

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 78/2005

Sitzung vom 8. Juni 2005

802. Anfrage (Motivationsfaktoren für die engere Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindefusionen)

Kantonsrat Dr. Dieter Kläy, Winterthur, Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, und Kantonsrat Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, haben am 14. März 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Artikel 84 der eben in der Volksabstimmung angenommenen neuen Verfassung des Kantons Zürich erwähnt eine Pflicht des Kantons, fusionswillige Gemeinden in ihrer Zusammenarbeit zu fördern.

Auf Grund dieser Pflicht ergeben sich folgende Fragen:

1. Welche Ansätze von engerer Gemeindezusammenarbeit und Fusion sind in den letzten Jahren im Kanton Zürich gemacht worden? Welche sind erfolgreich gewesen, welche nicht beziehungsweise wofür eignet sich welche Form?
2. Worin bestand bislang das Instrumentarium des Regierungsrates für Fusionen? Wie ist eine Fusionspolitik zu beurteilen, die auf positive Anreize (Schuldenerlass u. Ä.) im Vergleich mit einer, die auf Abbau bestehender Hürden ausgerichtet ist? Was sind die Vor- und Nachteile einer Strategie, die ausschliesslich auf Fusionen ausgerichtet ist? Was ist der Wissensstand über die bisher effektiv erzielten Kosten und Nutzen einer Fusion (Ex-post-Betrachtung)?
3. Mit welchen Folgen auf die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ist mit dem Neuen Finanzausgleich (NFA) und dem Projekt zur Reformierung des Finanz- und Lastenausgleichs (REFA) zu rechnen? Wurden bereits Szenarien skizziert?
4. Wie könnte nach Auffassung des Regierungsrates für den Artikel 84 der neuen Kantonsverfassung eine Strategie aussehen, die sowohl die engere Zusammenarbeit als auch die Fusion der Gemeinden fördert? Wie würde ein entsprechender Zeitplan aussehen?
5. Die Diskussion im Verfassungsrat hat gezeigt, dass die Idee der Zweckgemeinden aus ökonomischer und politischer Sicht prüfenswert ist. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, vor allem vor dem Hintergrund, dass sich Kostenersparnisse durch Gemeindefusionen (Totalfusionen) bisher nicht nachweisen lassen?
6. Wäre der Regierungsrat bereit, im Rahmen eines Pilotprojektes z. B. im Bereich Siedlung und Verkehr (z. B. im Rahmen der Agglomerationsprogramme) die Wirksamkeit der Zweckgemeinde zu prüfen und entsprechende Erfahrungen zu sammeln?

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

I. Die Anfrage Dr. Dieter Kläy, Winterthur, Carmen Walker Späh, Zürich, und Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Kanton Zürich weist seit über 70 Jahren eine konstante Zahl an Gemeinden auf. Dieser Umstand lässt sich vor allem auf den hohen Stellenwert der Gemeindeautonomie sowie die im schweizerischen Vergleich überdurchschnittlichen Gemeindegrössen zurückführen. Während der Median der Gemeindegrössen in der Gesamtschweiz bei 922 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt, sind es im Kanton Zürich 3143 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand per 31. Dezember 2003). Allerdings gibt es auch im Kanton Zürich eine grössere Zahl von kleinen Gemeinden: 34 Gemeinden zählen weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohner. Da viele kleine Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen gestossen sind, hat die interkommunale Zusammenarbeit stark zugenommen. Daneben sind auch einige Anläufe zu Gemeindefusionen zu verzeichnen.

Im Rahmen des Forschungsprojektes des Schweizerischen Nationalfonds zum Thema «Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation» wurde Ende 1998 eine Befragung aller Schweizer Gemeinden durchgeführt. Die Auswertung für den Kanton Zürich ergab unter anderem, dass bei der Frage nach der Zusammenarbeit unter den Gemeinden die Organisationsform des Zweckverbandes an erster Stelle genannt wird. Danach folgt die Zusammenarbeit auf Vertragsbasis, welche beispielsweise in den Bereichen der Gemeindepolizei, der Informatik und der schulärztlichen Dienste zur Anwendung kommt. Die zunehmende Bedeutung der Zweckverbände im Kanton Zürich wird durch folgende Zahlen verdeutlicht: Die Zahl der Zweckverbände hat sich von 165 im Jahre 1985 kontinuierlich auf 192 im Jahre 1995 und zuletzt auf 216 zu Beginn des Jahres 2005 erhöht. Eine politische Gemeinde im Kanton Zürich ist durchschnittlich an sieben Zweckverbänden beteiligt.

Die vermehrte Zusammenarbeit der Gemeinden in Zweckverbänden ist vor allem eine Folge der erhöhten Anforderungen an die Aufgabenerfüllung und der damit verbundenen Kostensteigerungen. Die Vergrösserung des Einzugsgebietes für eine bestimmte Leistung ermöglicht die Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, was bei vielen Gemeinden vor allem bei kapitalintensiven Aufgaben ins Gewicht fällt. Demgegenüber steht jedoch oftmals eine Einschränkung der autonomen

Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit, verbunden mit einem Verlust an Übersichtlichkeit. Die Erfüllung von Gemeindeaufgaben durch eine zusätzliche Körperschaft führt für die Stimmberechtigten nicht selten zu unklaren Auftrags- und Zuständigkeitsverhältnissen, unbefriedigenden Mitsprachemöglichkeiten und mangelnder Kostentransparenz.

Im Vergleich zur Gemeindezusammenarbeit stellt die Gemeindefusion die weitergehende Reformmassnahme dar. Durch die vollständige Zusammenlegung von zwei oder mehreren Gemeinden zu einer neuen Körperschaft soll nicht nur der stetig komplexer werdenden Aufgabenfülle und den gleichzeitig gestiegenen Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger begegnet werden, sondern auch eine ganze Reihe strukturbedingter Vorteile erzielt werden: Im Vordergrund stehen dabei die einfachere Besetzung von Exekutivämtern, Kompetenzsteigerung bei Mandatsträgern, Professionalisierung der Verwaltung, stärkeres Gewicht gegenüber dem Kanton und bessere raumplanerische Entwicklungsmöglichkeiten. Demgegenüber stossen Gemeindefusionen zwangsläufig auch auf Widerstände: Angst vor Identitätsverlust und Veränderungen stehen zwar als emotionale Faktoren im Mittelpunkt, doch sprechen oftmals auch rein politische, ökonomische oder organisatorische Aspekte wie der Verlust der Gemeindeautonomie, schwaches Kosten-Nutzen-Verhältnis oder unlösbare Standortentscheide gegen eine Fusion.

Im Kanton Zürich gab es seit der 2. Zürcher Stadtvereinigung von 1934 keine Fusionen von politischen Gemeinden mehr. Dagegen hat sich der Bestand der Spezialgemeinden, insbesondere von Schul- und Zivilgemeinden, in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich verringert, sei es durch Bildung von Einheitsgemeinden im Falle der Schulgemeinden oder durch gänzliche Auflösung und Vereinigung mit den politischen Gemeinden im Falle der Zivilgemeinden:

| | 1961 | 1981 | 2001 |
|----------------|------|------|------|
| Schulgemeinden | 206 | 190 | 169 |
| Zivilgemeinden | 41 | 24 | 20 |

Dass die Zahl der politischen Gemeinden im Kanton Zürich schon seit längerer Zeit konstant geblieben ist, bedeutet nicht, dass es in den letzten Jahren keine Anläufe zu Gemeindefusionen gegeben hat. Der Umfang reicht dabei von ersten Diskussionen unter Gemeindevertretern und interessierten Kreisen bis hin zu konkreten Initiativen aus der Bevölkerung, beispielsweise in den Gemeinden Schöfflisdorf und Oberweningen, Rorbas und Freienstein-Teufen sowie Andelfingen und Kleinandelfingen.

Die Initiative zur Zusammenführung der Gemeinden Schöfflisdorf und Oberweningen vom Dezember 1999, welche in erster Linie nur eine Vorprüfung der möglichen Fusion verlangte, fand bei den Stimmberechtigten vor allem aus emotionalen Gründen keine Mehrheit und wurde in einen Auftrag zur Prüfung einer reinen Verwaltungszusammenlegung geändert. Die Fusion der Gemeinden Rorbas und Freienstein-Teufen vom Februar 1991 stiess insbesondere bei der Schulpflege der vereinigten Schulgemeinde Rorbas/Freienstein-Teufen auf grossen Widerstand. In der Folge erachtete auch der Gemeinderat Rorbas einen Zusammenschluss ohne Integrierung der Schulgemeinde für wenig sinnvoll. Die geplante Zusammenlegung wurde schliesslich in beiden Gemeinden abgelehnt. Im Unterschied zu diesen beiden Projekten, welche bereits in einer frühen Phase beendet wurden, beschäftigte die Initiative zur Prüfung einer Fusion der Politischen Gemeinden Andelfingen und Kleinandelfingen die Behörden und die Bevölkerung über zwei Jahre. An den entscheidenden Gemeindeversammlungen vom November 2002 fand sich zwar in Andelfingen eine Mehrheit, jedoch wurde die Initiative in Kleinandelfingen deutlich abgelehnt. Aus Sicht der Gemeindebehörden sowie einiger Stimmberechtigten waren die ungünstigen kantonalen Rahmenbedingungen des Finanzausgleichs für den negativen Ausgang verantwortlich.

Zu Frage 2:

In den letzten 70 Jahren hat es im Kanton Zürich keine Gemeindefusionen gegeben. Für den Regierungsrat bestand deshalb bisher kein Anlass, ein eigentliches Instrumentarium für Fusionen auszuarbeiten. Der Gesetzgeber hat das Verfahren zur Vereinigung von Gemeinden im Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) geregelt. Darin heisst es unter anderem, dass Vereinigungen von politischen Gemeinden durch Beschluss des Kantonsrates erfolgen, sofern alle beteiligten politischen Gemeinden der Vereinigung zugestimmt haben, und dass die Änderung der Gemeindeeinteilung durch Gesetz erfolgt, falls sich eine der beteiligten Gemeinden widersetzt oder durch sie die Zahl der Gemeinden vermehrt wird (§3 GG). Des Weiteren kann der Staat an Veränderungen der Gemeindeeinteilung Subventionen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit gewähren (§8 GG).

Aus der Frage nach der Beurteilung der Ausrichtung einer Fusionspolitik, welche entweder auf positive Anreize oder auf Abbau bestehender Hürden setzt, geht nicht klar hervor, welche «Hürden» im Detail überhaupt gemeint sind. Erfahrungen aus anderen Kantonen (Luzern, Bern) zeigen, dass für eine erfolgreiche Fusionspolitik positive finanzielle Anreize unabdingbar sind. Gleichzeitig sollte es aber immer auch im Interesse aller Beteiligten liegen, bestehende strukturerhaltende

Hürden abzubauen. Während ein Anreizsystem den Einsatz von finanziellen Ressourcen des Kantons notwendig macht, bedingt der Abbau strukturerhaltender Hürden eine entsprechende Veränderungsbereitschaft beim Gesetzgeber – wie beispielsweise im Falle der geplanten Neugestaltung des Finanzausgleichs.

Im Kanton Zürich sind mangels tatsächlich durchgeführter Fusionen keine konkreten Zahlen betreffend Kosten und Nutzen von Gemeindevereinigungen vorhanden. Dank verschiedenen wissenschaftlichen Studien sowie Erkenntnissen anderer Kantone können dazu dennoch einige Aussagen gemacht werden. Bei den meisten Reformvorhaben stehen am Anfang Sparüberlegungen im Vordergrund. Dieser Ansatz wird wissenschaftlich gestützt durch die Auffassung, dass mit Gemeindegemeinschaften eine sparsame und wirkungsvolle Verwendung der öffentlichen Mittel erreicht werden kann (Reto Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz, Bern 2002, S. 281). Die finanziellen Auswirkungen von Gemeindegemeinschaften fallen jedoch stets unterschiedlich aus. 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 (Steiner, a. a. O., S. 485). Das Luzerner Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) kommt anhand von Fallstudien im Kanton Luzern beispielsweise zum Schluss, dass Gemeindevereinigungen direkte Einsparpotenziale von 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 Gemeindegemeinschaften vom 21. März 2000, S. 9). Der Nutzen von Fusionen liegt nicht nur in den langfristig zu erwartenden Einsparpotenzialen, sondern besonders auch in kurz- und mittelfristig wirksamen strukturellen Verbesserungen, zu welchen unter anderem eine bessere Aufgabenerfüllung, die einfachere Gewinnung von Behördenmitgliedern, bessere raumplanerische Entwicklungsmöglichkeiten und eine Stärkung der Gemeinden gegenüber dem Kanton gehören. Es braucht somit neben dem Sparziel zusätzliche Leitideen und Energiequellen, um einen Strukturwandel erfolgreich in Gang zu setzen.

Eine allgemeine Beurteilung der Auswirkungen von Gemeindegemeinschaften 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). Mit einer einfachen linearen «Wenn-dann-Aussage» (z. B. zwischen Gemeindegemeinschaften und Effizienz der Aufgabenerfüllung) lassen sich die Auswirkungen von Fusionen wohl nicht erklären (Ladner/Arn/Friederich/Steiner/

Wichtermann, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Bern 2000, S. 121). Es kommt hinzu, dass noch kaum Erkenntnisse über die mittel- und langfristigen Auswirkungen von zu Stande gekommenen Gemeindefusionen vorliegen, da der gegenwärtige Trend zu Gemeindefusionen erst wenige Jahre alt ist. Um allgemein gültige Aussagen machen zu können, sind deshalb weitere umfangreiche Fallstudien notwendig. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass jede Gemeindefusion auch den Aspekt des Einmaligen hat und dass im konkreten Projekt Auswirkungen und Probleme auftreten können, die nicht vorhersehbar sind.

Zu Frage 3:

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bringt eine Entflechtung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Bei einer Palette von kantonalen Aufgaben soll sodann die kantonale Zusammenarbeit auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verbessert werden. Bei den so genannten Verbundaufgaben sind Bund und Kantone weiterhin gemeinsam zuständig. Die Zusammenarbeit soll jedoch mit dem neuen Instrument der Programmvereinbarung effizienter und wirkungsorientierter gestaltet werden. Mit dem finanzkraftunabhängigen Ressourcen- und Lastenausgleich (sowie dem Härteausgleich) erhält schliesslich auch der Finanzausgleich im engeren Sinn neue Instrumente, bei denen auf die Ausrichtung zweckgebundener, objektbezogener Subventionen verzichtet wird. Der Ressourcenausgleich trägt dem unterschiedlichen fiskalischen Wertschöpfungsvermögen der Kantone Rechnung. Der Lastenausgleich sieht eine Abgeltung von geografisch-topografischen und von soziodemografischen Sonderlasten der Kantone vor.

Um die Auswirkungen der NFA insbesondere auf die kantonale Gesetzgebung abzuklären, hat der Regierungsrat eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt, in der auch die Gemeinden und Städte vertreten sind. In die entsprechenden Arbeiten integriert ist zudem ein Anliegen des Gemeindepräsidentenverbands zur Aufgabenentflechtung und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Im Weiteren muss sichergestellt werden, dass den Auswirkungen der kantonalen Umsetzung der NFA im Projekt REFA Rechnung getragen wird.

Zwar begann der Regierungsrat die Arbeiten am Projekt REFA bereits im Rahmen der Verwaltungsreform (*wif!*). Im Sommer 2003 gab er einen Modellvorschlag in die Vernehmlassung, bei dem u. a. nach dem Vorbild der NFA durch den Verzicht auf die Ausgleichswirkung von Staatsbeiträgen (Finanzkraftindexierung) zusätzliche Mittel für

den direkten Finanzausgleich freigemacht werden sollten. Die Vernehmlassung ergab aber unterschiedliche und sich zum Teil widersprechende Reaktionen. Die Direktionen beanstandeten insbesondere den Verzicht auf die Ausgleichswirkung bei den Staatsbeiträgen. Die Schulgemeinden waren damit ebenfalls nicht einverstanden und bemängelten ausserdem die Ausgestaltung der Belastungsabgeltung im Bereich Bildung. Als weitere Forderungen zu hören waren sodann etwa die Ausrichtung von Strukturbeiträgen, Fusionsanreize, zusätzliche Belastungsabgeltungen oder ein Ausbau des Steuerkraftausgleichs auf Kosten anderer Instrumente.

Diese kurzen Ausführungen zeigen zum einen die enge Verknüpfung der kantonalen Umsetzung der NFA mit dem Projekt REFA. Sie machen aber auch klar, dass die ursprüngliche Projektvorgabe, mit der Reform des Finanzausgleichssystems keine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu verbinden, mit der Entwicklung der NFA nochmals überdacht werden muss. Erst wenn klar ist, welche Aufgaben die Gemeinden zu bewältigen haben, sind Szenarien und Aussagen zu den Auswirkungen auf die kommunale Zusammenarbeit sinnvoll.

Zu Frage 4:

Gemäss Art. 84 Abs. 5 der neuen Kantonsverfassung werden Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, vom Kanton unterstützt. Gemeinden können in der Regel zur Kooperation motiviert werden, wenn der Kanton Anreize setzt (Steiner, a. a. O., S. 493). Dies kann durch die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen oder durch fachliche Unterstützung und Begleitung von Reformvorhaben geschehen. Im Vordergrund stand bis anhin die fachliche Beratung durch kantonale Stellen, insbesondere bei der Ausgestaltung von Zweckverbandsvereinbarungen und der Bildung von Einheitsgemeinden (Musterreglemente, Vorprüfungen). Der Kanton stellt den Gemeinden eine breite Palette an Instrumenten für die interkommunale Zusammenarbeit zur Verfügung, die sie entsprechend ihren konkreten Bedürfnissen ausgestalten können. Neu hinzugekommen ist das Instrument der interkommunalen Anstalt (§ 15b Gemeindegesetz, in Kraft gesetzt am 1. April 2005). Von kantonalen Seite wurden bis anhin keine Reformansätze speziell bevorzugt. Der Kanton begrüsst grundsätzlich alle Reformbemühungen, welche die Optimierung der Aufgabenerfüllung zum Ziel haben. Welche Reform für eine Gemeinde die richtige ist, muss für jeden Einzelfall separat durch die Gemeinde entschieden werden.

Der Regierungsrat verfügt zurzeit über keine ausformulierte Strategie, wie er die Gemeinden bei der Fusion und Zusammenarbeit unterstützen will. Mit Beschluss vom 4. Januar 2005 hat der Regierungsrat die

Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, im Rahmen eines Vorprojekts zur Reform der Bezirks- und Gemeindestrukturen eine kantonale Strategie zu Gemeindereformen auszuarbeiten. Es sollen insbesondere die Haltung des Kantons zu einer Gebietsreform auf Gemeindeebene geklärt werden und die Massnahmen aufgezeigt werden, mit denen der Regierungsrat Reformen auf Gemeindeebene unterstützen will. Erste Ergebnisse werden im kommenden Jahr vorliegen.

Zu Frage 5:

Das Modell der Zweckgemeinde wurde im Rahmen der Erarbeitung der neuen Kantonverfassung diskutiert. Hierbei handelt es sich um eine Spezialgemeinde (d.h. um eine funktional ausgerichtete Gemeinde), die eine oder mehrere öffentliche Aufgaben erfüllt, nach dem Modell der politischen Gemeinde organisiert ist, die entsprechenden Gemeindeorgane aufweist sowie über Steuerhoheit und einen eigenen Haushalt verfügt. Die Zweckgemeinde beruht weitgehend auf dem Konzept der «Functional Overlapping Competing Jurisdictions» (FOCJ), die sich durch vier Eigenschaften auszeichnen: Sie sind funktional, überlappend, wettbewerbsorientiert und eigenständige Körperschaften mit Hoheitsgewalt (vgl. Steiner, a. a. O., S. 208). Der Regierungsrat hat sich im Rahmen seiner Vernehmlassungen vom 17. April und vom 6. November 2002 zur neuen Kantonsverfassung mit dem Modell der Zweckgemeinde auseinander gesetzt. An der damaligen Beurteilung ist festzuhalten: Dieses Modell hätte aller Voraussicht nach die Schaffung einer grossen Zahl von Spezialgemeinden zur Folge und würde damit zu einer Zersplitterung der Gemeindelandschaft und zu einer Schwächung der politischen Gemeinden beitragen. Die damit einhergehende Verkomplizierung der politischen Strukturen steht den gegenwärtigen Bemühungen vieler Gemeinden zur Schaffung von Einheitsgemeinden (Eingliederung von Spezialgemeinden in die politische Gemeinde) diametral entgegen. Zu befürchten ist zudem eine Überforderung der Stimmberechtigten, wenn sie ihre Mitwirkungsrechte in einer grossen Zahl von Gemeinden wahrnehmen sollen. 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 wird. Schwierige Fragen stellen sich auch im Hinblick auf den Finanzausgleich und die Aufteilung des Steuersubstrates.

Zu Frage 6:

Nachdem es der Verfassungsrat abgelehnt hat, die Zweckgemeinde als neues Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit in der Verfassung zu verankern, besteht kein Anlass, dieses Modell weiterzu-

verfolgen. Es ist deshalb nicht zweckmässig, zu einem entsprechenden Pilotprojekt im Rahmen der Agglomerationsprogramme den Anstoss zu geben. Es kommt hinzu, dass die «Agglomerationsprogramme Teil Verkehr und Raumplanung» mit den Instrumenten und Zuständigkeiten der Richtplanung bearbeitet werden sollen; entsprechend soll auf die Etablierung einer eigenen Trägerschaft verzichtet werden (Vernehmlassung des Regierungsrates an das Eidgenössische Finanzdepartement vom 16. Februar 2005 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs [NFA]).

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