

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 79/2005

Sitzung vom 8. Juni 2005

801. Anfrage (Kantonale Unterstützung von Gemeindefusionen)

Die Kantonsräte Dr. Matthias Gfeller, Winterthur, und Robert Brunner, Steinmaur, haben am 14. März 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Während die Kantone Freiburg, Tessin und Thurgau Gemeindefusionen seit Längerem klar förderten und diese Diskussionen auch in den Kantonen Luzern und Schaffhausen intensiv geführt werden, ist es im Kanton Zürich einstweilen bei Vorabklärungen und gescheiterten Versuchen geblieben. Im Kanton St. Gallen wurde kürzlich die Fusion von Rapperswil und Jona (im zweiten Anlauf innert weniger Jahre erfolgreich) vom Souverän beider Städte gutgeheissen; womit eine für das «Tagesgeschäft» dieser Verwaltungen längst nicht mehr nachvollziehbare Grenze wegfallen wird.

Unsere – vom Souverän deutlich angenommene – Verfassung erwähnt in Art. 84 die Unterstützungspflicht des Kantons gegenüber fusionswilligen Gemeinden. Aber wie diese Pflicht konkretisiert werden soll, bleibt vorläufig offen. Die Verfassungsdebatte hat zudem gezeigt, dass das Thema Gemeindefusionen im Kanton nicht grundsätzlich umstritten ist. Mit Blick auf die parallele Debatte im Kanton Schaffhausen ist dennoch ein behutsames Vorgehen «Schritt für Schritt» angezeigt.

Das Zusammenwirken vieler Gemeinden in unterschiedlichen Rechtsformen zeugt davon, dass diese sehr aktiv sind, effiziente und kostengünstige Formen der Zusammenarbeit zu finden. Dies geht in einzelnen Fällen so weit, dass einer Fusion von Gemeinden abgesehen von Steuerfüssen und etwas Dorfgeist wenig entgegenstände. Oft wird jedoch bezweifelt, ob eine Fusion tatsächlich zu Kosteneinsparungen führen würde – und wenn ja für wen. Auch im Kanton Zürich gibt es – neben angespannter Finanzlage auf allen Verwaltungsebenen – zusätzliche Argumente, die Voraussetzungen für Gemeindefusionen im Detail zu prüfen: Sowohl in Anbetracht der Grösse kleinerer Gemeinden und gleichzeitig steigender Anforderungen an alle Gemeinden als auch wegen wenig nachvollziehbarer Grenzverläufe zwischen Dörfern und Ortsteilen (welche siedlungsplanerisch längst eine Einheit bilden) könnten Gemeindefusionen helfen, den Verwaltungsalltag mittelfristig zu erleichtern.

Der Regierungsrat wird daher eingeladen, die folgenden Fragen im Detail zu beantworten:

1. Welche Unterschiede in der Gesetzgebung der Kantone Freiburg, Luzern, St. Gallen, Thurgau, Tessin und evtl. weiteren ermöglichten, dass Gemeindefusionen dort offensichtlich attraktiver sind?
Welche politischen Möglichkeiten und welche Formen der Öffentlichkeitsarbeit in den oben genannten und evtl. weiteren Kantonen haben den Gemeindefusionen zum Durchbruch verholfen?
2. Welche Argumente sprechen im Kanton Zürich für oder gegen Fusionen:
 - in Bezug auf Sparpotenziale bei den Gemeinden?
 - in Bezug auf Sparpotenziale beim Kanton und bei den Bezirken?Diese Sparpotenziale sollen konkret anhand gut dokumentierter Fusionsversuche (Schöfflisdorf / Oberweningen, Andelfingen / Kleinandelfingen, Rorbas / Freienstein usw.) aufgezeigt werden.
Welche Anreize sieht der Regierungsrat, um das gängigste Argument gegen eine Gemeindefusion, nämlich unterschiedliche Steuerfüsse und ggf. wegfallender Finanzausgleich, zu entkräften?
3. Könnte ein Teil der zu erwartenden (finanziellen) Entlastung bei Verwaltung von Kanton und Bezirken (z. B. dank geringerem Beratungsaufwand für eine langfristig kleinere Anzahl von Gemeindebehörden) in einer Übergangszeit den fusionierenden Gemeinden gutgeschrieben werden?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat andere, neue Zusammenarbeitsmodelle zwischen Gemeinden welche mehr Effizienz aufweisen würden, ohne die Demokratiedefizite (wie sie teils von Zweckverbänden her bekannt sind) in Kauf zu nehmen?
Welche Bedeutung gibt der Regierungsrat dem Territorialprinzip, das heisst der klaren, funktionsübergreifenden Zuständigkeit einer Gemeindeexekutive für ein geografisch einheitlich abgegrenztes Gebiet, bei Fusionen generell und bei der Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Matthias Gfeller, Winterthur, und Robert Brunner, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Gemeindeorganisation in der Schweiz hat sich in den vergangenen 150 Jahren als sehr stabil gegenüber Veränderungen erwiesen. So sind die schweizerischen Gemeinden in der Regel nach wie vor sehr klein. Auf Grund der anspruchsvolleren Aufgaben und der höheren Ansprüche der Einwohner und Einwohnerinnen stossen immer mehr kleine Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen. Mit einer breiten Palette

von Reformmassnahmen versuchen deshalb Kantone und Gemeinden, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu steigern. In den letzten Jahren kann in der Schweiz ein eigentlicher Trend zu Gemeindefusionen festgestellt werden (Daniel Kettiger, Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten, 2004, S. 4, publiziert auf www.gemeindefusion.ch). Eine grössere Zahl von Fusionen ist insbesondere in den Kantonen Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, Tessin, Thurgau und Wallis zu verzeichnen. Gemeindefusionen sind vor allem bei kleineren Gemeinden sowie in strukturell benachteiligten Regionen verbreitet (Reto Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern 2002, S. 477 ff.). In solchen Gebieten geht es vor allem darum, Gemeinden mit einer höheren Einwohnerzahl zu schaffen. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Leistungsfähigkeit der Gemeinden tendenziell von ihrer Grösse abhängig ist. Mindestgrössen für Gemeinden werden von den Kantonen allerdings nur selten formuliert (Steiner, a. a. O., S. 478). Es bestehen unterschiedliche Vorstellungen über eine optimale Gemeindegrösse; aus wissenschaftlicher Sicht ist die Bestimmung einer allgemein gültigen optimalen Gemeindegrösse nicht möglich (vgl. Steiner, a. a. O., S. 120).

Die Umsetzung von Gemeindefusionen wird entscheidend durch die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene geprägt. Die in der Schweiz seit Beginn der 1990er-Jahre durchgeführten Gemeindezusammenschlüsse sind mehrheitlich das Ergebnis von kantonalen Gebietsreformen (Steiner, a. a. O., 475). Die Behörden dieser Kantone haben sich klar für Gemeindezusammenschlüsse ausgesprochen, entsprechende Strategien formuliert und Anreize gesetzt. Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Gemeindefusionen und der aktiven Förderung von Gemeindefusionen durch den Kanton (Kettiger, a. a. O., S. 4).

In den Zürcher Gemeinden sind Gemeindefusionen hingegen nur selten ein Thema, wie eine Befragung der Gemeindeforschreiber 1998 gezeigt hat (Andreas Ladner / Reto Steiner, Gemeindefusionen im Kanton Zürich, Bern 2001, S. 60). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die 171 Zürcher Gemeinden im gesamtschweizerischen Vergleich eher gross sind. Sie zählen im Schnitt 3143 Einwohnerinnen und Einwohner (Median), während die durchschnittliche Schweizer Gemeinde lediglich 922 Einwohnerinnen und Einwohner (Median) zählt (Stand per 31. Dezember 2003). Entsprechend ist die Ausgangslage im Kanton Zürich nicht ohne Weiteres mit der Situation in anderen Kantonen vergleichbar. Allerdings gibt es auch im Kanton Zürich eine grössere Zahl von kleinen Gemeinden: 34 Gemeinden zählen weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Die lokalen soziokulturellen, wirtschaftlichen, geografischen und politischen Gegebenheiten schlagen sich in ganz unterschiedlichen Vorgehensweisen der Kantone bei Gemeindefusionen nieder. In 16 Kantonen sind Fusionen nur möglich, wenn die betroffenen Gemeinden zugestimmt haben. Zehn Kantone verfügen über die Möglichkeit, durch einen kantonalen Beschluss Gemeinden zwangsweise zu fusionieren (Ladner/Arn/Friederich/Steiner/Wichtermann, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Bern 2000, S. 107). Der Einsatz von Zwangsmitteln ist allerdings sehr selten; es herrscht Konsens darüber, dass Gemeindefusionen auf freiwilliger Basis erfolgen sollen und dass bei zwangsweise verordneten Gebietsreformen die Ziele nur teilweise erreicht werden können (vgl. Steiner, a. a. O., S. 494). Einige Kantone unterstützen Zusammenschlüsse mit monetären, andere mit nichtmonetären Anreizen; wiederum andere haben gar keine Anreize vorgesehen. Der Kanton Bern etwa hat vor Kurzem ein Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen erlassen, das pauschale Pro-Kopf-Beiträge auf Grund der Einwohnerzahl der an der Fusion beteiligten Gemeinden vorsieht. Auch der Kanton Freiburg kennt ein Anreizsystem, das die finanzielle Beihilfe auf der Grundlage der Einwohnerzahl berechnet. Demgegenüber kennt der Kanton Luzern keine Pauschalbeiträge zur Förderung von Gemeindefusionen; die Höhe der finanziellen Unterstützung wird zwischen den fusionswilligen Gemeinden und dem Kanton individuell ausgehandelt. Im Kanton St. Gallen schliesslich wurden bis anhin Gemeindefusionen (noch nicht) mit finanziellen Anreizen gefördert; die Unterstützung fand in erster Linie in der Form einer fachlichen Beratung der fusionswilligen Gemeinden (z. B. Rapperswil und Jona) statt.

Es zeigt sich, dass die Kantone entsprechend ihrer jeweiligen Gemeindestruktur und ihren Reformvorstellungen unterschiedliche Wege wählen, um Gemeindefusionen zu unterstützen. Pauschale Annahmen darüber, welche gesetzlichen Rahmenbedingungen fusionsfördernd sind, erweisen sich demnach als schwierig. Soweit ersichtlich besteht jedoch Konsens darüber, dass ein auf kleinräumige Verhältnisse ausgerichteter Finanzausgleich ein Hindernis für Gemeindefusionen darstellt und entsprechend angepasst werden muss. Auffallend ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass Anreizmechanismen in den meisten der erwähnten Kantone erst im Zuge bereits eingeleiteter Reformbestrebungen und nach einem entsprechenden politischen Meinungsbildungsprozess geschaffen wurden. Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass bei der Umsetzung von Gemeindefusionen neben ökonomischen und juristischen Gesichtspunkten vor allem auch gesellschaftliche und politische Aspekte eine wichtige Rolle spielen (vgl. Steiner, a. a. O., S. 483).

Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass die Haltung der kantonalen Politik für das Gelingen von Gebietsreformen von entscheidender Bedeutung ist; grundsätzlich haben Parlament und Regierungsrat Gemeindezusammenschlüsse klar zu befürworten und zu unterstützen. Fehlen diese Voraussetzungen, drohen entsprechende Reformprozesse letztlich zu scheitern. Auf kommunaler Ebene müssen Fusionsprozesse in aller Regel von der Exekutive getragen werden, damit sie erfolgreich umgesetzt werden können. In der Mehrzahl der Fälle geben denn auch Mitglieder der Gemeindeexekutive den Anstoss für Gemeindevereinigungen (Steiner, a. a. O., S. 479). Demgegenüber spielt die Verwaltung bei der Projekt lancierung nur eine untergeordnete Rolle.

Unabdingbar für das Gelingen eines Fusionsprozesses ist sodann eine offene und transparente Kommunikationspolitik von Kanton und Gemeinden; sämtliche Beteiligten, insbesondere Behörden, Bevölkerung und Parteien, sind dabei mit einzubeziehen. Ein zu forsches Auftreten des Kantons – so zeigen Erfahrungen aus anderen Kantonen – kann den Kommunikationsprozess eher erschweren. Da emotionale Faktoren (z. B. Gemeindennamen, Wappen) bei Gemeindezusammenschlüssen eine bedeutende Rolle spielen, ist dem Kommunikationsaspekt grosse Beachtung zu schenken. In der Regel müssen bei Fusionsprozessen daher professionelle Informationsbeauftragte eingesetzt werden. Auch hier zeigt sich, dass in den Kantonen und Gemeinden eine Vielfalt von Kommunikationsinstrumenten eingesetzt werden, die auf die regionalen Bedürfnisse und Gegebenheiten ausgerichtet sind. Die Palette reicht von Orientierungsveranstaltungen in Gemeinden bis hin zur Schaffung von allgemeinen Informationsseiten im Internet.

Zu Frage 2:

Eine allgemeine Beurteilung der Auswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen in der Schweiz ist nur ansatzweise möglich. Die Auswirkungen müssen anhand konkreter Beispiele differenziert beurteilt werden und führen je nach zu Grunde liegender Werthaltung zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen (Steiner, a. a. O., S. 484). Im Kanton Zürich haben seit der 2. Zürcher Stadtvereinigung von 1934 keine Vereinigungen von politischen Gemeinden mehr stattgefunden. In den vergangenen Jahren sind drei Anläufe zu Gemeindevereinigungen unternommen worden, die jedoch allesamt von den Stimmberechtigten abgelehnt wurden (Rorbas mit Freienstein-Teufen 1991, Schöfflisdorf mit Oberweningen 1999 und Andelfingen mit Kleinandelfingen 2002). Entsprechend liegen aus dem Kanton Zürich keine Daten über Kosten und Nutzen von zu Stande gekommenen Gemeindezusammenschlüssen vor. Konkrete Zahlen sind einzig aus einer Vorstudie zum Fusionsprojekt Andelfingen-Kleinandelfingen verfügbar: Darin wird das Spar-

potenzial der Vereinigung als nicht sehr gross eingestuft. Gerechnet wird mit Einsparungen von jährlich rund Fr. 210 000 bei einem Bruttoaufwand (ohne Schule) der vereinigten Gemeinde von 10,6 Mio. Franken. Die Einsparungen ergeben sich aus der Kürzung von Stellenprozenten im Bereich der Verwaltung und der Gemeindewerke. Dem stehen einmalige Fusionskosten in der Grössenordnung von Fr. 310 000 gegenüber (Bericht der Arbeitsgruppe Zukunft Andelfingen Kleinandelfingen vom 19. März 2001). Im Übrigen hätte die Vereinigung nach einer Übergangsfrist von drei Jahren zum Verlust des Steuerkraftausgleichs geführt, was mit ein Grund für das Scheitern des Projektes gewesen sein dürfte.

In der Wissenschaft wird die Auffassung vertreten, dass mit Gemeindegemeinschaften eine sparsame und wirkungsvolle Verwendung der öffentlichen Mittel erreicht werden kann (Steiner, a. a. O., S. 281). Einsparungen infolge von Gemeindegemeinschaften lassen sich allerdings nicht präzise vorhersagen und im Nachhinein nur schwer nachweisen. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen zudem, dass bisweilen zu hohe Erwartungen hinsichtlich der Entlastung der Haushalte von Kanton und Gemeinden geweckt wurden. Bei einer Gemeindegemeinschaftsreform ist es deshalb von zentraler Bedeutung, dass Gemeinden und Kanton von realistischen Annahmen über die Auswirkungen einer Reform ausgehen.

Die vorliegenden gesamtschweizerischen Daten (Gemeindegemeinschaftsbefragung 1998) zeigen, dass die finanziellen Auswirkungen von Gemeindegemeinschaften unterschiedlich ausfallen. In rund der Hälfte der Gemeinden stieg die Verschuldung infolge neuer Investitionen innerhalb von fünf Jahren an, in der anderen Hälfte konnten Schulden getilgt werden. Die Investitionen wurden in der Regel getätigt, um den Ausbaustandard der Infrastruktur in der neuen Gemeinde zu vereinheitlichen (Steiner, a. a. O., S. 485). Gemeindegemeinschaften führen in der Regel zu einer höheren Dienstleistungsqualität, wobei das Leistungsniveau der zuvor grösseren Gemeinde den Massstab bildet. Bei Gemeindegemeinschaften wird zwar eine Vielzahl von Funktionären freigestellt. Beim festangestellten Personal erfolgt jedoch in der Regel kein Abbau; die Mehrzahl der Gemeinden hat sogar den Personalbestand nach dem Zusammenschluss erhöht (Steiner, a. a. O., S. 486). Das Luzerner Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) ist auf Grund von Fallstudien im Kanton Luzern zum Schluss gekommen, dass Gemeindegemeinschaften direkte Einsparpotenziale von etwa 1 bis 2,5% der jährlichen Ausgaben der Laufenden Rechnung bringen (Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Luzern über die Umsetzung des Projekts Gemeindegemeinschaftsreform vom 21. März 2000, S. 9).

Auf Stufe Kanton (Zentralverwaltung und Bezirke) sind Einsparungen möglich, wenn der Aufwand für die Beratung und Beaufsichtigung der Gemeinden gesenkt werden kann. Mittlere Gemeinden sind leistungsfähiger und benötigen weniger Unterstützung durch die übergeordnete Staatsebene. Eine nennenswerte Entlastung im Bereich der Beratung und Aufsicht ist allerdings nur dann zu erwarten, wenn die Zahl der Gemeinden in grösserem Ausmass sinkt, was nur im Rahmen eines langfristigen Prozesses denkbar ist. Ob und in welchem Ausmass beim kantonalen Finanzausgleich (Steuerfussausgleich, Staatsbeiträge) Einsparungen möglich sind, ist Gegenstand einer laufenden Abklärung. Mit einer geschickten Strukturpolitik dürften langfristig erhebliche Effizienzsteigerungen und möglicherweise finanzielle Einsparungen auf Stufe Kanton erzielbar sein. In der Umsetzungsphase sind allerdings zusätzliche finanzielle Mittel des Kantons erforderlich. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass freiwillige Gemeindefusionen nur zu Stande kommen, wenn sie mit finanziellen Anreizen gefördert werden. So sind im Kanton Luzern für die Förderung von Gemeindefusionen im Zeitraum 2001–2008 rund 7,5 Mio. Franken vorgesehen. Der Kanton Bern stellt in den nächsten zwölf Jahren rund 50 Mio. Franken bereit mit dem Ziel, die Zahl der Gemeinden von heute 398 auf rund 300 zu senken (Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Gesetz zur Förderung von Gemeindefusionen vom 11. August 2004).

Sparüberlegungen allein genügen jedoch nicht, um eine Strukturreform in Gang zu setzen. Die Erfahrungen anderer Kantone zeigen, dass die Förderung effizienter, führbarer und entwicklungsfähiger Strukturen mindestens ebenbürtige Ziele sind. Es braucht somit neben dem Sparziel zusätzliche Leitideen und Energiequellen, um einen Strukturwandel erfolgreich in Gang zu setzen. Der Zusammenschluss einer grösseren Zahl von kleinen Gemeinden kann dem Kanton eine starke und leistungsfähige Gemeindelandschaft sichern. Von Gemeindefusionen kann erwartet werden, dass sie die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern. Durch eine Zusammenlegung gewinnt eine Gemeinde an Attraktivität und verbessert ihre Wettbewerbsposition, insbesondere durch erweiterte raumplanerische Möglichkeiten und eine professionellere Verwaltung. Durch die Fusion von Gemeinden wird schliesslich die Abhängigkeit von der übergeordneten Staatsebene verringert.

Unterschiedliche Steuerfüsse und der Wegfall von Finanzausgleichsbeiträgen nach erfolgter Vereinigung können ein Hindernis für die Vereinigung von Gemeinden darstellen. Gemeindefusionen werden in der Regel nur dann umgesetzt, wenn sich die finanzielle Lage

einer Gemeinde durch die Vereinigung nicht verschlechtert (Steiner, a. a. O., S. 493). Der Kanton ist grundsätzlich nicht befugt, direkt auf die Höhe des Gemeindesteuerfusses einzuwirken. Indirekt beeinflusst er diesen im Rahmen der Handhabung des Finanzausgleichs. Der kantonale Steuerkraftausgleich stärkt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden mit kleinem fiskalischem Wertschöpfungsvermögen auf Kosten der finanzstarken Gemeinden in der Weise, dass die relative Steuerkraft jeder Gemeinde mindestens 70% des Kantonsmittels beträgt. Müsste eine Gemeinde trotzdem ihren Steuerfuss mehr als fünf Prozent über dem Kantonsmittel festlegen, hat sie Anspruch auf Steuerfussausgleich, wenn sie ihren Haushalt ordnungs- und plangemäss führt. Mit dem Finanzausgleich sucht der Kanton überdies die Gemeindesteuerfüsse so zu beeinflussen, dass 95% der Steuerfüsse sich innerhalb einer Bandbreite bewegen, in welcher der oberste Bereichsgrenzwert nicht mehr als das Anderthalbfache des unteren beträgt.

Der Regierungsrat plant, das Zürcher Finanzausgleichssystem im Sinn der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu reformieren. Dabei will er die Auswirkungen der neuen Kantonsverfassung (nKV) und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Forderung des Gemeindepräsidentenverbandes (GPV) nach einer Neuregelung der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, dass in diesem Zusammenhang auch die innerkantonale Organisationsstruktur hinterfragt wird. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob und auf welche Weise der Kanton für die Gemeinden Fusionsanreize schaffen beziehungsweise Fusionshindernisse beseitigen soll. Die Sicherstellung des Besitzstandes fusionierender Gemeinden durch den Kanton im Rahmen des Finanzausgleichs wäre eine denkbare Massnahme unter vielen. Angesichts der Abhängigkeit der wünschbaren Organisationsstruktur des Kantons von der Neuverteilung von Aufgaben und Finanzen zwischen dem Kanton und den Gemeinden wäre es aber verfrüht, sich bereits heute auf bestimmte Fusionsförderungsmassnahmen festzulegen.

Zu Frage 3:

Wie vorne dargelegt erlaubt der heutige Wissensstand keine Prognosen darüber, welche Einsparungen auf Stufe Kanton (Finanzausgleich, Beratung und Aufsicht) durch Gemeindevereinigungen möglich sind. Bei dieser Ausgangslage hat es wenig Sinn, bereits heute Überlegungen anzustellen, ob und in welchem Ausmass allfällige Einsparungen für eine befristete Zeit den Gemeinden «gutgeschrieben» werden sollen, zumal dieses Sparpotenzial erst langfristig ausgeschöpft werden kann. Es

kommt hinzu, dass die Gemeinden bei der Vorbereitung einer Fusion verstärkt auf kantonale Unterstützung und Beratung angewiesen sind und dadurch wiederum Mehrkosten entstehen können.

Es liegt zweifellos im öffentlichen Interesse, wenn der Kanton mit finanziellen Anreizen Gemeindefusionen aktiv fördert (vgl. Art. 84 Abs. 5 der neuen Kantonsverfassung). Ein wirksames Anreizsystem muss jedoch einfach nachvollziehbar und gerecht sein und darf nicht von jährlich schwankenden und schwierig vorhersehbaren Einsparungen im Bereich der kantonalen Beratung und Aufsicht abhängen. Fusionswillige Gemeinden dürfen vom Kanton zu Recht erwarten, dass die finanzielle Unterstützung von Gemeindevereinigungen auf klaren Rechtsgrundlagen beruht und damit planbar ist.

Zu Frage 4:

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden hat im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert. Der Kanton stellt den Gemeinden eine breite Palette an möglichen Zusammenarbeitsformen zur Verfügung, die sie entsprechend ihren konkreten Bedürfnissen ausgestalten können. Dazu gehören der Zweckverband (§ 7 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [GG], LS 131.1), die vertragliche Zusammenarbeit (Zusammenarbeits- und Anschlussverträge) und seit dem 1. April 2005 die interkommunale Anstalt (§ 15b GG). Im Rahmen der Erarbeitung der neuen Kantonsverfassung wurden Vorschläge diskutiert, den Gemeinden neue und verbesserte Instrumente für die interkommunale Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen. Im Vordergrund standen eine Neugestaltung der Zweckverbände sowie die Schaffung einer so genannten «Zweckgemeinde», die dann allerdings nicht in die neue Kantonsverfassung Eingang gefunden hat.

Der häufigste und wichtigste Träger öffentlicher Aufgaben mit überkommunalem Wirkungsfeld ist der Zweckverband. Aufgabenbereiche und Zahl der Zweckverbände sind in den vergangenen Jahrzehnten stetig gewachsen. Dies ist ein Indiz dafür, dass immer mehr kleine Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen stossen. Die Stärke des Zweckverbands liegt in der Anpassungsfähigkeit seiner Organisation an die Bedürfnisse der verschiedensten Verbandszwecke. Dem Zweckverband wird auch künftig eine zentrale Rolle bei der Zusammenarbeit der Gemeinden zukommen. Die Abläufe und Strukturen in den Zweckverbänden sind heute aber häufig schwerfällig und aufwendig, und es fehlte bisher eine direkte demokratische Einflussmöglichkeit. Die neue Kantonsverfassung hat die demokratischen Mitwirkungsrechte im Zweckverband entscheidend gestärkt. Gemäss Art. 93 Abs. 2 nKV gelten die Volksrechte

in der Gemeinde sinngemäss auch für die Zweckverbände. Das Initiativrecht und das Referendumsrecht stehen den Stimmberechtigten im gesamten Verbandsgebiet zu.

Ein Nachteil der heute praktizierten interkommunalen Zusammenarbeit besteht darin, dass sie von Fall zu Fall stattfindet, ohne dass die Gemeinden und Zweckverbände ihr Vorgehen untereinander koordinieren würden. In der Praxis wird immer noch für jede Aufgabe ein besonderer Verband mit eigener Umgrenzung geschaffen, was zu einer Zersplitterung der Aufgabenerfüllung führt. Im Rahmen der Gesamtrevision des Gemeindegesetzes sollen Möglichkeiten geprüft werden, die Zusammenarbeit unter den Gemeinden wirksamer und überschaubarer zu gestalten.

Die neue Kantonsverfassung geht vom Grundsatz der Einheitsgemeinde aus: Die politische Gemeinde ist zuständig für die Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf kommunaler Stufe in einem bestimmten Gebiet (vgl. Art. 83 Abs. 1 nKV). Daneben sieht die Kantonsverfassung vor, dass Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung von Schulgemeinden wahrgenommen werden können (Art. 83 Abs. 2 nKV). Das Gemeindegesetz knüpft die Neubildung von Schulgemeinden, die eine Vermehrung der Zahl der Schulgemeinden zur Folge hat, allerdings an strenge Voraussetzungen (vgl. § 4 Abs. 3 GG). Die Entwicklung geht heute in Richtung Vereinfachung der Gemeindestrukturen; die Zahl der Spezialgemeinden soll im Interesse einer effizienten Aufgabenerfüllung gesenkt und deren Aufgaben von der politischen Gemeinde übernommen werden. Entsprechend kennt die neue Kantonsverfassung keine Zivilgemeinden mehr. Wichtigstes Ziel ist es, die politischen Gemeinden zu stärken und ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Im Rahmen der Vernehmlassung zur neuen Kantonsverfassung hat der Regierungsrat klar Stellung bezogen gegen Vorschläge, welche eine Schwächung der politischen Gemeinde zur Folge gehabt hätten. So hat er in den Vernehmlassungen vom 17. April und 6. November 2002 das Modell der Zweckgemeinde abgelehnt, weil mit der Schaffung derartiger Spezialgemeinden zwangsläufig eine Zersplitterung der Gemeindef Landschaft und eine Verkomplizierung der politischen Strukturen verbunden wäre.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi