

Sitzung vom 30. April 1997

949. Anfrage (Mindestgrösse politischer Gemeinden / Auswirkungen auf Finanzen)

Kantonsrat Bruno Dobler, Lufingen-Augwil, hat am 3. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Die Effizienz und die Effektivität der Gemeinden und deren Verwaltungen sind wahrscheinlich sehr unterschiedlich. Die Gemeinden üben deshalb einen unterschiedlichen Einfluss auf den Kanton in bezug auf Wirkung und direkten Aufwand aus.

Ich bitte Sie deshalb, mir folgende Fragen zu beantworten:

1. Wo liegt die Mindestgrösse für eine Gemeinde im Kanton Zürich, so dass sie mit vertretbarem Aufwand selbständig geführt werden kann?
2. Welche Kriterien führten zur Antwort der Frage 1?
3. Vorausgesetzt, es gelänge, die Gemeinden so zusammenzulegen, dass die Mindestgrösse gemäss Frage 1 erreicht würde, welche Auswirkungen prognostizieren Sie
 - a) auf die Finanzen des Kantons,
 - b) auf die Finanzen der Gemeinden?
4. Welchen Einfluss hätte eine solche Zusammenlegung auf die Mitarbeiterzahl beim Kanton und bei den betreffenden Gemeinden?
5. Welche Vor- und Nachteile (ausserhalb der Finanzen) würden sich zusätzlich mit der Umsetzung der Reduktion (oder allenfalls Erhöhung) der Gemeinden im Kanton ergeben?
6. Verfügt der Kanton über Kennzahlen, welche die Leistungsfähigkeit der Gemeinden aufzeichnen? Wenn ja, über welche?

Für Ihr Engagement in dieser Sache danke ich Ihnen herzlich.

Auf Antrag der Direktion des Innern
beschliesst der Regierungsrat

I. Die Anfrage Bruno Dobler, Lufingen-Augwil, wird wie folgt beantwortet:

Der Kanton Zürich gliedert sich in 171 politische Gemeinden, dazu kommen 188 Schulgemeinden, 255 Kirchgemeinden und 22 Zivilgemeinden. Die Gemeinden sind Trägerinnen öffentlicher Aufgaben auf unterster Stufe und bilden eine Grundform des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Als lokale Verbände stellen die Gemeinden den engsten Bereich dar, in dem die sozialen Bezüge erlebbar sind und der für den Einzelnen noch so überschaubar ist, dass er sich hier in die Gemeinschaft einbezogen fühlt.

Die Gemeinden sind heute grundsätzlich in stische Amt stellt gegenwärtig eine gegenüber den Modellrechnungen vereinfachte Aufber Zufluss der finanziellen Mittel stagniert, und gleichzeitig kommen neue Aufgaben auf die Gemeinwesen zu, oder traditionelle Aufgaben nehmen plötzlich neue Dimensionen an, wie das Beispiel der jüngsten Entwicklungen im Bereich der sozialen Wohlfahrt zeigt. Während solche Aufgaben in den Städten vordringlich zu Haushaltsproblemen führen, stossen kleine Gemeinden bei der Erfüllung der immer komplexer werdenden öffentlichen Aufgaben an organisatorische Grenzen.

Wissenschaftliche Untersuchungen, wonach eine Gemeinde unter einer bestimmten Mindestgrösse betriebswirtschaftlich nicht mehr sinnvoll verwaltet werden kann, gibt es für den Kanton Zürich oder die Schweiz nicht. In dem 1993 erschienenen Bericht des St. Galler Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht zum Zürcher Finanz- und Lastenausgleich wird festgestellt, dass für reine Verwaltungskosten keine signifikanten Beziehungen zur Grösse der Gemeinde bestehen. Im Gegensatz dazu liegen der Sozialaufwand und der Aufwand für Kultur und Freizeit in den kleinen Gemeinden deutlich unter demjenigen grosser Gemeinden, was aber eine Folge der Gemeindestruktur und nicht der Gemeindegrösse an sich sein dürfte. Ob eine Gemeinde mit noch vertretbarem Aufwand selbständig geführt werden kann, hängt somit nicht primär von ihrer Grösse, sondern von verschiedenen weiteren Faktoren ab. Eine massgebliche Rolle für die Effizienz von staatlichen Leistungen spielt dabei die möglichst klare Zuordnung von Aufgaben und

Finanzierung, die durch grössere Gemeinden erleichtert wird (Ausgleich von Sondereinflüssen, Investitionen usw.).

Gemeindefusionen sind in staatspolitischer Hinsicht zu hinterfragen. Mit der Fusion von Gemeinden werden Verwaltungen, d.h. direkte Kontaktstellen für die Einwohnerschaft, aufgehoben. Die Distanz zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern wird vergrössert, und die Identifikation der Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrer Gemeinde, die Bereitschaft zur freiwilligen Mitarbeit in öffentlichen und gemeinnützigen Institutionen und zur Teilnahme am politischen Geschehen werden abgeschwächt. Es sind daher auch andere Massnahmen zu prüfen, mit welchen kleine Gemeinden institutionell und organisatorisch so gestärkt werden können, dass sie funktionsfähige, mit vernünftigen Aufwand betreibbare Einheiten bilden.

1. Die Veränderung der gesellschaftlichen Werte und der Wandel der Ansprüche sowie technische und organisatorische Erfordernisse zwingen die Gemeinden bereits seit mehreren Jahren zu vermehrter Zusammenarbeit bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben. Insbesondere im Bereich der Grundversorgung müssen die Gemeinden vermehrt langfristig zusammenarbeiten, um rationelle und zeitgemässe Lösungen anbieten zu können (Spitäler, übrige medizinische Versorgung, Abfallbeseitigung, Wasserversorgung, Feuerwehr usw.). Das Gemeindegesetz kennt verschiedene Formen von öffentlichrechtlichen Verträgen zwischen einzelnen Gemeinden, um Aufgabenübertragungen und die Mitbenützung von Einrichtungen zu regeln. Mit dem Mittel des Zweckverbandes, das dem Bedürfnis nach Mitentscheidung der beteiligten Gemeinden angemessen Rechnung trägt, können sich Gemeinden zur gemeinsamen Besorgung einzelner Gemeindeaufgaben zusammenschliessen (§7 Gemeindegesetz). Die wirtschaftlichen Vorteile solcher Zusammenschlüsse sind ausgewiesen. Möglich ist auch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften, in welchen jede Gemeinde ihre eigenen Behörden und damit ihre Entscheidungsfreiheit behält, mehrere Gemeinden aber ihre personellen und materiellen Mittel im Verwaltungsbereich zur Steigerung der Effizienz zusammenlegen.

2. Zum Thema des heutigen Nebeneinander von politischen und Primar- bzw. vereinigten Schulgemeinden hat sich der der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 69/1996 geäussert. Er betrachtet dort eine Zusammenlegung zwar als erwünscht; sie soll aber nicht zwangsweise durchgesetzt werden.

3. Einen Beitrag zur Effizienzsteigerung der Gemeindeverwaltungen kann schliesslich eine bessere Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben sowie der Tragung der entsprechenden Lasten leisten. Den Gemeinden soll vermehrt Entscheidungsspielraum beim Vollzug belassen werden. Es ist erwiesen, dass öffentliche Aufgaben grundsätzlich am effizientesten erfüllt werden, wenn die Verantwortung den Direktbeteiligten übertragen wird. Entscheidungsträger, Finanzierende und Nutzende sollen so weit als möglich zusammenfallen. Erfahrungen aus der Verwaltung aber auch aus der Privatwirtschaft haben gezeigt, dass eine klare Zuordnung von Aufgaben die effiziente Erbringung von staatlichen Leistungen fördert. Die finanziell schwachen und die mit besonderen Aufgaben belasteten Gemeinden müssen dabei ebenfalls mit den nötigen Mitteln ausgestattet werden.

Der Kanton besitzt keine eigentlichen Kennzahlen über die Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Im Zusammenhang mit Modellrechnungen zur Einführung eines Lastenausgleichssystems sind im Jahre 1996 Berechnungen zum Normaufwand von 28 Testgemeinden in verschiedenen Bereichen angestellt worden. Die Modellrechnungen bestätigen, dass die Finanzkraft einer Gemeinde ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für das Aufwandniveau ist. Die Ist-Aufwendungen der finanzstarken Gemeinden liegen generell über den ermittelten Normwerten. Andererseits wurde festgestellt, dass die finanzschwachen Gemeinden mit Maximalsteuerfuss näher beim Normwert liegen als der Durchschnitt der Testgemeinden, womit belegt ist, dass diese Gemeinden durchaus haushälterisch mit ihren Mitteln umgehen. Das Statistische Amt stellt gegenwärtig eine gegenüber den Modellrechnungen vereinfachte Aufbereitung von vergleichbaren kommunalen Finanzdaten bereit. Diese Finanzkennzahlen werden den Gemeinden die Grundlage für Massnahmen liefern können, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi