

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 336/2005 betreffend
Pilotprojekt «Zusammenarbeit statt Zentralisierung»
im Rahmen der Agglomerationsprogramme**

(vom 18. Juni 2008)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 19. Juni 2006 folgendes von Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, sowie den Kantonsräten Dr. Dieter Kläy, Winterthur, und Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, am 28. November 2005 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt im Rahmen der Agglomerationsprogramme ein Pilotprojekt «Zusammenarbeit statt Zentralisierung» zu lancieren.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Die Zürcher Gemeinden stehen vor Herausforderungen, die Reformen notwendig machen. Handlungsbedarf besteht zum einen wegen der Kleinräumigkeit gewisser politischer Strukturen und der damit verbundenen Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit. Zum anderen sind auch Städte und grössere Gemeinden in den Agglomerationen gefordert, weil sich auch Probleme in Zentrumsgemeinden gemeindeübergreifend auswirken. Der Regierungsrat hat daher der Direktion der Justiz und des Innern mit Beschluss vom 4. Januar 2005 den Auftrag erteilt, die Gemeindestrukturen einer Prüfung zu unterziehen und Lösungsansätze für eine Stärkung der Gemeindeflandschaft zu erarbeiten. Am 7. November 2007 nahm der Regierungsrat vom Schlussbericht Kenntnis. Ausserdem beschloss er im Rahmen der vom Bund verabschiedeten Agglomerationspolitik ein Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr sowie die Durchführung eines Projekts «Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum

Zürich» (Beschlüsse vom 1. Februar und 7. Juli 2006). Gemäss den Legislaturzielen 2007–2011 soll sodann eine Gemeindestrategie erarbeitet werden, die aufzeigt, wie der Kanton im Bereich der Gemeindestrukturen und der interkommunalen Zusammenarbeit Gemeindefusionen unterstützen will (Legislaturziel 7.1). Mit all diesen Vorhaben sollen die Gemeinden in ihrer selbstständigen und effizienten Aufgabenerfüllung gestärkt werden.

2. Zusammenarbeit und Vereinigung als ergänzende Reformansätze

Das Postulat erweckt mit der Formulierung «Zusammenarbeit statt Zentralisierung» im Titel den Eindruck, dass es sich bei der Zusammenarbeit unter Gemeinden und bei Gemeindezusammenschlüssen um Reformansätze handelt, die sich gegenseitig ausschliessen. Aus der Begründung zum Postulat muss gefolgert werden, dass mit dem Begriff «Zentralisierung» Gemeindezusammenschlüsse gemeint sind. Die Postulanten bezweifeln den Nutzen von Gemeindezusammenschlüssen mit dem Argument, kleine Gemeinden seien bürgernah und kostengünstig.

In den letzten Jahren kann in der Schweiz ein eigentlicher Trend zu Gemeindefusionen festgestellt werden. Aufgrund dieser Entwicklung können die Auswirkungen von Gemeindefusionen heute recht gut beurteilt werden. Verschiedene empirische Studien kommen zum Schluss, dass sich Gemeindevereinigungen positiv auswirken und insbesondere zu einer Entlastung des Staatshaushalts, zu einer Verbesserung des Dienstleistungsangebots und zu einer Senkung der Kosten der Leistungserstellung führen können. In der Regel werden jedoch selten alle Ziele gleichzeitig erreicht. So geht oft eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität mit einer Kostensteigerung einher (Reto Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern 2002, S. 492).

In der Diskussion um Gemeindegrössen und Gebietsreformen darf freilich nicht nur betriebswirtschaftlich argumentiert werden. Der Nutzen von Gemeindevereinigungen liegt nicht zur Hauptsache in kurzfristig erzielbaren Einsparungen, sondern vor allem in strukturellen Verbesserungen, wozu unter anderem eine bessere Aufgabenerfüllung, bessere raumplanerische Entwicklungsmöglichkeiten, eine einfachere Gewinnung von Behördenmitgliedern und eine Stärkung der Gemeinden gegenüber dem Kanton gehören.

Die bisherigen Erfahrungen mit Gemeindevereinigungen zeigen deutlich, dass es neben dem Sparziel zusätzliche Leitideen und Motivationsquellen braucht, um einen Strukturwandel erfolgreich in Gang

zu setzen. Vor allem der Wunsch nach einem zeitgemässen Dienstleistungsangebot kann dabei ein wichtiger Entscheidungsfaktor Richtung Vereinigung sein.

Vor Kurzem wurden die Auswirkungen von sieben vollzogenen Gemeindefusionen in der Deutschschweiz im Rahmen einer Bevölkerungsbefragung wissenschaftlich untersucht (gfs. Bern, Juli 2007). Die Studie kommt zum Schluss, dass die klare Mehrheit der Stimmberechtigten auch nach erfolgter Fusion davon ausgeht, dass ihre Anliegen in der Gemeinde Gehör finden und dass sich in der Gemeinde auch als Einzelperson etwas bewegen lässt. Die Stimmberechtigten sind zudem mehrheitlich der Auffassung, dass sich das politische Klima nach der Fusion nicht verschlechtert habe und kein Stück Heimat verlorengegangen sei. Die Studie kommt weiter zum Schluss, dass eine Gemeindefusion das hohe Wohlbefinden der Stimmberechtigten mit ihrer Wohngemeinde nicht verringert hat. Rund 90% der Befragten würden der Gemeindefusion deshalb erneut zustimmen (NZZ vom 11. Februar 2008).

In den Legislaturzielen des Regierungsrates 2007–2011 nehmen Gebietsreformen eine wichtige Stellung ein. Sie sollen zu einer Stärkung der Gemeindelandschaft beitragen (Legislaturziel 7.4). Gleichzeitig will der Regierungsrat auch die interkommunale Zusammenarbeit stärken. Zusammenarbeit unter Gemeinden und Gemeindevereinigungen sind somit keine Gegensätze, sondern ergänzende Lösungsansätze für Gemeindereformen.

3. Funktional orientierte Zusammenarbeitsformen (Zweckgemeinde)

Die Postulanten schlagen in der Begründung zum Postulat vor, für notwendige Strukturreformen in der Agglomeration funktional orientierte und damit für bestimmte Aufgaben ausgerichtete interkommunale Zusammenarbeitsformen zu schaffen. Dabei nehmen sie ausdrücklich auf die Form der interkommunalen Zusammenarbeit Bezug, die landläufig unter dem Begriff «Zweckgemeinde» bekannt ist.

Die in der Wissenschaft entwickelte Idee der Zweckgemeinden taucht in der Diskussion über Gemeindereformen immer wieder auf. Oft werden die Zweckgemeinden unter dem Titel der FOCJ («Functional, overlapping and competing jurisdictions») zur Diskussion gestellt. FOCJ sind eigenständige Gemeinden, die begriffsmässig die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zum Ziel haben, sich gebietsmässig überlappen und wettbewerbsorientiert sind (vgl. Reto Steiner, a. a. O., S. 208). Sie zeichnen sich im Gegensatz zu Zweckverbänden unter anderem dadurch aus, dass sie eigene Steuern erheben. Dies be-

dingt unter anderem die Einrichtung und Durchführung von Zweckgemeindeversammlungen. Die zentrale Idee der Zweckgemeinde besteht darin, dass die sinnvolle Grösse einer Gemeinde für jede Aufgabe verschieden ist, weshalb für jede Aufgabe ein besonderer Zusammenschluss von Gemeinden, d. h. eine Zweckgemeinde, geschaffen werden soll.

Bereits im Rahmen der Erarbeitung der neuen Kantonsverfassung war die Zweckgemeinde Gegenstand ausführlicher Debatten. In der öffentlichen Vernehmlassung wurde sie mehrheitlich abgelehnt. Auch Regierungsrat und Verfassungsrat kamen zum Schluss, von der Einführung solcher Zweckgemeinden Abstand zu nehmen. Hauptbegründung für die ablehnende Haltung war die Befürchtung, dass die Schaffung von Zweckgemeinden zu einer Zersplitterung der Gemeindeflandschaft und zu einer Schwächung der politischen Gemeinde führen würde. Die damit einhergehende Verkomplizierung der politischen Strukturen stünde den heutigen Bemühungen vieler Gemeinden zur Eingliederung der Spezialgemeinden (Schulgemeinden) in die politische Gemeinde diametral entgegen. Zu befürchten wäre zudem eine Überforderung der Stimmberechtigten, wenn sie ihre Mitwirkungsrechte in einer grossen Zahl von Gemeinden wahrnehmen müssten, wird doch die demokratische Teilnahmebereitschaft tendenziell verschlechtert, wenn mehrere Gemeindeversammlungen zu besuchen sind. Das Milizsystem dürfte zudem angesichts der bereits heute bestehenden Rekrutierungsprobleme an seine Grenzen stossen, wenn in den neuen Zweckgemeinden eine grosse Zahl von neuen Behörden geschaffen würde. Schwierige, wenn nicht unlösbare Fragen würden sich auch im Hinblick auf den Finanzausgleich und die Aufteilung des Steuersubstrates stellen (vgl. Evi Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Vorb. zu Art. 83–94 N. 15 ff.; Vernehmlassung des Regierungsrates vom 17. April 2002 an die Kommission 6 des Verfassungsrates zur «Gliederung des Kantons Zürich», Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 78/2005 betreffend Motivationsfaktoren für die engere Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindefusionen).

Bei Schaffung der Zweckgemeinde als neue Form der Gemeindezusammenarbeit müsste damit gerechnet werden, dass die bekannten Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit noch ausgeprägter in Erscheinung treten würden. Eine kohärente Führung aller Aufgabenbereiche würde dadurch verunmöglicht und die Zersplitterung der Aufgabenerfüllung zu Koordinationsproblemen führen. Einzelne in Zweckgemeinden organisierte Aufgaben könnten ein nicht gerechtfertigtes Gewicht bekommen. Und es bestünde auch die Gefahr, dass wegen der fehlenden Gesamtsicht die Aufgabenerfüllung innerhalb eines bestimmten Zwecks unnötig verteuert würde, weil Interessenvertrete-

rinnen und -vertreter als Entscheidungsträgerinnen und -träger in den Zweckgemeindeversammlungen nicht selten einen hohen Leistungsstandard mit entsprechenden Kostenfolgen festlegen würden.

Gerade diese Nachteile sprechen auch gegen das Modell Zweckgemeinde als Lösungsansatz für Strukturformen in der Agglomeration, denn in der Agglomeration besteht ein hoher Bedarf an verbindlicher Abstimmung von zahlreichen Aufgabenbereichen insbesondere von Querschnittsaufgaben (zum Beispiel Raumplanung). Auch die technische Arbeitsgruppe der Tripartiten Agglomerationskonferenz erachtet die Zweckgemeinde als nicht geeignet für die Zusammenarbeit in der Agglomeration, weil die Transparenz völlig verloren gehe, wenn für jede Aufgabe eine andere Zweckgemeinde zuständig sei. Ausserdem könne die Koordination zwischen den einzelnen Aufgaben- bzw. Politikbereichen nicht sichergestellt werden und seien Verhandlungslösungen über verschiedene Aufgabenbereiche kaum möglich (vgl. Tripartite Agglomerationskonferenz [Hrsg.]: Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen, Bern 2006, S. 72 f.).

In der Praxis ist die Zweckgemeinde noch nie erprobt worden; kein Kanton hat dieses Modell in den letzten Jahren eingeführt. Andere Kantone haben die Einführung von Zweckgemeinden im Wesentlichen aus den obgenannten Gründen ausdrücklich abgelehnt (zum Beispiel die Kantone Luzern und Aargau). In verschiedenen Kantonen steht sogar die Abschaffung zweckgemeindeähnlicher Strukturen, wie sie zum Teil noch in Form von Schulgemeinden oder Sozialgemeinden bestehen, zur Diskussion.

Aus den dargelegten Gründen besteht kein Anlass, das Modell der Zweckgemeinde allgemein und auch in der Agglomeration weiterzuvollziehen, nachdem bereits Verfassungsrat und Regierungsrat das Instrument der Zweckgemeinde grundsätzlich verworfen haben und zahlreiche Argumente gegen das Zweckgemeindemodell sprechen. Es ist deshalb auch nicht zweckmässig, entsprechende Pilotprojekte zu unterstützen (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 78/2005).

4. Verschiedene Modelle der Zusammenarbeit in den Agglomerationen

Die Agglomerationen im Kanton Zürich sind in den letzten 30 Jahren stark gewachsen. Im Jahre 2000 gehörten 133 Gemeinden mit 1 185 250 Einwohnerinnen und Einwohnern (95% der Gesamtbevölkerung des Kantons Zürich) zum Agglomerationsgebiet. Die Einwohnerinnen und Einwohner haben ihren Aktionsradius stark erweitert: Wohnort, Arbeitsort, Einkaufsort und Freizeitort liegen immer weiter

auseinander. Die Trennung von Wohn- und Arbeitsort hat grosse Pendlerströme zur Folge.

Die Schlüsselprobleme der Agglomerationen liegen bei der häuslicherischen Bodenutzung, der Bewältigung des Verkehrsaufkommens und der Aufrechterhaltung der Lebensqualität. Besondere Herausforderungen bestehen hinsichtlich der städtebaulichen Qualität, des Lärmschutzes, der Luftreinhaltung sowie der Aufwertung von Erholungsräumen (vgl. Raumplanungsbericht 2005 des Kantons Zürich, S. 13). Den Postulanten ist darin zuzustimmen, dass eine bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr zu den dringendsten Aufgaben in den Agglomerationen gehört.

Die politische Gebietseinteilung in den Agglomerationen deckt sich in vielen Bereichen nicht mehr mit den räumlichen Gegebenheiten. Viele Probleme und Entwicklungen machen nicht vor Gemeindegrenzen halt. Dies bringt hohe Koordinationskosten mit sich und erschwert in erheblichem Masse die Steuerung der Entwicklung der Agglomerationen. Stimmberechtigte, Steuerzahlende, Bezügerinnen und Bezüger kommunaler Leistungen sind immer häufiger nicht deckungsgleich. Die Diskrepanz zwischen der Grösse der Gebietskörperschaften, in denen politische Entscheidungen gefällt werden, und der Grösse der Wirtschaftsräume, in denen die Bevölkerung lebt und arbeitet, gilt je länger je mehr als Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung (vgl. Tripartite Agglomerationskonferenz; TAK [Hrsg.]: Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration, Bern 2004, S. 26).

Dieser Problemdruck hat in den Agglomerationen schon seit Längerem zu vermehrter Zusammenarbeit geführt. Diese erfolgt in der Regel jedoch nur punktuell und ist oft wenig koordiniert. Die Zusammenarbeit in Agglomerationen ist zudem meistens freiwillig. Das erschwert es, Entscheide zu fällen und durchzusetzen. Die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit und die Lebensqualität lassen sich langfristig nur sichern, wenn die Zusammenarbeit in den Agglomerationen gestärkt wird. Für die Zusammenarbeit stehen zurzeit folgende Instrumente zur Verfügung, die sich hauptsächlich in der Intensität der Zusammenarbeit unterscheiden: Der Verein (Beispiel: «glow, das Glattal»), der Zweckverband (Beispiel: Regionalplanungszweckverbände im Kanton Zürich), die Regionalkonferenz (Kanton Bern) oder die Agglomeration als öffentlich-rechtliche Körperschaft (Kanton Freiburg). Es gibt nicht eine einzig «richtige» Form der Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Als erfolgsversprechend gelten Modelle, die politikbereichsübergreifende, verbindliche Entscheide ermöglichen und gleichzeitig demokratischen Anforderungen genügen, ohne jedoch eine vierte staatliche Ebene zu bilden (TAK, 2004, S. 44). Der

Regierungsrat hat diesen Ansatz in die Legislaturziele 2007–2011 aufgenommen. Gemäss Legislaturziel 7.4 sollen neue Zusammenarbeitsmodelle erarbeitet werden, die eine verbindliche und bereichsübergreifende Steuerung der kommunalen Aufgaben erlauben. Damit ist dem Anliegen des Postulats insoweit Rechnung getragen, als mit ihm auch die Erprobung neuer Modelle ausserhalb des Zweckgemeinde-modells ermöglicht werden soll. Anzuführen bleibt, dass der Regierungsrat nicht die Kompetenz hat, Pilotprojekte im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit in Gang zu bringen, wie dies das Postulat verlangt. Es ist Sache der Gemeinden, solche Pilotprojekte zu veranlassen und durchzuführen. Die Rolle des Kantons besteht darin, die Gemeinden dabei zu unterstützen und allfällig notwendige Rechtsgrundlagen zu schaffen.

5. Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr

Im Rahmen seiner Agglomerationspolitik stellt der Bund Beiträge an die Investitionen im Agglomerationsverkehr in Aussicht. Er verlangt dafür die Schaffung von sogenannten Agglomerationsprogrammen im Bereich Siedlung und Verkehr sowie die Bildung von Trägerschaften für diese Programme. Dabei legt der Bund grosses Gewicht auf die Organisation der horizontalen und der vertikalen Zusammenarbeit. Die zu wählende Organisationsform muss in der Lage sein, die anstehenden Probleme der Zersiedlung und der Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Umwelt wirksam anzugehen. Eine weitere Komplizierung des Geflechts von Institutionen, Trägerschaftsorganisationen, Finanzierungsschlüsseln, räumlichen Geltungsbereichen und Akteuren ist zu vermeiden.

Mit Beschluss vom 1. Februar 2006 hat der Regierungsrat dem Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr für den Kanton Zürich zugestimmt. Danach gilt bis auf Weiteres für die kantonsinternen Problemstellungen der Kanton mit seinen bestehenden Strukturen und organisatorischen und finanzrechtlichen Zuständigkeiten als Trägerschaft. Später sollen dafür geeignete Organisationsformen geschaffen werden, weshalb funktionsfähige Modelle zu evaluieren sind. Zu diesem Zweck hat der Kanton zusammen mit den Städten Zürich und Winterthur sowie Vertretern des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich 2006 das Projekt «Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich» begonnen (Beschluss vom 11. Juli 2006). Gestützt auf die im Rahmen dieses Projekts erarbeiteten Vorschläge hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 19. Juli 2006 verschiedene Projekte genehmigt. Im Zentrum stehen Vorschläge für Interkommunalkonferenzen und eine Metropolitankonferenz, an der

sich der Kanton gemäss Beschluss vom 28. Februar 2008 zusammen mit Kantonen und Gemeinden im Metropolitanraum Zürich beteiligt.

Die endgültige Struktur der Metropolitankonferenz ist noch offen, da wesentliche Fragen (Zusammensetzung, Organe, Kompetenzen usw.) noch zu klären sind.

6. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 336/2005 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Notter Husi