

Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2022

KR-Nr. 376a/2021

**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 Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2022,

beschliesst:

I. Der 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 zugestimmt.

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

Der Kantonsrat hat 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 unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

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 etc. 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:

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. Gültigkeit

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). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV). Die vorliegende Behördeninitiative in der Form

der allgemeinen Anregung wahrt die Einheit der Materie und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Zu prüfen bleibt, ob sie mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist:

Gemäss Art. 47 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) hat der Bund die Organisationsautonomie der Kantone zu beachten. Sie umfasst unter anderem das Recht der Kantone, sich eine territoriale Organisation zu geben, wozu auch die Errichtung von Gemeinden und Bezirken gehört. Entsprechend steht es dem Kanton Zürich von Bundesrechts wegen frei, über die Aufteilung seines Gebiets in Bezirke zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Behördeninitiative, die eine Harmonisierung der Gebiete der Planungsregionen mit den neu festzulegenden Gebieten der Bezirke und eine Begrenzung auf höchstens zehn Bezirke verlangt, als mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar. Auch ist sie mit der Kantonsverfassung vereinbar, wonach der Kanton gemäss Art. 96 Abs. 1 KV zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben in Bezirke eingeteilt ist und das Gesetz deren Gebiete bezeichnet. Die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV sind erfüllt, womit die Behördeninitiative gültig ist.

B. Beurteilung der Behördeninitiative

Die Behördeninitiative der Gemeinderäte Wallisellen, Dietlikon, Embrach und Freienstein-Teufen sowie der Stadträte Opfikon und Bülach verlangt einerseits eine Harmonisierung der Gebiete der Planungsregionen mit den neu festzulegenden Gebieten der Bezirke und andererseits eine zahlenmässige Begrenzung auf höchstens zehn Bezirke.

Der Kanton ist zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben in Bezirke eingeteilt, wobei das Gesetz ihre Gebiete bezeichnet (Art. 96 Abs. 1 KV). Die Bezirksbehörden erfüllen die Aufgaben, die ihnen das Gesetz überträgt, insbesondere solche der Aufsicht, der Rechtsprechung und der Verwaltung (Art. 80 Abs. 3 KV). Der Bestand, die Aufgaben und die Organisation der Bezirke wurden vom Verfassungsrat und seinen Kommissionen im Hinblick auf die Erarbeitung der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 eingehend diskutiert. In diesen Diskussionen wurde die bereits in den Art. 43 ff. der alten Kantonsverfassung vom 18. April 1869 enthaltene Regelung bestätigt, dass es sich bei den Bezirken nicht um eine eigene staatliche Ebene mit eigenen Organen und eigener Rechtspersönlichkeit, sondern um dezentrale kantonale Verwaltungseinheiten handelt, die ihre Aufgaben möglichst nahe bei den Gemeinden erfüllen sollten. Der Verfassungsrat hielt an den Bezirken als Verwaltungskreise fest, weil deren Behörden mit den lokalen Verhältnissen vertraut sind, wovon er sich eine Erhöhung der Qualität und der Akzeptanz ihrer Entscheide versprach. Auch sah er

in der dezentralen kantonalen Aufgabenerfüllung einen Mehrwert, der im Interesse der örtlichen Bevölkerung ist. Der Verfassungsrat verzichtete in seinem Entwurf der neuen Kantonsverfassung aber bewusst darauf, die Anzahl und die Namen der Bezirke festzulegen. Vielmehr sollte der Gesetzgeber flexibel mögliche Änderungen am Bestand und an den Aufgaben der Bezirke anstossen können, ohne für eine Weiterentwicklung der Bezirksstrukturen eine Verfassungsänderung voraussetzen.

Die Initianten der Behördeninitiative regen als Gemeindebehörden eine Reform der Bezirksstrukturen an, weil die bestehenden gemeindeübergreifenden Strukturen ihrer Auffassung nach den Herausforderungen der Gemeinden nicht mehr gerecht werden. Der Regierungsrat unterstützt eine politische Diskussion zur Weiterentwicklung der Bezirksstrukturen. Er sieht darin eine konsequente Weiterführung der vom Verfassungsrat geführten Diskussion zur Stärkung der dezentralen kantonalen Aufgabenerfüllung in den Bezirken. Der Regierungsrat hat ein grosses Interesse daran, dass die Bezirksbehörden ihre Aufgaben auch in Zukunft möglichst gemeindenah und bürgerfreundlich erfüllen können. Er sieht in der Behördeninitiative eine geeignete Möglichkeit, um im Kantonsrat unter Einbezug der betroffenen Anspruchsgruppen eine möglichst breite politische Diskussion und einen ergebnisoffenen Prozess zur Weiterentwicklung der Bezirksstrukturen im Kanton Zürich führen zu können.

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Behördeninitiative KR-Nr. 376/2021 im Sinne der obigen Erwägungen zu beraten, damit eine breit abgestützte politische Diskussion über die Weiterentwicklung der Bezirksstrukturen im Kanton Zürich geführt werden kann.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli