

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. September 2016

941. Gemeinwesen: Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten (Gesuch um zusätzliche Subvention)

1. Gesuch der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten

Mit Schreiben vom 30. August 2016 ersuchen die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten den Regierungsrat, RRB Nr. 743/2016 «mit einer zusätzlichen Subventionszusage von 1,4 Mio. Franken zu ergänzen und zudem zu prüfen, ob im gebührenfinanzierten Bereich (Abwasser) durch einen Entschuldungsbeitrag an die zu tätigen Investitionen der errechnete Gebührenanstieg der fusionierten Gemeinde angeglichen werden kann.»

Zur Begründung wird angeführt, dass ein Zusammenschluss der beiden Gemeinden nur umsetzbar sei, wenn daraus für die Bevölkerung von Elgg keine finanziellen Nachteile entstehen würden. Die aktuellen Berechnungen würden zeigen, dass ein Zusammenschluss im Zusammenhang mit dem Investitionsnachholbedarf zu einer Mehrbelastung der Bevölkerung von Elgg führe. Im steuerfinanzierten Bereich entspreche dies einem strukturellen Defizit von nahezu drei Steuerprozenten für die Politische Gemeinde Elgg. Im Abwasserbereich müsse in Elgg mit einer Gebührenanpassung je Kubikmeter Abwasser von Fr. 2.40 auf Fr. 2.70 gerechnet werden.

2. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 743/2016 hat der Regierungsrat gestützt auf Art. 84 Abs. 5 der Kantonsverfassung (KV) und § 8 des Gemeindegesetzes (GG) an den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten einen Beitrag (Subvention) von insgesamt Fr. 1 700 000 zugesichert. Der kantonale Beitrag ist unter anderem dazu bestimmt, die Verschuldung der Politischen Gemeinde Hofstetten mit einem Beitrag von rund Fr. 358 000 auf ein vertretbares Ausmass zu senken. Weiter sollen Steuerfussunterschiede zwischen den drei Gemeinden während einer Übergangsfrist mit einem Beitrag von rund Fr. 105 000 abgedeckt werden. Mit einem Beitrag von rund Fr. 900 000 sollen Einbussen beim Finanzausgleich ausgeglichen werden. Mit einem Zusammenschlussbeitrag von Fr. 200 000 beteiligt sich der Kanton zudem an den Kosten für Anpassungen an der Organisation der Gemeinde Elgg, die aufgrund des Zusammenschlusses erforderlich sind. Schliesslich soll mit einem pauschalen Projekt-

beitrag von Fr. 70 000 ein Teil des Aufwands für die durch die Beratungsdienstleistungen von externen Auftragnehmern entstandenen Projektkosten gedeckt werden.

Dieser Beschluss wurde von den Gemeinden nicht angefochten und ist in Rechtskraft erwachsen. Die Urnenabstimmung über den Zusammenschlussvertrag ist am 27. November 2016 vorgesehen.

3. Eintreten auf das Gesuch

a) Die beiden Gemeinden stellen das Gesuch, den mit RRB Nr. 743/2016 zugesprochenen Beitrag von 1,7 Mio. Franken mit einem zusätzlichen Beitrag von 1,4 Mio. Franken zu ergänzen. Gegenstand des Gesuchs sind Finanzhilfen zur Entlastung des Steuerhaushaltes der zusammengeschlossenen Gemeinden, die in einem direkten Sachzusammenhang mit den Beiträgen gemäss RRB Nr. 743/2016 stehen. Auf diesen Teil des Gesuchs ist einzutreten.

b) Die beiden Gemeinden ersuchen den Regierungsrat weiter, es sei zu prüfen, ob an die geplanten Investitionen im Bereich Abwasser Beiträge gesprochen werden können mit dem Ziel, einen Gebührenanstieg in der zusammengeschlossenen Gemeinde zu vermeiden. Auf diesen Punkt ist nicht einzutreten. Die Abwasserentsorgung ist gemäss Bundesrecht grundsätzlich durch Gebühren und nicht durch Steuern zu finanzieren. Die Finanzhilfen bei Gemeindefusionen sind für den steuerfinanzierten Haushalt bestimmt und werden nicht zweckgebunden für die Sanierung von Abwasserreinigungsanlagen ausgerichtet.

In der Gemeinde Hofstetten ist eine Sanierung der drei bestehenden Abwassereinigungsanlagen mit geschätzten Kosten von 2,3 Mio. Franken geplant. Die Baudirektion hat einen Subventionsbeitrag von 40%, jedoch höchstens 1 Mio. Franken, an das Projekt in Aussicht gestellt (Schreiben der Baudirektion vom 31. März 2016). Die geltende Zuständigkeitsordnung schliesst aus, dass sich der Regierungsrat erneut mit dieser Angelegenheit befasst. Es kommt hinzu, dass die Erhöhung der Abwassergebühr mit geschätzten 30 Rp. pro m³ massvoll ausfällt und die Einwohnerinnen und Einwohner der neuen Gemeinde nicht übermässig belastet.

4. Beurteilung des Gesuchs

a) Die finanzielle Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen ist in § 8 GG geregelt. Danach kann der Kanton an Veränderungen der Gemeindeeinteilung Subventionen bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Ausgaben gewähren. Diese Formulierung räumt dem Regierungsrat bei der Bemessung der Beiträge einen grossen Spielraum ein. Der Regierungsrat hat die Bestimmung erstmals beim Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Wiesendangen und Bertschikon (RRB Nr. 384/2012) ange-

wendet. Seitdem hat er Beiträge bei weiteren Zusammenschlüssen von politischen Gemeinden und Schulgemeinden sowie bei der Bildung von Einheitsgemeinden bewilligt. Daraus hat sich eine mittlerweile gefestigte Praxis entwickelt, die eine rechtsgleiche Behandlung der Gesuche von fusionswilligen Gemeinden gewährleistet und das Ermessen des Regierungsrates einschränkt. Diese Subventionspraxis umfasst folgende Instrumente: Projektkostenbeitrag, Zusammenschlussbeitrag, Entschuldungsbeitrag, Beitrag zum Ausgleich von Steuerfussunterschieden und Beitrag zum Ausgleich von Einbussen beim Finanzausgleich. Die Beiträge werden aufgrund von einheitlichen Indikatoren und Methoden berechnet, die bei allen bisher zugesicherten Beiträgen an den Zusammenschluss von politischen Gemeinden angewandt wurden.

b) Es gehört nicht zu den Aufgaben des Kantons, jede finanzielle Mehrbelastung aufzufangen, die im Zusammenhang mit einem Gemeindezusammenschluss auftreten kann. Der Kanton leistet – im Rahmen der dargestellten Praxis – Beiträge an die Kosten, die durch eine Fusion verursacht werden; er übernimmt jedoch nicht die vollen Kosten. Entgegen der Auffassung der Gesuchsteller lässt sich ein solcher Anspruch auch nicht aus der KV ableiten. Im Kanton Zürich ist die Gemeindeautonomie stark ausgeprägt. Die Gemeinden entscheiden, ob und mit wem sie fusionieren. Wenn die Gemeinden ihre Zukunft in eigener Verantwortung gestalten, so haben sie auch die finanziellen Folgen ihrer Entscheide zu tragen.

c) Bei der Beurteilung des vorliegenden Gesuchs um eine zusätzliche Subvention sind – ergänzend zum RRB Nr. 743/2016 – folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Der Kanton hat ein Interesse daran, dauerhafte Lösungen für strukturschwache Kleingemeinden zu finden. Die Ausgangslage in der Gemeinde Hofstetten erweist sich als schwierig: Hofstetten ist aufgrund seiner geografischen Grenzen (schmaler Korridor von 8 km Länge), der schwierigen Topografie (Hügelzone), der stark dezentralen Besiedlung der Gemeinde (21 Siedlungen/Weiler mit insgesamt nur 480 Einwohnerinnen und Einwohnern) und des Steuerfusses von 134% (2016) eine Gemeinde, die nur über eingeschränkte Möglichkeiten verfügt, in der Nachbarschaft eine Gemeinde für einen Zusammenschluss zu finden.
- Aus kantonaler Sicht besteht ein Interesse an einem Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten. Das Projekt steht in Einklang mit den politischen und rechtlichen Vorgaben des Kantons zu Gemeindezusammenschlüssen. Mit dem Zusammenschluss entsteht eine zweckmässig abgegrenzte Gemeinde mit 4627 Einwohnerinnen und Einwohnern, die in der Lage ist, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen und ihre Bevölkerung mit zeitgemässen Dienstleistungen zu versorgen. Parallel zum Zusammenschluss der beiden politischen Ge-

meinden planen auch die beiden Primarschulgemeinden Elgg und Hofstetten den Zusammenschluss auf den 1. Januar 2018. Damit wird ein leistungs- und entwicklungsfähiger Schulstandort im hinteren Eulachtal geschaffen.

- Die Gesuchsteller machen geltend, dass die Gemeinde Hofstetten aufgrund des fusionsbedingten Wegfalls des Übergangsausgleichs sowie des demografischen und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs ein strukturelles Defizit von rund Fr. 195 000 (Stand 2015) aufweise. Hinzu komme ein weiteres Defizit in der Grössenordnung von rund Fr. 65 000 aufgrund einer anstehenden Strassensanierung im Umfang von rund 1 Mio. Franken. Daraus ergebe sich insgesamt ein strukturelles Defizit von Fr. 260 000, das die Gemeinde Elgg übernehmen und mit einer Steuererhöhung von 3% auffangen müsse.

Was die künftige Entwicklung des Steuerfusses in Elgg betrifft, sind aus kantonaler Sicht zwei Tendenzen erkennbar: Auf der einen Seite stagnieren seit ungefähr fünf Jahren die Erträge. Auf der anderen Seite sind die Aufwendungen in den Bereichen Bildung und Soziale Wohlfahrt zum Teil kräftig gestiegen. Die Jahresergebnisse sind mit Ausnahme des Jahres 2013 tendenziell negativ. Sollten diese Trends anhalten, wird eine Erhöhung des Steuerfusses unabhängig von der Fusion mit Hofstetten unausweichlich sein. Ein Zusammenlegen mit dem kleinen Hofstetter Haushalt dürfte den Elgger Haushalt nur in geringem Umfang belasten.

- Die angestrebte Fusion hat Einbussen beim Finanzausgleich zur Folge. Diese Einbussen werden gemäss RRB Nr. 743/2016 vom Kanton jedoch während vier Jahren mit einem Beitrag von rund Fr. 900 000 abgedeckt. Es trifft zu, dass der Wegfall der Finanzausgleichsbeiträge an die (eingemeindete) Gemeinde Hofstetten den kantonalen Haushalt mittel- und langfristig entlasten würde. Dieser Effekt ist jedoch nicht auf den vorliegenden Fall beschränkt, sondern ist systembedingt bei allen bisherigen Fusionen von politischen Gemeinden eingetreten.

d) Die Würdigung der im Spiele stehenden kommunalen und kantonalen Interessen führt zum Ergebnis, dass ein zusätzlicher Beitrag – in Ergänzung zum Beitrag von 1,7 Mio. Franken gemäss RRB Nr. 743/2016 – gerechtfertigt ist. Bei der Festlegung des Zusatzbeitrags erscheint es angemessen, das von den Gemeinden geltend gemachte strukturelle Defizit von Fr. 260 000 pro Jahr während eines Zeitraums von vier Jahren auszugleichen. Dabei kann auf die Praxis des Regierungsrates abgestellt werden, die bei der Berechnung des Ausgleichs von Einbussen beim Finanzausgleich angewandt werden. Danach wird die errechnete Einbusse im ersten Jahr nach dem Zusammenschluss voll ausgeglichen, in den drei folgenden Jahren wird der Beitrag jährlich um 25% vermindert. Diese Abstufung der Beiträge geht von der Überlegung aus, dass Einbussen mit

Effizienzgewinnen sowie durch die Neuausrichtung von Strukturen und Leistungen schrittweise aufgefangen werden. Dieser Ansatz ist auch für die Bemessung des Ausgleichs des hier infrage stehenden strukturellen Defizits der Gemeinde Hofstetten angemessen.

Gestützt auf diese Berechnungsmethode beläuft sich der kantonale Beitrag zum Ausgleich des strukturelle Defizits während vier Jahren auf Fr. 650 000.

e) In teilweiser Gutheissung des Gesuchs um eine zusätzliche Subvention ist den Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten für den Zusammenschluss eine ausserordentliche Subvention von Fr. 650 000 zuzusprechen. Für einen darüber hinausgehenden Beitrag in der von den beiden Gemeinderäten beantragten Höhe von 1,4 Mio. Franken fehlt eine rechtliche Grundlage.

f) Die Ausrichtung dieses zusätzlichen Beitrags ist an die Bedingung geknüpft, dass die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden dem Zusammenschluss zustimmen und die zuständigen kantonalen Behörden den Zusammenschluss genehmigen (vgl. § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 GG). Die Auszahlung des kantonalen Beitrags von Fr. 650 000 erfolgt einmalig im Jahr des Inkrafttretens des Zusammenschlusses an die Politische Gemeinde Elgg zusammen mit dem Beitrag gemäss RRB Nr. 743/2106. Die Zusicherung des kantonalen Beitrags erlischt mit der Ablehnung des Zusammenschlusses durch die Stimmberechtigten einer der beteiligten Gemeinden, spätestens jedoch am 31. Juli 2019.

Wie bei der mit RRB Nr. 743/2016 festgelegten handelt es sich auch bei der vorliegenden zusätzlichen Subvention um eine gebundene Ausgabe gemäss § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes. Über einen Zusatzkredit entscheidet nach § 38 Abs. 3 der Finanzcontrollingverordnung (FCV) das Organ, das für den Gesamtkredit zuständig wäre. Die zusätzliche Subvention ist deshalb vom Regierungsrat zu beschliessen (vgl. Art. 68 Abs. 2 lit. c KV, § 36 lit. b Gesetz über Controlling und Rechnungslegung in Verbindung mit § 39 lit. a FCV e contrario). Die dafür notwendigen Mittel sind in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonaler Finanzausgleich, im Budgetentwurf 2017 und in der Planung im KEF 2017–2020 nicht eingestellt. Es entstehen keine Folgekosten.

g) Da sowohl die Beschwerde ans Verwaltungsgericht (§ 44 Abs. 1 lit. d Ziff. 4 Verwaltungsrechtspflegegesetz) als auch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht (Art. 83 lit. k Bundesgerichtsgesetz) unzulässig sind, verbleibt als zulässiges Rechtsmittel einzig die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Den Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten wird für den Zusammenschluss zur Subvention gemäss RRB Nr. 743/2016 eine zusätzliche Subvention von Fr. 650 000 als gebundene Ausgabe zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonaler Finanzausgleich, unter der Bedingung zugesichert, dass die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden dem Zusammenschluss zustimmen und die zuständigen kantonalen Behörden den Zusammenschluss genehmigen. Die gesamte zugesicherte Subventionssumme beträgt Fr. 2 350 000.

II. Die Zusicherung gemäss Dispositiv I erlischt mit der Ablehnung des Zusammenschlusses durch die Stimmberechtigten einer der beteiligten Gemeinden, spätestens jedoch am 31. Juli 2019.

III. Gegen diesen Beschluss kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sie ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht einzureichen.

IV. Mitteilung an den Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Elgg, Lindenplatz 4, 8353 Elgg (E), und Hofstetten, Hofstetten 23, 8354 Hofstetten (E), den Bezirksrat Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur, sowie an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli