



Leitfaden Aufgaben gemeinsam erfüllen

(Stand 12.04.2024)

Inhalt

1.	Einleitung	2
2.	Grundidee	2
2.1	Zusammenarbeit unter Gemeinden ist nützlich	2
2.2	Plattform zur Unterstützung und zum Ausbau der Zusammenarbeit	2
3.	Erfolgsfaktoren und Beispielprojekte	3
3.1	Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit	3
3.2	Beispiele erfolgreicher Zusammenarbeiten	4
3.3	«Learnings»	6
4.	Übersicht über die Formen der Zusammenarbeit.....	7
4.1	Welche Formen der Zusammenarbeit gibt es?	7
4.2	Fachbereiche mit speziellen Vorgaben oder Anforderungen	10
4.3	Welche Zusammenarbeitsformen werden von den Gemeinden wofür genutzt?	11
5.	Vorbereitung oder die Suche nach einer Zusammenarbeit.....	11
5.1	Fragestellungen	11
5.2	„Partnersuche“	12
6.	Planung der Umsetzung	13
6.1	Schritte der Umsetzung/Checklisten	13
6.2	Vorlagen, Merkblätter, Leitfäden	13
6.2.1	Vorlagen und Leitfäden Kanton	13
6.2.2	Informationsplattform ZH-Gemeinden (VZGV und Gemeindeamt)	14



1. Einleitung

Mit Zusammenarbeit unter den Gemeinden und Städten kann dem Fachkräftemangel begegnet werden. Gemeinden mit mehr Ressourcen und Kapazitäten können Aufgaben für andere erledigen; sie können dies kurzfristig und vorübergehend übernehmen oder auf lange Dauer. Gemeinsam können Gemeinden öffentlich-rechtliche oder privatrechtlich Trägerschaften gründen, die Kompetenzzentren führen oder eine bestimmte Versorgung übernehmen. Allen Zusammenarbeitsformen ist gemeinsam, dass sie Spezialisierung und Know-How-Erweiterung unterstützen und interessante Stellen schaffen können.

Viele Städte und Gemeinden arbeiten schon in verschiedenen Bereichen zusammen und kennen verschiedene Rechtsformen zur Zusammenarbeit. Diese Möglichkeiten sollen breiter und intensiver genutzt werden. Der VZGV bietet den Gemeinden und Städten über die Plattform «Fachkräftemangel» verschiedene Vorgehens- und Entscheidungshilfen, Links auf Vorlagen, Merkblätter, Checklisten, die bei der Regelung der Zusammenarbeit helfen, sowie einen Link, auf dem sich Gemeinden zur Zusammenarbeit austauschen und vernetzen können.

Die Links und Hilfestellungen befassen sich dabei mit dem Weg zu einer erstmaligen Zusammenarbeit. Ändern sich Zusammenarbeitsformen, müssen zum Teil zuerst Zusammenarbeiten aufgelöst werden oder es werden Rechtsformänderungen durchgeführt. Mit diesen befasst sich der Leitfaden nicht.

2. Grundidee

2.1 Zusammenarbeit unter Gemeinden ist nützlich

Die [VZGV-Umfrage «Bestand und Zusammenarbeit unter den Gemeinden»](#) von Mai 2023 zeigt: Zusammenarbeit wird u.a. angestrebt bzw. verankert, um mehr Professionalität, Fachkompetenz und Effizienz zu erreichen. In den Bereichen Bau einerseits und Soziales andererseits gibt es am meisten Zusammenarbeit. Die häufigsten Formen der Zusammenarbeit sind Leistungsvereinbarung und Anschlussvertrag (vgl. Kapitel 4).

Zwischen Gemeinden/Städten findet auch ein niederschwelliger Austausch statt. Auf der Basis von persönlichen Beziehungen wird Unterstützung und Informationsaustausch geleistet (vgl. Beispiele in Kapitel 3). Daneben existieren verschiedene interkommunale oder regionale Lösungen zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung. Es gibt Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit wie Zweckverbände, Interkommunale Anstalten oder Aktiengesellschaften. Oder eine Gemeinde erledigt Aufgaben für andere Gemeinden. Dazu werden auch Fachpersonen für mehrere Gemeinden angestellt wie z. Bsp. der frühere «gemeinsamen» Sozialsekretär und Asylkoordinator der Gemeinden Hütten, Schönenberg, Hirzel oder ein Feuerungskontrolleur in Richterswil, der auch für die Gemeinden Hütten, Schönenberg und Hirzel tätig war.

2.2 Plattform zur Unterstützung und zum Ausbau der Zusammenarbeit

Mit der Plattform soll die gegenseitige Unterstützung durch Erbringen oder Beziehen von Dienstleistungen als Form der gemeindeübergreifenden Kooperation und Solidarität weiter etabliert werden. Wenn ausgebildetes Personal nicht gefunden werden kann, die Stellenprozenze für eine einzelne Gemeinde zu tief sind oder eine Auslagerung von Aufgaben vorübergehend oder dauernd sinnvoll oder nötig ist, kann die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden die Lösung sein.

Dabei ist klar: Zusammenarbeit bedeutet auch Veränderung, oder neudeutsch «Change». Dafür gibt es bewährte und bekannte Erfolgsfaktoren (vgl. Kapitel 3), die berücksichtigt werden sollen. Ausserdem muss



der (politische) Wille zur Zusammenarbeit vorhanden sein. Es braucht den Glauben und die Überzeugung, dass sich die Arbeit zum Aufbau einer Zusammenarbeit lohnt, und ein Bekenntnis dazu.

Der Fokus der Plattform und dieses Leitfadens liegt auf den öffentlich-rechtlich geregelten Verhältnissen. Privatrechtliche Unternehmungen, auch wenn sie von Gemeinden gegründet werden, bedeuten eine klarere Trennung von den Gemeinden. Ihre Gründung ist zudem insgesamt aufwändiger und nur gerechtfertigt, wenn eine feste und auf lange Zeit geplante Zusammenarbeit eingeführt werden soll.

Unterschiedliche Arten der Zusammenarbeit eignen sich für unterschiedliche Aufgabenstellungen. Dazu müssen sich die Zuständigen verschiedene Fragen betreffend Inhalt, Erledigung und Zuständigkeiten der Aufgabenerfüllung stellen (vgl. Kapitel 5). Ausserdem gibt es sogenannte Kern- oder Pflichtaufgaben, welche die Gemeinden selbst erledigen müssen. Zu letzteren gehören alle Aufgaben, die eine funktionsfähige Verwaltungsorganisation und eine ausreichende Finanzkapazität gewährleisten. Eher heikel ist die Ausgliederung von Aufgaben aus dem Bereich der Einwohnerdienste oder des Bereichs Steuern. Letztlich ist es jedoch schwierig, eine klare Grenzlinie aufzuzeigen; die Gemeinden haben in diesem Zusammenhang Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Allerdings gilt: Kann ein Grossteil dieser Kernaufgaben von einer Gemeinde nicht mehr selbst geleistet werden, ist eine Gemeindefusion in Betracht zu ziehen.

3. Erfolgsfaktoren und Beispielprojekte

3.1 Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit

Mit der Zusammenarbeit wird etwas Neues geschaffen – entsprechend entstehen auch neue Chancen und Risiken. Die Berücksichtigung der nachfolgenden Erfolgsfaktoren hilft, die Zusammenarbeit unabhängig von ihrer Form erfolgreich aufzugleisen.

- **Führung und Unterstützung:** Die Führungskräfte in den beteiligten Gemeinden spielen eine entscheidende Rolle dabei, den Wandel zu fördern. Sie sollten eine klare Vision für die Zusammenarbeit haben, den Mehrwert aufzeigen und die Teams motivieren, diese Vision zu unterstützen.
- **Beteiligung der Mitarbeitenden:** Die Mitarbeitenden in den beteiligten Gemeinden sind von zentraler Bedeutung. Es ist wichtig, sie frühzeitig in den Prozess einzubeziehen, ihre Bedenken zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass sie die Veränderungen verstehen und akzeptieren. Bilaterale Gespräche, Schulungen und Informationsveranstaltungen können hilfreich sein.
- **Gegenseitiges Vertrauen:** Vertrauen ist ein entscheidender Faktor. Die Gemeinden müssen Vertrauen in die Fähigkeiten und Integrität der Partner haben, um eine erfolgreiche Zusammenarbeit sicherzustellen.
- **Klare rechtliche Rahmenbedingungen:** Es ist wichtig, dass die rechtlichen Aspekte der Zusammenarbeit sorgfältig geprüft und geklärt werden, um mögliche Konflikte zu vermeiden.
- **Klare Ziele und Vereinbarungen:** Die beteiligten Gemeinden sollten klare und eindeutige Ziele für die Zusammenarbeit festlegen und schriftliche Vereinbarungen treffen, die die Verantwortlichkeiten, Ressourcen und Erwartungen aller Parteien klar definieren.
- **Koordinierte Planung:** Gemeinden sollten sicherstellen, dass ihre Pläne, Termine und Ziele miteinander in Einklang stehen, um die Zusammenarbeit nahtlos zu gestalten und Doppelarbeit zu vermeiden. Diesbezüglich muss geklärt werden, wer den Lead hat.
- **Transparente Kommunikation:** Die Gemeinden sollten offen und transparent informieren, warum die Zusammenarbeit notwendig ist, welche Vorteile sie bietet und wie sie umgesetzt wird.
- **Partizipation der Bevölkerung:** Die Bevölkerung sollte in den Prozess der Zusammenarbeit einbezogen werden, da sie die Auswirkungen der Zusammenarbeit am stärksten spüren werden.



- **Konflikte ansprechen:** Es ist wahrscheinlich, dass es Widerstand gegen Veränderungen geben wird. Es ist wichtig, diesen Widerstand ernst zu nehmen, herauszufinden, woher er kommt, und Strategien zur Bewältigung zu entwickeln. Konflikte sollten konstruktiv gelöst werden. Deshalb sollten mögliche Konflikte oder Missverständnisse frühzeitig angesprochen werden – sowohl intern als auch gemeinsam.
- **Ressourcen einplanen:** Die finanziellen und personellen Ressourcen müssen angemessen geplant und verwaltet werden, um sicherzustellen, dass der Übergang reibungslos verläuft.
- **Umgang mit Risiken:** Die Identifizierung und das Management von Risiken sind wichtig, um mögliche Probleme frühzeitig zu erkennen und anzugehen.
- **Flexibilität und Anpassungsfähigkeit:** Die Beteiligten sollten in der Lage sein, auf sich ändernde Bedingungen und Anforderungen flexibel zu reagieren und ihre Zusammenarbeit anzupassen.
- **Nachhaltigkeit:** Die Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit sollte von Anfang an berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass sie langfristig erfolgreich ist – auch im Fall von personellen Wechsels bei den politischen Behörden oder der Verwaltungsleitung.
- **Evaluierung und Anpassung:** Regelmäßige Evaluierungen sind wichtig, um sicherzustellen, dass die Veränderungen die gewünschten Ergebnisse erzielen. Bei Bedarf sollten Anpassungen vorgenommen werden, um den Erfolg sicherzustellen.

3.2 Beispiele erfolgreicher Zusammenarbeiten

Altersberatungsstelle – Vorerst zeitlich befristete Zusammenarbeit (Pilotprojekt) auf Basis eines befristeten Dienstleistungsvertrags (inkl. Verlängerung Befristung auf eineinhalb Jahre)

Inhalt der Zusammenarbeit: Professionelles Beratungsangebot für Bewohner/innen 70plus von Brütten durch die Altersberatungsstelle Bassersdorf. Die Beratung unterstützt eine möglichst autonome Lebensführung. Zur Dienstleistung gehören:

- Informationen über ambulante und stationäre Dienstleistungen und deren Finanzierung
- Vermittlung von passgenauen Unterstützungs- und Entlastungsangeboten im ambulanten und (teil-) stationären Bereich
- Informationen zur Pflegefinanzierung und zu Sozialversicherungsleistungen sowie subsidiär administrative Hilfe beim Ausfüllen entsprechender Gesuche und Formulare
- Information und Beratung über passende Pflegeeinrichtungen, Anmeldung und Einholen von Arztberichten, Sicherstellung der Kostengutsprache durch Leistungserbringer, Beratungen zur finanziellen Sicherheit im Alter

Ziele / Nutzen der Zusammenarbeit:

- Den Seniorinnen und Senioren sowie ihren Angehörigen aus Brütten steht eine fachkompetente und lebenserfahrene Beratungsperson zur Seite.
- In den veranschlagten Kosten sind sämtliche übergeordnete Vollkosten (Versicherungen, Altersvorsorge, Ferienentschädigung, Infrastruktur, IT usw.) abgegolten.
- Die Fachstelle für Altersfragen ist lokal und regional mit den Akteuren im Bereich Alter und Gesundheit bereits vernetzt, pflegt eine gute Zusammenarbeit und genießt ein hohes Ansehen.
- Die Zusammenarbeit wird am Ende der Pilotphase evaluiert, basierend auf diesen Erkenntnissen kann allenfalls eine längerdauernde Zusammenarbeit vereinbart werden.

Prozess zum Aufbau der Zusammenarbeit:

- Kontaktaufnahme durch Brütten, weil die Kapazitäten in der Gemeinde nicht (mehr) zur Verfügung standen und eine zusätzliche Teilzeitanstellung mit dem ausgegebenen Umständen geringen Pensum nicht die nötige Expertise bringen würde.



- Vollkostenrechnung seitens Bassersdorf (Lohnkosten inkl. Sozialabgaben, IT-Kosten, Arbeitsplatzkosten für Miete, Mobiliar, Reinigung, Overheadkosten für Administration, HR, und Führung)
- Gemeinsame Definition der Leistungen
- Einbezug operative Ebene, zeitnahe Kommunikation zur politischen Ebene, mehrfache Information der Bevölkerung
- Von der ersten Anfrage bis zur Eröffnung der Altersberatung in Brütten dauerte es 4 Monate.

Kosten der Zusammenarbeit

- Verrechnung der Kosten nach effektivem Aufwand mittels pauschalem Stundensatz nach Vollkostenrechnung (siehe oben)
- Brütten trägt das Risiko für das reservierte Zeitkontingent. Wird das monatliche Zeitkontingent überschritten, wird der Mehraufwand separat ausgewiesen und in Rechnung gestellt

Dokumente/Unterlagen

- Dienstleistungsofferte mit Beschreibung der Dienstleistungen sowie den Aufgaben der Gemeinden
- Gemeinderatsbeschlüsse zur Annahme (und später zur Verlängerung der Pilotphase)

Bauamt (Höri geführt durch Bülach) – Zusammenarbeit auf der Basis eines Anschlussvertrags

Inhalt der Zusammenarbeit: Abdeckung sämtlicher Aufgaben in den Bereichen Planung sowie Hoch- und Tiefbau (inkl. personalrechtliche Aufgaben und Verantwortung für Infrastruktur), mit Ausnahme von (hoheitlichen) Entscheiden. Sie werden durch die Anschlussgemeinde gefällt (Gemeinderat, Gemeindeversammlung oder Urne, je nach Zuständigkeit). Dadurch werden die Gemeindeautonomie und die politischen Kompetenzen der Anschlussgemeinde gewahrt.

Ziele der Zusammenarbeit:

- Sicherstellung und Erhöhung der Qualität durch gegenseitigen Austausch im Team (Professionalisierung)
- Sicherung von Wissen, Schaffen von Stellvertretungen
- Übernahme von Kernaufgaben durch die Verwaltung
- Erhalten der politischen Kompetenzen der Anschlussgemeinde.

Prozess zum Aufbau der Zusammenarbeit:

- Anfrage ging von der Anschlussgemeinde aus, Zusammenarbeit war schon in anderen Fachbereichen vorhanden
- Von der ersten Anfrage bis zum Go-Life-Zeitpunkt dauerte es 25 Monate
 - Von Anfrage bis Projektauftrag und Kreditgenehmigung externe Begleitung 4 Monate
 - von Projektauftrag bis Genehmigung in beiden Gemeinden 15 Monate
 - von Start Umsetzungsphase bis Start Zusammenarbeit 6 Monate

Kosten der Zusammenarbeit:

- Verrechnung der Kosten nach effektivem Aufwand mittels pauschalem Stundensatz nach Vollkostenrechnung
- Kosten beauftragter Dritter werden direkt durch die Anschlussgemeinde bezahlt
- Initialkosten wurden von der Vertragsgemeinde bezahlt, bei der sie anfielen

Dokumente/Unterlagen:

- Anschlussvertrag (Zweck, Organisation, Führung und Arbeitsweise, Personalrechtliches, Datenschutz, Kosten, Kündigungsklausel)



- Leistungskatalog = Ergänzung zu Anschlussvertrag in Kompetenz der Exekutive (Definition Qualitätsmerkmale, Grundhaltung zum Dienstleistungsverhältnis, Definition der Dienstleistungen pro Bereich, geschätzte Planstunden pro Bereich)
- Umsetzungspapier (Datenhaltung, Schriftverkehr, Delegationen, Rapportierung)
- To-Do-Liste zur operativen Umsetzung mit klaren Zuständigkeiten und Fristen (Zugriffe auf EDV-Systeme, Organisatorisches, Kommunikation, Prozessdefinitionen, Personelles, Umzug)

Vernetzung zum Thema Pflegefinanzierung – niederschwelliger Aufbau eines Netzwerks ohne vertragliche Regelung

Ziel und Inhalt der Zusammenarbeit:

- Lernen von erfahrenen Fachpersonen und Austausch mit ihnen
- Ausbau des Netzwerks
- Kontinuität des Austauschs

Prozess zum Aufbau der Zusammenarbeit:

- Konkrete Fragstellung an (schon bekannten) Fachpersonen
 - aus Gemeindeverwaltungen
 - aus Alters- und Pflegeinstitutionen
 - aus gemeinsam besuchten Kursen
- Gezielte Kontaktaufnahme mit Fachpersonen aus
 - Institutionen (hier konkret auch Kirchen)
 - Fachverbänden (z.B. Pro Senectute)
- Teilnahme an Erfahrungsaustausch (ERFA Gruppe Winterthur, Netzwerk Case Management)
- Regelmässige Kursbesuche, Besuche der Wiederholungskurse
- Mitgliedschaften Fachgremien (hier Gesundheitskonferenz Kanton Zürich)

3.3 «Learnings»

Aus der Erfahrung von erfolgreichen jüngeren Zusammenarbeitsprojekten konnten zusätzlich zu den generellen Erfolgsfaktoren aus Ziff. 3.1 folgende «Learnings» mitgenommen werden, die zum Erfolg der Zusammenarbeit beitragen.

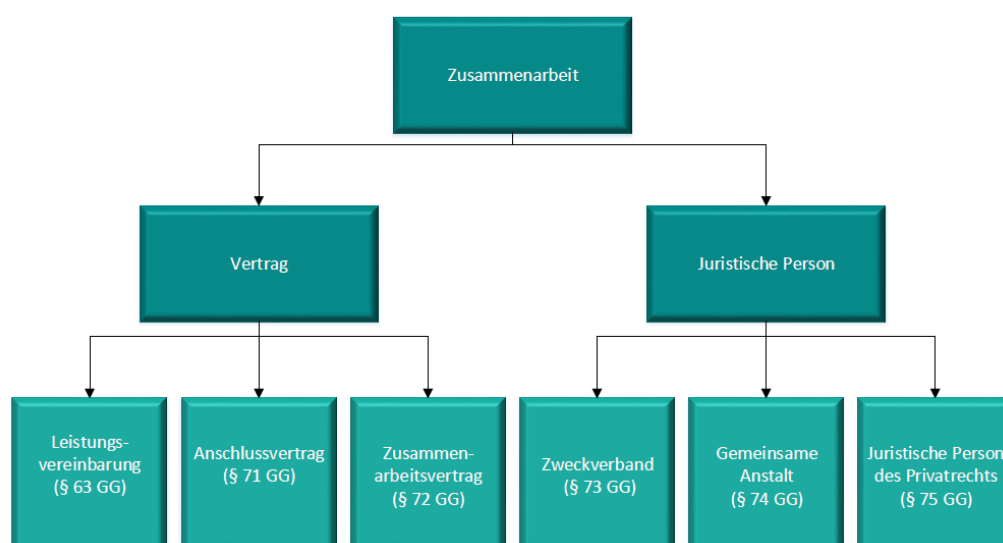
- Grundsätzlich: Ausser bei zeitlich und inhaltlich sehr beschränkten Zusammenarbeitsprojekten müssen Politik und Verwaltung von Anfang an eingebunden sowie die Bevölkerung angemessen informiert oder einbezogen sein, damit ein Zusammenarbeitsprojekt gelingt.
- Bei Anschlussverträgen: Anstoss von kleiner Gemeinde, bzw. von Gemeinde, die Unterstützung sucht
- Gegenseitiges Vertrauen (zwischen Gemeinden **und** zwischen Politik und Verwaltung)
- Aufklärung der Bevölkerung der Aufgaben abgebenden Gemeinde durch eigenen Gemeinderat
- Erarbeiten der Lösung auf Augenhöhe
- Kenntnis der gemeinsam zu erledigenden oder zu übertragenden Aufgaben
 - Definition ab wo und bis wohin gemeinsam erledigt bzw. übertragen werden soll / Definition Schnittstellen
 - Darstellung der Prozesse
 - Detaillierte To-Do-Liste (n) inkl. Zuständigkeiten
- Kenntnis der Kosten der zu erledigenden oder zu übertragenden Aufgaben aufgrund Vollkostenrechnung
- Gute personelle Aufstellung auf Seiten der übernehmenden Gemeinde

- Zusätzlich: Externe Projektbegleitung
- Berücksichtigen, wo die benötigte Infrastruktur vorhanden ist
- Wenn möglich und sinnvoll: Übernahme der Mitarbeitenden, welche die Aufgabe bis jetzt erledigt haben, dient auch dem Wissenstransfer
- Genügend Zeit zur Vorbereitung einplanen (bei Anschlussverträgen und gemeinsamen Anstalten immer mit einem Jahr oder mehr rechnen)
- Meldung an alle Stellen, mit welchen die abzulösende Organisation in Post und Mail-Kontakt stand
- Allenfalls Vorstellung der Personen, die die Aufgaben neu erledigen, in der Gemeinde/in den Gemeinden, welche die Dienstleistungen beziehen
- Allenfalls Partizipation Stimmberechtigte beim Entwurf der Lösung (nur, wo Stimmberechtigte später auch abstimmen)

4. Übersicht über die Formen der Zusammenarbeit

4.1 Welche Formen der Zusammenarbeit gibt es?

Das Gemeindegesetz stellt den Gemeinden eine breite Palette von Rechtsformen für die Zusammenarbeit zur Verfügung. Eine Gemeinde kann mit anderen Gemeinden entweder ein vertragliches Zusammenarbeitsverhältnis eingehen (Anschluss- oder Zusammenarbeitsvertrag), oder mit ihnen zu diesem Zweck einen gemeinsamen Rechtsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit schaffen (Zweckverband, gemeinsame Anstalt, juristische Personen des Privatrechts). Nachfolgend findet sich eine Übersicht mit Kurzbeschrieben zu den einzelnen Zusammenarbeitsformen. Details sind den Checklisten zur Umsetzung sowie der Infoplattform ZH-Gemeinden und den Vorlagen und Leitfäden des Gemeindeamts (Links siehe unten) zu entnehmen.





Leistungsvereinbarung (§ 63 GG)

Eine Gemeinde kann mit einer anderen Gemeinde einen Vertrag abschliessen und so die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe ganz oder teilweise an diese übertragen. Die Gemeinde kann mit Einzelanweisungen die Aufgabenerfüllung durch die Dritte beeinflussen. Sie plant die Erfüllung der Aufgabe weiterhin selbst und richtet sie strategisch aus. Insgesamt ist die Übertragung deshalb deutlich weniger umfassend als bei einem Anschlussvertrag. Die Leistungsvereinbarung kann eine bestimmte, kürzere Laufzeit haben und die übernehmende Gemeinde kann bei ihr je nach der vertraglichen Abmachung selbständig oder weniger selbstständig entscheiden, wie die Aufgabe erledigt wird. Für die öffentlich-rechtliche vertragliche Aufgabenübertragung ist jenes Gemeindeorgan zuständig, das gemäss Gemeindeordnung die damit verbundenen Ausgaben zu beschliessen oder über die übertragenen Befugnisse zu entscheiden hat.

[Link Dokumente Leistungsvereinbarung Informationsplattform](#)

Anschlussvertrag (§ 71 GG)

Im Anschlussvertrag können die Gemeinden vereinbaren, dass eine Gemeinde (Sitzgemeinde) eine oder mehrere Aufgaben für eine andere Gemeinde (Anschlussgemeinde) erfüllt oder der anderen Gemeinde die Benützung ihrer öffentlichen Einrichtungen ermöglicht. Verantwortung und Risiko für die Erfüllung der Aufgabe trägt weitgehend die Sitzgemeinde. Der Anschlussvertrag ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Gemeinden. Vertragsparteien sind die Sitzgemeinde sowie eine (oder mehrere) Anschlussgemeinde(n).

[Link Anschlussvertrag Informationsplattform](#)

Zusammenarbeitsvertrag (§ 72 GG)

Mit einem Zusammenarbeitsvertrag können die Gemeinden vereinbaren, eine oder mehrere Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Wie beim Anschlussvertrag entsteht auch hier kein neuer Rechtsträger mit eigenen Organen. Die Vertragsgemeinden begründen mit dem Zusammenarbeitsvertrag eine einfache Gesellschaft im Sinne des Obligationenrechts (OR) (Art. 530 ff. OR), da sie einen gemeinsamen Zweck mit gemeinsamen Kräften und Mitteln verfolgen.

In einer einfachen Gesellschaft sind die Vertragsgemeinden gleichberechtigt. Die Gemeinden müssen Beschlüsse deshalb in der Regel einstimmig fassen, sofern sie nicht etwas anderes vereinbaren. Befugnisse, die den Stimmberechtigten oder den Gemeindeparlamenten der beteiligten Gemeinden zustehen, dürfen nicht an die Gesellschaft übertragen werden.

Wenn die Gemeinde hoheitliche Befugnisse abgibt oder der Vertrag für die Gemeinde Ausgaben zur Folge hat, die aufgrund ihrer Höhe an der Urne bewilligt werden müssen, beschliessen die Stimmberechtigten an der Urne über den Abschluss und die Änderung eines Anschluss- oder Zusammenarbeitsvertrags. In den übrigen Fällen legt die Gemeindeordnung fest, ob die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament oder der Gemeindevorstand zuständig sind (§ 74 GG). Weder der Anschluss- noch der Zusammenarbeitsvertrag unterliegen der Genehmigungspflicht durch den Regierungsrat.

[Link Dokumente Zweckverband Informationsplattform](#)



<https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/interkommunalezusammenarbeit/anschluss-zusammenarbeitsvertrag.html>

Zweckverband (§ 73 GG)

Der Zweckverband ist die traditionelle Zusammenarbeitsform zwischen den Gemeinden. Zweckverbände erfüllen unterschiedlichste Aufgaben wie etwa die Abwasserreinigung, die Feuerwehr, oder die Regionalplanung. Die beteiligten Gemeinden (Verbandsgemeinden) können so Leistungen gemeinsam erbringen, die sonst jede Gemeinde für sich anbieten müsste. Dies bietet auch wirtschaftliche Vorteile. In den Zweckverbänden ist eine gewisse demokratische Mitwirkung der Bevölkerung möglich. Der Zweckverband ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenen Organen. Er kann Aufgaben in eigenem Namen und eigener Verantwortung wahrnehmen und hat einen eigenen Haushalt mit eigener Bilanz. Sein Personal ist öffentlich-rechtlich angestellt. Es gibt zweistufige Zweckverbände mit Delegiertenversammlung (erfüllt ähnliche Aufgaben wie ein Parlament) oder einstufige Zweckverbände ohne Delegiertenversammlung. In den einstufigen Zweckverbänden treffen teilweise die Gemeindevorstände die Entscheide, die sonst von der Delegiertenversammlung getroffen werden. Über die Statuten von Zweckverbänden und damit die Gründung von Zweckverbänden sowie die Statutenänderungen entscheiden die Stimmberechtigten an der Urne (§ 79 GG). Die Statuten und ihre Änderungen müssen vom Regierungsrat genehmigt werden (§ 80 GG).

[Link Dokumente Zweckverband Informationsplattform](#)

<https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/interkommunalezusammenarbeit/zweckverband>.

Gemeinsame Anstalt (§ 74 GG)

Die gemeinsame Anstalt ist ein öffentliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Als solches führt sie einen eigenen Haushalt mit eigener Bilanz. Ihr Personal ist öffentlich-rechtlich angestellt. Die gemeinsame Anstalt kennt kein Legislativorgan und damit auch keine demokratischen Entscheidungsprozesse. Die Trägergemeinden bestellen gemeinsam die Anstaltsorgane, üben gemeinsam die Aufsicht über sie aus und nehmen gemeinsam ihre Einflussmöglichkeiten wahr. Die Begründung einer gemeinsamen Anstalt bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Rechtsgrundlage der gemeinsamen Anstalt ist ein Anstaltsvertrag zwischen den Gemeinden, der von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen wird. Der Anstaltsvertrag und seine Änderungen müssen vom Regierungsrat genehmigt werden (§ 80 GG)

[Link Gemeinsame Anstalt Informationsplattform](#)

<https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/aufgabenuebertragung.html#-1540460003>

Juristische Person des Privatrechts (§ 75 GG)

Zur Zusammenarbeit steht den Gemeinden auch die gemeinsame Gründung einer juristischen Person des Privatrechts zur Verfügung. Hierzu gehören sämtliche Rechtsträger des Obligationenrechts und Zivilgesetzbuchs wie insbesondere die Aktiengesellschaft, die GmbH, die Genossenschaft, der Verein und die Stiftung. Die Gründung von Personen des Privatrechts ist relativ aufwändig. Die Gemeinden müssen eine Interkommunale Vereinbarung abschliessen; diese ist den Stimmberechtigten an der Urne vorzulegen. Basierend auf der Interkommunalen Vereinbarung wird sodann die juristische Person des Privatrechts mit



allen dafür notwendigen Schritten gegründet. Die Interkommunale Vereinbarung und deren Änderungen müssen vom Regierungsrat genehmigt werden (§ 80 GG).

[Link Juristische Person des Privatrechts Informationsplattform](#) sowie [Leitfaden Privatrechtliche Aufgabenträger](#)

4.2 Fachbereiche mit speziellen Vorgaben oder Anforderungen

In den folgenden Sachgebieten gelten übergeordnete Vorschriften zur Zusammenarbeit:

- **Betreibung** – Betreuungskreise werden vom Regierungsrat festgelegt, die Gemeinderäte beschliessen über die Details der Zusammenarbeit (§ 2 Abs. EG SchKG). Es sind verschiedene Rechtsformen möglich.
- **Friedensrichter/in** – Wenn Gemeinden zur Erfüllung dieser Aufgabe zusammenarbeiten wollen, dann müssen sie dies in Form eines Zweckverbands tun (§ 53 Abs. 2 GOG). Jede Gemeinde kann auch eine/n eigene/n Friedensrichter/in haben.
- **Gemeindesteuerämter** – Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden wird durch übergeordnetes Recht eingeschränkt. U.a. müssen die Angestellten für Steuereinschätzungen gemeinde- und personenscharfe Bewilligungen haben. Zusammenarbeitsvorhaben sollten deshalb im Vorfeld mit dem kantonalen Steueramt besprochen werden.
- **Planung** – Es sind zwingend Planungszweckverbände vorgeschrieben (§ 12 f. PBG).
- **Zivilstandsämter** – Die Zivilstandskreise müssen vom Kanton so festgelegt werden, dass ein fachlich zuverlässiger Vollzug gewährleistet ist (Beschäftigungsgrad von mindestens 40%, Art. 1 Zivilstandsverordnung des Bundes).



4.3 Welche Zusammenarbeitsformen werden von den Gemeinden wofür genutzt?

Die Umfrage des VZGV zu Bestand und Bedarf an Zusammenarbeit, gegliedert nach Sachbereichen und ausgewertet zusätzlich nach Gemeindegrössen hat insgesamt ein heterogenes Bild ergeben. Über alles betrachtet, sind Anschlussverträge und Leistungsvereinbarungen die am meisten genutzten Rechtsformen, gefolgt von Zweckverbänden. Am häufigsten wird kommunale Zusammenarbeit in den Sachbereichen Bauwesen sowie Gesellschaft und Soziales ausgewiesen. Dagegen wird in den Bereichen Einwohnerwesen, Finanzen, Liegenschaften sowie Schule und Bildung wenig zusammengearbeitet. Bedarf an zusätzlicher Zusammenarbeit wird v.a. in den Bereichen Bau, Gesellschaft und Soziales sowie Liegenschaften angegeben. Schlussfolgerungen darüber, welche Zusammenarbeitsformen sich besonders bewährt haben und welche nicht, lassen sich aufgrund der Umfrage nicht ziehen. Immerhin kann festgehalten werden, dass die verbreiteten Formen der Zusammenarbeit offensichtlich für diese geeignet sind. Das bedeutet aber nicht, dass sich in Zukunft nicht andere Zusammenarbeitsformen als praktisch und nutzbar etablieren können. Weitere Details zur Umfrage finden sich [hier](#).

Auf der [Infoplattform ZH-Gemeinden](#) finden sich u.a. von Gemeinden erarbeitete und vom Gemeindeamt geprüfte Grundlagen für kommunale Zusammenarbeit. Diese Plattform kann und soll weiter genutzt und gefüllt werden. Die Informationsplattform wird über die Applikation «Teamraum» zur Verfügung gestellt und technisch durch das Gemeindeamt betrieben. Der Zugang erfolgt über den Webbrowser und ist Login-geschützt. Ein Login kann direkt beim Gemeindeamt, corinne.schaerrer@ji.zh.ch, angefordert werden. (vgl. auch 6.2.2 nachfolgend).

5. Vorbereitung oder die Suche nach einer Zusammenarbeit

5.1 Fragestellungen

Damit eine möglichst passende Form der Zusammenarbeit gefunden werden kann, ist es nützlich, sich u.a. die folgenden Fragen zu stellen und zu beantworten:

- Sind die Aufgaben hoheitlich / Basis-Aufgaben / Verwaltungsaufgaben / „Linienaufgaben“?
- Dürfen die Aufgaben gemäss Gesetz ausgelagert werden oder nicht? Vgl. Pflicht- Kernaufgaben der Gemeinde § 63 Abs. 1 GG, die eine funktionsfähige Verwaltungsorganisation und eine ausreichende Finanzkapazität gewährleisten (Kap. 2.2)
- Braucht es eine zeitlich beschränkte Lösung / dauerhafte Lösung?
- Werden Aufgaben ganz ausgegliedert und übertragen / wird vorübergehende Hilfe der Erledigung einer (Teil-)Aufgabe gesucht
- Kann die Gemeinde/Stadt selbst leisten / will sie andere leisten lassen?
- Wenn andere leisten: Sollen dies andere Städte/Gemeinden sein oder soll gemeinsam ein neuer Rechtsträger gegründet werden?
- Wenn andere leisten: Braucht es Mitsprache / keine / wenig Mitsprache?
- Wenn andere leisten: Dürfen/Sollen sie nur Vorarbeit machen / Entscheide fällen?
- Handelt es sich um ein Sachgebiet mit viel / wenig politischer Brisanz oder Bedeutung?
- Muss die Lösung schnell verfügbar sein / ist längere Planung möglich?
- Soll Bewährtes genutzt / sollen andere Lösungen gefunden werden (Kreativität möglich bei Zusammenarbeitsvertrag, Leistungsvereinbarung und Personen des Privatrechts. Zweckverbände können weniger gestaltet werden, am ehestens bei Finanzierung und Stimmengewicht der Gemeinden, dasselbe gilt bei Anstalten, ausserdem mehr oder weniger Mitsprache der Gemeindevorstände in einem Aufsichtsrat und der Gemeindeorgane bei Ausgaben – Anschlussverträge haben eine mittlere Gestaltungsmöglichkeit)
- Gibt es rechtliche Vorgaben zur Zusammenarbeit (Bsp. Planungszweckverbände)?



- Wo, in welcher Gemeinde, ist schon Know-How vorhanden?
- Wo, in welcher Gemeinde, ist schon Infrastruktur vorhanden?
- Müssen die Aufgaben möglichst vor Ort in der Gemeinde erledigt werden (braucht es z.B. einen Schalter oder spezifische Ortskenntnisse bzw. spezifischen Ortsbezug, damit die Aufgabe erfüllt werden kann) oder können die Aufgaben von irgendwoher geleistet werden?

Diese Fragen sollten sich zusammenarbeitwillige Gemeinden selbst stellen und mit den potentiellen Partnern diskutiert. Sie helfen, Art und Form der Zusammenarbeit zu finden. Oben unter Ziff. 3.1. finden sich grundsätzliche Charakteristika der Zusammenarbeitsformen, unter Ziff. 6. nachfolgend, bzw. in den Checklisten und Vorlagen detailliertere Beschreibungen der Eignung und Beispiele für die Zusammenarbeitsformen. Zudem dient die Klärung dieser Fragen dazu, den Inhalt der Zusammenarbeit zu definieren.

5.2 „Partnersuche“

Nicht immer ist es notwendig, dass die Zusammenarbeit im Bezirk erfolgt oder nur mit direkt angrenzenden Gemeinden. Manchmal wissen diejenigen, die Zusammenarbeit suchen, nicht, wen sie dazu anfragen könnten oder möchten möglichst neu und ohne vorherige Erfahrung mit einem Partner eine Zusammenarbeit planen und umsetzen. Dazu dient der Button «[Partnersuche](#)», in welchem angegeben werden kann, welche Gemeinde in welchem Bereich und zu welchem ungefähren Prozentsatz pro Woche Zusammenarbeit sucht oder anbietet.

[Link zur Partnersuche](#)



6. Planung der Umsetzung

6.1 Schritte der Umsetzung/Checklisten

Wenn sich die zukünftigen Partner einer Zusammenarbeit grundsätzlich einig sind, gilt es für die konkrete Umsetzung vieles zu bedenken und in die Wege zu leiten. Je nach Zusammenarbeitsform umfasst der Prozess politische Meinungsbildung und Entscheide, Kommunikation intern und extern, Erarbeiten von Rechtsgrundlagen, Vorprüfen der Rechtsgrundlagen, Abklärungen zu finanziellen und personellen Auswirkungen, Grundbuchgeschäfte, Handelsregisteranmeldungen etc.

Die Checklisten helfen dabei, dass möglichst kein Schritt vergessen geht, dass der Zeitbedarf für die Umsetzung realistisch geplant wird und der Aufwand insgesamt abgeschätzt werden kann. Die Kenntnis von Aufwand und «To-Dos» kann auch helfen, eine Entscheidung zwischen zwei (bis auf den Aufwand) nahezu identischen Lösungen zu treffen.

Generell gilt: Der Weg zur Zusammenarbeit kann bei den langfristigen Lösungen ein längerer sein. Damit die Zusammenarbeit möglichst reibungslos aufgenommen werden kann, sind zunächst die Abläufe der gemeinsam zu erfüllenden oder zu übernehmenden Arbeiten darzustellen und es ist zu klären, ab und bis zu welchem Punkt sie neu in Zusammenarbeit erledigt werden. Aufwändige Vorbereitungsarbeiten sind weiter einzuberechnen im Zusammenhang mit dem Personal, bei Übertragung von Personal speziell Pensionskassenfragen/-ansprüche, Gewährleistungen aller Art, bei allfälligen Kündigungen im Speziellen die Erarbeitung eines Sozialplans unter Einbezug der Personalverbände oder Abfindungen. Zeitaufwändig sind auch Grundstücksgeschäfte inkl. Übertragung von Dienstbarkeiten und die Abklärungen zur Übertragung von Daten und/oder IT-Leistungen.

Checklisten

6.2 Vorlagen, Merkblätter, Leitfäden

Jegliche Art der Zusammenarbeit muss rechtsverbindlich geregelt werden. Muster helfen dabei, schon Bewährtes aufzunehmen und nutzen zu können. Leitfäden unterstützen die Erarbeitung der Rechtsgrundlage mit wichtigen Hinweisen.

6.2.1 Vorlagen und Leitfäden Kanton

Für einen Teil der im Gemeindegesetz grundsätzlich geregelten Zusammenarbeitsformen stellt der Kanton, genauer das Gemeindeamt, [Muster und Leitfäden bzw. Merkblätter](#) zur Verfügung.

Derzeit aufgeschaltet sind:

- Grundsätzliches: Ausgliederung von Gemeindeaufgaben
 - Grundsätze zu Steuerung und Ausgliederung von Aufgaben
 - Leitfaden zur Abgrenzung von [Aufgabenübertragung](#) und Unterstützungsbeteiligung



- Anschlussverträge
 - *Leitfaden ist ab 3. Quartal 2023 in Arbeit und sollte im Laufe von 2024 fertig sein und aufgeschaltet werden.*
- Zusammenarbeitsverträge
 - [Leitfaden Zusammenarbeitsvertrag](#)
- [Zweckverbände](#)
 - Musterstatuten ZV mit und ohne Delegiertenversammlung
 - Leitfaden ZV
 - Anleitung Musterstatuten ZV
- [Gemeinsame oder interkommunale Anstalten](#)
 - Leitfaden Anstalten (Anwendbarkeit der gesetzlichen Bestimmungen zu Organisation und Finanzhaushalt von Anstalten)
 - Handbuch Anstalten
- Privatrechtliche Aufgabenträger
 - [Leitfaden privatrechtliche Aufgabenträger](#)

Zur Planung der allenfalls notwendigen Abstimmungen:

<https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/logistik-wahlen-abstimmungen.html>

<https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/gemeindeabstimmungen.html>

6.2.2 Informationsplattform ZH-Gemeinden (VZGV und Gemeindeamt)

Für einige der Zusammenarbeitsformen, zu welchen keine kantonalen Vorlagen geschaffen wurden, haben diverse Gemeinden auf der Informationsplattform ZH-Gemeinden Beispiele zusammengetragen, die sich bewährt haben. Diese Formen der Zusammenarbeit müssen teilweise nicht von Regierungsrat genehmigt werden.

Auf <https://www.vzgv.ch/dienstleistungen/informationsplattform-zh-gemeinden> bzw. im [Teamraum](#) (wenn log-in gemacht ist) finden sich u.a. Beispiele zu

- Leistungsvereinbarungen / Aufträge von einer Gemeinde an eine andere
- Anschlussverträge
- Zusammenarbeitsverträge
- Anstaltsverträge

Die Verträge mit zusätzlichen Unterlagen werden von den Gemeinden eingereicht und vom Gemeindeamt geprüft, bevor sie in die Sammlung aufgenommen wurden. Damit sind sie einer Qualitätskontrolle unterstellt. Die Plattform lebt von neuen Dokumenten, die von Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Die Plattform verfügt über eine sogenannte «Buchstruktur» mit einem Inhaltsverzeichnis, das sich an einem einfach gegliederten standardisierten Archivplan einer Gemeinde orientiert. Ausserdem verfügt die Plattform über eine Suchfunktion, über welche nach Sachgebieten oder Rechtsformen gesucht werden kann. Weil die Beispiele nicht anonymisiert sind, kann auch mit den Zuständigen in den Gemeinden zum Informationsaustausch Kontakt aufgenommen werden.