

*Der Kanton Zürich befindet sich im Umbau.*

## Im Kanton Zürich gibt es keine armen Gemeinden

Der Kanton Zürich tut sich schwer mit Fusionen. Über die Gründe diskutieren zwei Kenner der Zürcher Gemeindef Landschaft: Hans-Peter Hulliger, Präsident des Verbands der Zürcher Gemeindepräsidenten und Arthur Helbling, Leiter Gemeindeamt des Kantons Zürich.

**Nach Wiesendangen-Bertschikon und Bauma-Sternenberg (auf 1.1.2015) wurden im Kanton Zürich bisher zwei Fusionen gutgeheissen. Warum harzt es?**

**Arthur Helbling:** Wir haben eine Verfassung, dort ist die Autonomie der Gemeinden klar geregelt. Das heisst, die Gemeinden müssen eine Fusion wollen.

Es gibt keine Lösung nach Glarnerart. Ein weiterer Grund ist

das alte Finanzausgleichsgesetz. Darin wurde bis vor kurzem die Kleinheit bevorzugt: je kleiner eine Gemeinde, desto höher der Beitrag aus dem Finanzausgleich. Jede Fusion führte zu Geldverlust, deshalb haben die Gemeinden nicht an eine Fusion gedacht.

**Hans-Peter Hulliger:** Wir haben im Vergleich zu anderen Kantonen – mit Ausnahme von Basel

und Genf – relativ grosse Gemeinden. Das war sicher auch ein Grund, weshalb der Kanton keinen Bedarf hatte für Fusionen. Ein grosses Hemmnis, dass im Kanton Zürich kaum Fusionen zustande kommen, sind die 121 Schulgemeinden. Die Priorität im Kanton Zürich liegt bei der Bildung von Einheitsgemeinden, danach geht es auch mit den Fusionen vorwärts. Weiter auf Seite 2

## Notwendige Reformen

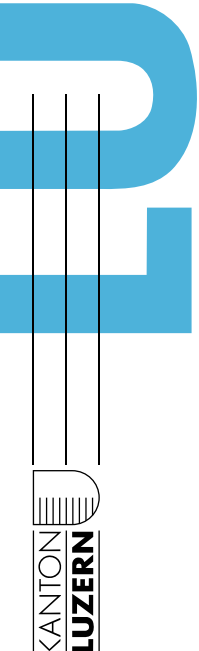
Seit Jahren sind die Kantone mit Strukturbereinigungen beschäftigt: in unterschiedlichem Takt und unterschiedlicher Form. Am Beispiel des Kantons Zürich zeigen sich die Gründe für die unterschiedlichen Vorgehensweisen: Zahl, Grösse und Struktur der Gemeinden, Finanzkraft des Kantons, Ausformung des Finanzausgleichs usw. Aber auch der

wohlhabende Kanton Zürich kann es sich nicht erlauben, alte Strukturen aufrechtzuerhalten. Der Kanton Luzern kann auf viele Jahre der Strukturreform zurückblicken: Gemeindereform, Finanzreform, Aufgabenreform, Reformen beim Parlament, in der Verwaltung, bei den Gerichten usw. Mit dem Ja der Stimmbewölkerung am 24. November 2013

ist der Entscheid gefallen, die kantonale Aufsicht über die Gemeinden neu zu organisieren. Es ist unser Ziel, diese sorgfältig umzusetzen. Damit wird die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden auch im Jahr 2014 stattfinden. Wir freuen uns darauf und wünschen Ihnen ein gutes neues Jahr.

Judith Lauber,  
Leiterin Amt für Gemeinden

Amt für Gemeinden | [afg.lu.ch](http://afg.lu.ch)





## Gemeindegrössen

bis 500 Einwohner	7 Gemeinden	
500 – 1000 Einwohner	25 Gemeinden	
1000 – 2000 Einwohner	28 Gemeinden	
Zwischentotal	60 Gemeinden	65 668 Einwohner
2000 – 5000 Einwohner	48 Gemeinden	68 024 Einwohner
5000 – 10 000 Einwohner	34 Gemeinden	228 168 Einwohner
10 000 – 20 000 Einwohner	22 Gemeinden	312 695 Einwohner
20 000 Einwohner und mehr	7 Gemeinden	596 452 Einwohner

Fortsetzung von Seite 1

**Ihr habt 171 politische Gemeinden und 121 Schulgemeinden und insgesamt 540 Körperschaften, die kommunale Aufgaben erfüllen. Das schreit nach Reformen.**

**HH:** Mit unseren Schulgemeinden sind wir ein Unikum in der Schweiz. Wir haben nicht nur 121 Schulgemeinden, sondern auch selbständige Primarschulgemeinden, selbständige Oberstufengemeinden und selbständige Einheitsschulgemeinden. Das ist in der Tat relativ komplex. Dort, wo z.B. drei Gemeinden eine Schulgemeinde bilden, ist eine Fusion zwischen politischen Gemeinden erschwert.

**In seinen Leitsätzen zur Reform der Gemeindestrukturen von 2007 hat Zürich rund 34 Gemeinden mit unter 1000 Einwohnerinnen und Einwohner im Visier. Hat der Kanton Zürich finanziellen Druck?**

**AH:** Im Kanton Zürich gibt es keine armen Gemeinden. Wir haben eines der grosszügigsten Finanzausgleichssysteme, und die kleinen Gemeinden werden wie alle andern in hohem Masse unterstützt. Finanziellen Druck durch den neuen Finanzausgleich gibt

es für diese Gemeinden nicht; sie können auch mit dem neuen Gesetz problemlos weiterexistieren. Aber es bedeutet, dass einige eine etwas höhere Steuerbelastung in Kauf nehmen müssen. Im interkantonalen Vergleich liegt der Steuerfuss im Kanton Zürich auch für kleine Gemeinden immer noch tief.

**HH:** Mir kommt es vor wie damals bei der Einführung der Einheitsgemeinde in meiner eigenen Gemeinde. Damals sagte ich: «Wir sparen nicht, doch wir werden effizienter, die Abläufe werden einfacher.» Das ist schliesslich eingetroffen. Aber grosse Einsparungen gab es nicht.

**Seit 2012 besteht das neue Finanzausgleichsgesetz. Warum fürchten sich kleine Gemeinden vor seinen Auswirkungen?**

**HH:** Es sind nicht nur die kleinen Gemeinden, die Angst haben. Alle Gemeinden, die auf dem maximalen Steuerfuss waren und sich jetzt im Übergangsausgleich (siehe Kasten) befinden, müssen dafür

sorgen, dass sie ihren Haushalt innerhalb von vier Jahren in den Griff bekommen.

**AH:** Unsere Sorge war die Denkweise der Gemeinden: «Wir geben aus, das Defizit bezahlt der Kanton.» Hier brauchte es ein Umdenken. Seit 2012 sind die Gemeinden aufgefordert, die finanziellen Geschicke in ihre eigene Hand zu nehmen. Das wird den kleinen Gemeinden einfacher fallen als den ganz grossen. Was nun in Winterthur abläuft, ist Ausdruck dieser Entwicklung.

**Der neue Finanzausgleich macht keinen Druck Richtung Fusionen?**

**AH:** Nein. Das alte Finanzausgleichssystem war nicht mehr zeitgemäss. Der Kanton hatte die Risiken erkannt, welche die Defizitabdeckung des alten Finanzausgleichs mit sich brachte: Die Defizite wuchsen laufend. Dieser Tendenz musste Einhalt geboten werden, weil sonst in absehbarer Zeit die Kantonsfinanzen übermässig belastet worden wären. Fusionen standen bei der Reform des Finanzausgleichs nicht im Vordergrund. Problematisch waren die Entwicklungen in den grossen Gemeinden.

### Übergangsausgleich

Mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes auf den 1.1.2012 entfielen die Instrumente des alten Finanzausgleichs, insbesondere der Steuerfussausgleich. Damit die Gemeinden Zeit haben, um sich an die neuen Verhältnisse anzupassen, erhalten sie während einer Übergangsfrist von sechs Jahren weiterhin, aber in abnehmendem Mass, einen Steuerfussausgleich, den sogenannten Übergangsausgleich. Dieser gibt den Gemeinden Zeit, um exogen bedingte Sonderlasten ausfindig zu machen und Gesuche um individuellen Sonderlastenausgleich zu stellen. Der einstige maximale Steuerfuss von 122 Prozent wird stufenweise steigen: 2014 und 2015 sind Steuerfüsse bis 124 Prozent zu erwarten, ab 2016 bis 130 Prozent. Möglicherweise werden sie auch etwas höher liegen, weil einige Gemeinden sich für ein Angebot an öffentlichen Leistungen entscheiden, welches das notwendige Mass übersteigt und dieses selber finanzieren.

Hans-Peter  
Hulliger





## Warum denkt der Kanton Zürich, dass sich Gemeinden mit unter 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine Fusion überlegen sollten?

AH: Es sind nicht die Finanzen, die uns dazu veranlassen, viel mehr das Operative. Die vielen komplexen Aufgaben, die heute eine Gemeinde zu erfüllen hat, werden für eine Gemeinde mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern immer anspruchsvoller. Nehmen wir die Schule: Lehrer einstellen, den Mittagstisch organisieren, die Nachschulbetreuung usw. Hier sind kleine Gemeinden ständig unter Druck. Auch der Sozial- und der Gesundheitsbereich mit Alters- und Pflegeheimen sind anspruchsvolle Aufgaben für kleine Gemeinden. Im Übrigen ist auch die Sicherstellung der Gemeindeverwaltung nicht immer einfach. Oft melden sich junge Leute unmittelbar nach der Ausbildung für den Schreiberposten, der vielleicht nebenbei auch die Finanzen und Steuern beinhaltet. Die Gemeinderäte im Milizsystem müssen die jungen Leute einführen. Nach

zwei Jahren übernehmen sie eine attraktivere Stelle in einer grösseren Gemeinde. So werden die kleinen Gemeinden zu Durchlauferhitzern. Es ist die Komplexität der Aufgaben, die kleinen Gemeinden Mühe macht.

## Was halten Sie von der Aussage, dass starke, autonome Gemeinden weniger Zentralisierung bedingen?

HH: Damit bin ich einverstanden. Die anspruchsvollen Aufgaben werden in autonomen Gemeinden in der Gemeinde verrichtet, sie werden nicht weitergegeben. Wer stark ist und gute Mitarbeitende hat, ist autonomer. Dieser Frage müssen sich alle Gemeinden stellen.

AH: Viele Aufgaben kommen vom Bund und sind in der Regel gesetzlich normiert. Das Bedürfnis zur Norm entsteht aus der Wahrnehmung der Ungleichheit der Gemeinden heraus. Das bedeutet, dass gewisse Leistungen – rein von der Gemeindegrösse her – nicht oder ungenügend erbracht werden können. Nehmen wir das Beispiel KESR oder das Zivilstandswesen.

Ich wage die Prognose, dass sie aus diesem Grund in zwanzig Jahren zu den kantonalen Aufgaben gehören werden.

## Wie sieht es im Kanton Zürich mit der kommunalen Autonomie aus?

HH: Ich bin nicht der Meinung, dass in einer Gemeinde nur noch gebundene Aufgaben bestehen. Wo wir noch autonom sind, ist im Investitionsbereich. Hier gibt es Freiheiten, und wir müssen sie nutzen. Wir müssen vermehrt hinschauen und uns überlegen, was der Bürger und die Bürgerin brauchen. Ich unterstütze die EDV als zentrale Lösung. Es gibt aber Aufgaben, die den Einwohnerinnen und Einwohnern Mehrwert bringen, wenn wir sie vor Ort erledigen.

## Wie wird sich der Kanton Zürich bezüglich Strukturreform weiterentwickeln?

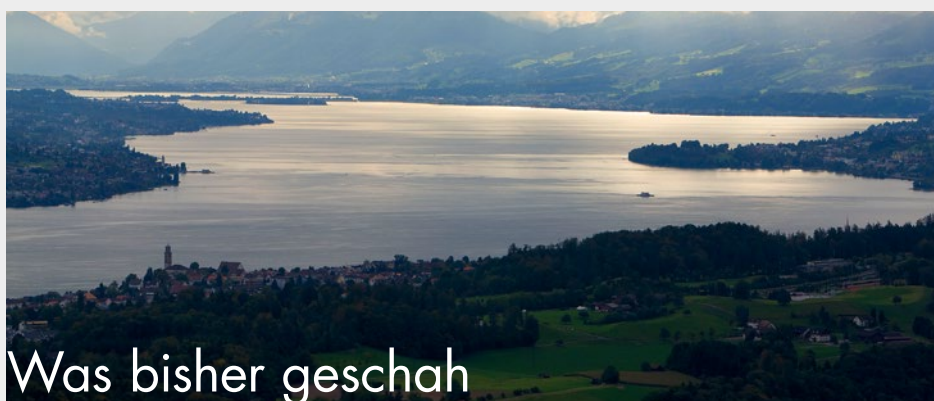
AH: Vorausschicken möchte ich, dass bereits einiges passiert ist; weniger zwar auf der Ebene der politischen Gemeinden. Die Zahl der Schulgemeinden aber ist gesunken, auch diejenige der Zweckverbände ist rückläufig. Das ist ein bemerkenswerter Strukturwandel der vergangenen Jahre. Dieser Prozess wird weitergehen. Dann werden sich kleine politische Gemeinden zusammenschliessen und die Nähe von grösseren Gemeinden suchen. Kleine Projekte werden erfolgreich sein, nicht die grossen. Hier gibt es zu viele mögliche Spielverderber.

HH: Im Moment bewegt sich etwas bei den Schulgemeinden. Sie sind der erste Schritt zur Einheitsgemeinde. Wenn diese Strukturen bereinigt sind, dann wird sich auch hinsichtlich Gemeindefusionen etwas in Bewegung setzen. Es sind ca. zwanzig Gemeinden, die sich eine Fusion überlegen sollten, weil sie an ihre organisatorischen Grenzen angelangt sind.

Interview: Bernadette Kurmann

## Körperschaften im Kanton Zürich

Politische Gemeinden	171	davon 70 Einheitsgemeinden
Schulgemeinden	121	64 Primar, 32 Oberstufen-, 25 vereinigte Schulgemeinden
Zweckverbände	186	
Anstalten AG, Stiftungen	ca. 60	



## Was bisher geschah

2004	Erarbeitung neue Kantonsverfassung (Abstimmung 2005)
2004	Der Regierungsrat beschliesst, die bestehenden Bezirks- und Gemeindestrukturen zu überprüfen. Es galten folgende Projektziele: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klärung des Entlastungspotenzials für den Kantonshaushalt</li> <li>- Klärung der Vor- und Nachteile von Gemeindevereinigungen</li> <li>- Formulierung einer kantonalen Strategie zu Gemeindeformen</li> <li>- Klärung der konzeptionellen Rahmenbedingungen für ein Hauptprojekt.</li> </ul>
2005	Entscheid zur Prüfung der interkommunalen Zusammenarbeit
2006	Start des Projekts «Strukturen für ein bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich»
2006	Diverse Pilotstudien, die nicht umgesetzt wurden
2006/2007	Studie «Gemeindefusionen 2006/2007» wird erarbeitet
2007	Der Regierungsrat formuliert Leitsätze zu den Gemeindestrukturen
2012	Der neue Finanzausgleich tritt in Kraft

Literatur: Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2013 des Kantons Zürich, Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat, 21. August 2013; [http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2013/244\\_gemeindebericht.html](http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2013/244_gemeindebericht.html)

Arthur Helbling



## Nachgefragt

**Die Bevölkerung des Kantons Luzern hat die Neuorganisation der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden deutlich mit über 60 Prozent Ja-Stimmen bestätigt. Überrascht?**

Yvonne Schärli-Gerig. Ja, in dieser Deutlichkeit schon. Die Stimmbevölkerung hat erkannt, dass eine Neuorganisation der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden nötig ist, nachdem sich die Aufgaben der Regierungstatthalter kontinuierlich verringert hatten. Ich bin dankbar für die deutliche Zustimmung. Die Stimmbevölkerung hat erkannt, dass es in einem veränderten Umfeld neue Lösungen braucht.

**Es hätte sein können, dass die Vorlage zu einem «Stadt-Land-Graben-Thema» würde. Das Resultat zeigt zwar diese Tendenz auf, aber alles andere als eindeutig.**

YS. Die Zustimmung in Stadt und Agglomeration war deutlicher als auf der Landschaft. Abgelehnt wurde die Vorlage jedoch einzig in der Region Willisau und Umgebung. Ich nehme zur Kenntnis, dass mehr als das halbe Entlebuch der Vorlage zugestimmt hat.

**Auf der Landschaft bleibt die Angst vor der Zentralisierung.**

YS. Das kann ich nachvollziehen. Dezentrale Angebote sind nach wie vor ein Verfassungsauftrag, und der Regierung ist dieser Auftrag wichtig. Wir müssen aber genau hinschauen, wo dezentrale Angebote Sinn machen, und

wo sie mit Vorteil zentral angeboten werden. Dezentrale Standorte sind sinnvoll, wo sie die Bewohnerinnen und Bewohner direkt in Anspruch nehmen. Wichtig ist ein dezentrales Gerichtswesen, regionale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, dezentrale Standorte der Kantonsschulen. Mit der Aufsicht über die Gemeinden hat die Bevölkerung nicht direkt zu tun, und die Gemeinden haben bereits heute sehr viele Auskünfte bei den Departementen und kantonalen Dienststellen eingeholt.

**Wie geht es weiter?**

YS. Die neuen Gesetze sind vom Kantonsrat zusammen mit der Verfassungsänderung im Voraus beraten und beschlossen worden. Das Gesetz unterliegt der Referendumsfrist. Wir gehen davon aus, dass niemand das Referendum ergreift. Damit können die Gesetzesänderungen auf den 1. Juli 2014 in Kraft treten. Die Mitarbeitenden in den Regierungstatthalterämtern werden ihren neuen Arbeitsplatz in den verschiedenen Departementen auf diesen Zeitpunkt einnehmen. Damit bleibt uns wertvolles Wissen erhalten; dank dem die Neuerungen gut umgesetzt werden können. Uns ist bewusst, dass bei den Gemeinden ein hoher Kommunikationsbedarf besteht. Wir werden diesem Bedürfnis Rechnung tragen und über die Neuerungen rechtzeitig informieren.



Regierungsrätin  
Yvonne  
Schärli-Gerig

### Wirkungsbericht 2013

Der Regierungsrat hat den Wirkungsbericht über den Finanzausgleich im November 2013 verabschiedet. Er wird voraussichtlich in der Session vom 31.3./1.4.2014 im Kantonsrat beraten. Die Gemeinden werden in der ersten Hälfte Februar 2014 an zwei Veranstaltungen direkt informiert. Eine Einladung folgt.



*Dezentrale Angebote  
bleiben ein Verfassungsauftrag*

