

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 376/2021
der Gemeinderäte Wallisellen, Dietlikon, Embrach
und Freienstein-Teufen sowie der Stadträte Opfikon
und Bülach betreffend Für eine zeitgemässe
dezentrale Organisation des Kantons Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Mai 2025,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 376/2021 der Gemeinderäte Wallisellen, Dietlikon, Embrach und Freienstein-Teufen sowie der Stadträte Opfikon und Bülach betreffend Für eine zeitgemässe dezentrale Organisation des Kantons Zürich wird abgelehnt.

II. Mitteilung an die Gemeinderäte Wallisellen, Dietlikon, Embrach und Freienstein-Teufen, die Stadträte Opfikon und Bülach sowie an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat unterstützte am 14. März 2022 folgende Behördeninitiative der Gemeinderäte Wallisellen, Dietlikon, Embrach und Freienstein-Teufen sowie der Stadträte Opfikon und Bülach betreffend Für eine zeitgemässe dezentrale Organisation des Kantons Zürich vom 8. Oktober 2021 vorläufig und überwies sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung:

Antrag

Gestützt auf Art. 23 ff. der Zürcher Kantonsverfassung sowie dem Gesetz über die Politischen Rechte (GPR) und der zugehörigen Verordnung (VPR) verlangt der Stadtrat Bülach in der Form der allgemeinen Anregung, die kantonale Gesetzgebung sei dahingehend zu ändern, dass die Gebiete der Planungsregionen mit den neu festzulegenden Gebieten der Bezirke harmonisiert werden.

Bei der Organisation der Bezirke soll die Zahl der Bezirke auf höchstens 10 begrenzt werden. Wir regen die Schaffung folgender Bezirke an (Musterkarten in der Begründung):

- Schaffung eines neuen Bezirks Glattal
- Schaffung eines neuen Bezirks Oberland (Zusammenlegung der Bezirke Hinwil und Pfäffikon)
- Schaffung eines neuen Bezirks Unterland (Zusammenlegung der Bezirke Bülach und Dielsdorf, mit Furttal)
- oder Schaffung eines neuen Bezirks Unterland (Zusammenlegung der Bezirke Bülach und Dielsdorf, ohne Furttal) und Schaffung eines neuen Bezirks Limmattal-Furttal.

Aufgabenteilung zwischen harmonisierten Bezirken und Planungsregionen

Die Bezirke würden weiterhin die Aufgaben seitens des Kantons erfüllen. Die gebietsgleichen Planungsregionen könnten zusätzlich die regionale (gemeinsame) Erfüllung kommunaler Aufgaben wie Pflegebetten, Spitex, Standortförderung usw. umsetzen. Die Gemeinden einer Planungsregion entscheiden selbständig im Sinne der Gemeindeautonomie, wie und in welcher Organisation die Planungsregion umgesetzt werden soll und welche Aufgaben sie regional gemeinsam erbringen soll.

Begründung

Im Rahmen des von der Direktion Justiz und Inneres, dem GPV und den Gemeinden gemeinsam durchgeführten Projektes «Gemeinden 2030» wurden gemeinsam die Herausforderungen der Gemeinden diskutiert. Unter den insgesamt neun Handlungsfeldern finden sich zwei, die sich mit dem Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit und mit der Reform von regionalen Gebietsstrukturen befassen. 2030 wird der Kanton noch stärker vernetzt, mehr bewohnt und befahren, älter und internationaler sein.

Zahlreiche Stimmen waren dabei der Ansicht, dass die bestehenden gemeindeübergreifenden Strukturen (Bezirke, die Planungsregionen und Zweckverbände) diesen Entwicklungen nicht mehr gerecht werden. Die Bezirksgrenzen im Kanton Zürich (mit Ausnahme des Bezirks Dietikon, der 1989 vom Bezirk Zürich abgespalten wurde) sind seit 1814/1831 unverändert. Insbesondere die starke Veränderung der grossen funktionalen Räume (Autobahnnetz ab 60er-Jahre, ZVV-Netz seit 80er-Jahre) haben die gegenseitigen Beziehungen und die gegenseitige Vernetzung stark verändert. Es braucht deshalb ein Überdenken der aktuellen Gebietsstrukturen und eine Anpassung auf die heutigen Bedürfnisse.

Die nachfolgenden Karten sind als Beispiele mit den im Initiativtext genannten neuen Bezirken zu verstehen. Die Planungsregionen würden mit den neuen Bezirksgrenzen harmonisiert:

Link: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/gemeinden/gemeinden-2030/newsletter-gemeinden2030/G2030_Newsletter_11_def_20211006.pdf

Bericht des Regierungsrates:

A. Ausgangslage

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161.1) vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und über den Inhalt der Initiative. Zudem beantragt er dem Kantonsrat einen Beschluss nach § 139b Abs. 1 und 2 GPR (Zustimmung oder Ablehnung der Initiative, Zustimmung oder Ablehnung der vom Regierungsrat beantragten Umsetzungsvorlage).

Am 14. März 2022 unterstützte der Kantonsrat die Behördeninitiative KR-Nr. 376/2021 vorläufig und überwies sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung. Der Regierungsrat gelangte in seinem Bericht und Antrag vom 5. Oktober 2022 zum Schluss, dass die Initiative die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Er beantragte dem Kantonsrat, die Behördeninitiative zu beraten, damit eine möglichst breite politische Diskussion über die Weiterentwicklung der Bezirksstrukturen im Kanton Zürich geführt werden kann (RRB Nr. 1335/2022).

Am 23. November 2023 beschloss die Geschäftsleitung des Kantonsrates, den Bericht und Antrag an den Regierungsrat zurückzuweisen, damit dieser eine Umsetzungsvorlage ausarbeitet, worüber der Kantonsrat beschliessen kann. Der Regierungsrat nahm dies zur Kenntnis. Am 5. April 2024 sprach die Direktion der Justiz und des Innern (JI) das weitere Vorgehen mit der für die Vorberatung der Behördeninitiative zuständigen Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates (STGK) ab. Die STGK begrüsst den ihr unterbreiteten Vorgehensvorschlag, wonach die JI unter breiter Beteiligung von Politik und Behörden ein Meinungsbild zum grundsätzlichen Ausmass eines Reformbedarfs einholen soll, bevor der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht erstattet und Antrag stellt.

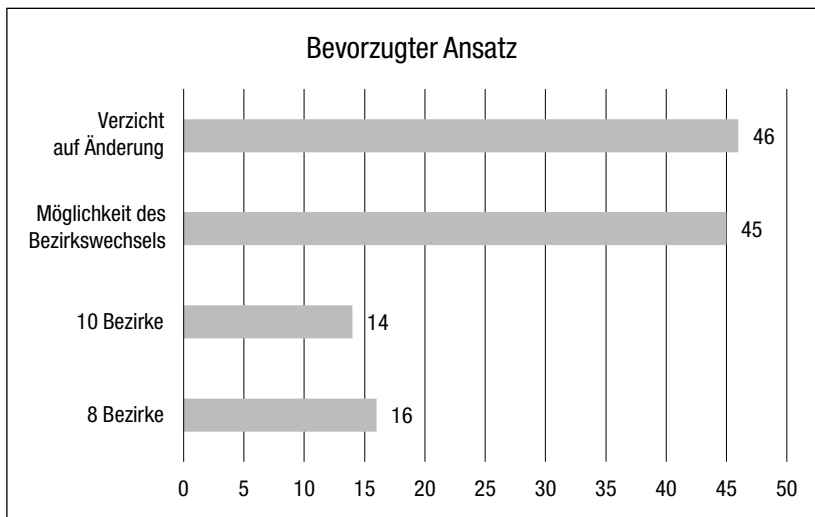
B. Neubeurteilung der Behördeninitiative

Die vorliegende Behördeninitiative verlangt einerseits eine Harmonisierung der Gebiete der Planungsregionen mit den neu festzulegenden Gebieten der Bezirke und andererseits eine zahlenmässige Begrenzung auf höchstens zehn Bezirke. Die Behördeninitiative beabsichtigt damit eine Änderung der Bezirksstrukturen, von der zahlreiche Gemeinden betroffen wären. Derartige weitreichende Vorhaben, die sich auf die kantonalen Organisationsstrukturen auswirken, lassen sich ohne vorangehende breit abgestützte Diskussion kaum erfolgversprechend ausarbeiten. Nach der Rückweisung der Initiative stand daher eine breit angelegte Meinungsbildung im Vordergrund der Abklärungen. Zunächst wurde die Thematik am Gemeindeforum 2024 vom 12. November 2024 aufgegriffen und mit den dort knapp 200 anwesenden Vertretungen der Gemeinden diskutiert. Daran anknüpfend führte das Gemeindeamt im Januar 2025 eine Umfrage bei den durch die Behördeninitiative unmittelbar betroffenen Interessengruppen durch, darunter den Gemeinden, den Gemeindeverbänden und den Bezirksgerichten. Mit diesem Vorgehen konnte ein breit abgestütztes Meinungsbild geschaffen werden. Den Interessengruppen wurden dabei vier Varianten zur Stellungnahme unterbreitet. Sie wurden befragt, wie sie sich zur Schaffung von acht oder von zehn Bezirken, zu einem Verzicht auf eine Änderung der Bezirksstrukturen und zu einem Wechsel einzelner Gemeinden in einen anderen Bezirk stellen. Dabei konnten sie diese Varianten als sehr sinnvoll, eher sinnvoll, eher nicht sinnvoll oder gar nicht sinnvoll beurteilen. Schliesslich konnten die betreffenden Adressatinnen und Adressaten ihre bevorzugte Variante bezeichnen. Von 274 angeschriebenen Adressatinnen und Adressaten sind 121 Stellungnahmen eingegangen.

Die Umfrage zeigt wenig Zustimmung, die von der Behördeninitiative verlangte Neustrukturierung in die Wege zu leiten. Die Reduktion auf acht Bezirke erachten elf Adressatinnen und Adressaten für sehr sinnvoll und zwölf für eher sinnvoll. 70 Rückmeldungen erachten diese Variante als gar nicht sinnvoll, 27 als eher nicht sinnvoll. Vergleichbare Zahlen ergeben sich für die Variante mit zehn Bezirken. Dies deckt sich mit den Ergebnissen zur Frage, ob die bestehenden Bezirksstrukturen beizubehalten seien. 57 Rückmeldungen erachten dies als sehr sinnvoll und 35 als eher sinnvoll, nur 13 erachten den bestehenden Zustand als nicht sinnvoll.

Zuspruch erhielt dagegen die Variante für den Wechsel einzelner Gemeinden in einen anderen Bezirk. Die überwiegende Anzahl der Rückmeldungen erachtet dies als einen zumindest eher sinnvollen Ansatz. Bei der Stichfrage, welche Variante zu bevorzugen wäre, sprechen sich 46 Rückmeldungen für den Verzicht auf eine Änderung der Be-

zirksstrukturen aus und 45 für die Schaffung einer Möglichkeit, wonach einzelne Gemeinden den Bezirk wechseln können. Lediglich 16 bzw. 14 Rückmeldungen sprechen sich für acht bzw. zehn Bezirke aus (vgl. Abbildung).



Diese sich bereits anlässlich der Diskussionen im Gemeindeforum abzeichnende und nun auch durch die Umfrage bestätigte mangelnde politische Unterstützung des Initiativanliegens veranlasst den Regierungsrat, dem Kantonsrat die Ablehnung der Behördeninitiative zu beantragen. Aufgrund des Meinungsbilds besteht zurzeit kein Bedürfnis für eine Änderung der Bezirksstrukturen. Die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage rechtfertigt sich deshalb nicht.

Der Regierungsrat wird hingegen prüfen, wie der Wechsel einzelner, unmittelbar an einen anderen Bezirk angrenzender Gemeinden durch eine entsprechende Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (LS 173.1) ermöglicht werden könnte. In der Umfrage erhielt diese Variante mehrheitlich Zuspruch.

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Behördeninitiative KR-Nr. 376/2021 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom Kathrin Arioli