

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. Juli 2016

743. Gemeindewesen: Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten (Subvention)

1. Gesuch der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten

Mit Schreiben vom 23. Dezember 2015 ersuchen die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten um Zusicherung eines kantonalen Beitrags an den Zusammenschluss der beiden Gemeinden, der auf den 1. Januar 2018 vorgesehen ist. In ihrem Gesuch weisen die Gemeinderäte darauf hin, dass sie aufgrund der geografischen Situation und der bestehenden Zusammenarbeit bei vielen öffentlichen Aufgaben (Oberstufenschule, Feuerwehr, Zivilschutz, Friedhof, Spitex-Pflege Eulachtal, Kirchen) einen Zusammenschluss als sinnvoll erachten. Im Gesuch wird weiter ausgeführt, dass der Zusammenschluss nur zustande komme, wenn daraus für die Bevölkerung von Elgg keine finanziellen Nachteile entstehen würden. Die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Hofstetten sollen künftig von den heutigen Ansätzen (Steuerfuss, Wasser- und Kanalisationsgebühren) der Gemeinde Elgg profitieren. Die Gemeinde Hofstetten soll zudem möglichst schuldenfrei in die neue Gemeinde übergehen.

Anlässlich der Urnenabstimmungen vom 22. November 2015 haben die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Elgg mit einem Ja-Anteil von 87% und die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Hofstetten mit einem Ja-Anteil von 96% ihre Gemeinderäte beauftragt, Zusammenschlussverhandlungen aufzunehmen.

Die Gemeinderäte Elgg und Hofstetten haben eine Kerngruppe zur Leitung des Zusammenschlussprojektes eingesetzt, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Behörden und der Verwaltung der beiden Gemeinden sowie dem mit der Projektleitung beauftragten externen Beratungsunternehmen zusammensetzt. Im Weiteren wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet.

Die Urnenabstimmung über den Zusammenschlussvertrag ist am 27. November 2016 vorgesehen.

2. Politische und rechtliche Vorgaben zu Gemeinde zusammenschlüssen

Es wird auf die Ausführungen in Ziff. 2.1 und 2.3 von RRB Nr. 384/2012 (betreffend den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Bertschikon und Wiesendangen) verwiesen.

3. Ziele und Nutzen einer Gebietsreform im Kanton Zürich

Es wird auf die Ausführungen in Ziff. 3 von RRB Nr. 384/2012 verwiesen.

4. Beitrag an den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten

Sinnvollerweise soll der Kanton einen Teil der durch den Zusammenschluss verursachten Kosten übernehmen. Durch finanzielle Zuschüsse soll er verhindern, dass der Zusammenschluss für eine der beteiligten Gemeinden finanzielle Nachteile zur Folge hat und aus diesem Grund scheitert.

Finanzielle Nachteile können sich dadurch ergeben, dass eine der Gemeinden stark verschuldet ist oder eine Gemeinde zufolge des Zusammenschlusses Finanzausgleichsbeiträge verliert und der Zusammenschluss deshalb eine höhere Steuerbelastung für die Bewohnerinnen und Bewohner der einen oder anderen der beteiligten Gemeinde zur Folge hat. Diese Mehrbelastungen setzen falsche Anreize und müssen deshalb gemäss Art. 84 Abs. 5 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) vermieden werden. In solchen Fällen ist eine Pflicht des Kantons zur finanziellen Unterstützung von grundsätzlich erwünschten Zusammenschlüssen anzunehmen (Jaag, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 84 N. 14).

§ 8 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) konkretisiert den Auftrag der Kantonsverfassung. Danach kann der Kanton an Veränderungen der Gemeindeeinteilung Subventionen bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Ausgaben gewähren, insbesondere wenn eine Gemeinde durch Vereinigung mit einer anderen Gemeinde oder durch eine Aufteilung von Gemeinden erheblich belastet wird und die Gemeinden sich nicht aus eigenen Mitteln zu helfen vermögen. Von dieser Bestimmung hat der Kanton erstmals beim Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Bertschikon und Wiesendangen (RRB Nr. 384/2012) Gebrauch gemacht. Seitdem hat er solche Beiträge auch bei weiteren Zusammenschlüssen von politischen Gemeinden und Schulgemeinden sowie bei der Bildung von Einheitsgemeinden bewilligt.

Aus kantonaler Sicht besteht ein grosses 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 geografisch zweckmässig abgegrenzte Gemeinde mit einer Fläche von 24,38 km² und 4627 Einwohnerinnen und Einwohnern, die in der Lage ist, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen und ihre Bevölkerung mit zeitgemässen Dienstleistungen zu versorgen.

Gestützt auf Art. 84 Abs. 5 KV und § 8 GG leistet der Kanton an den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten einen Beitrag (Subvention) von insgesamt Fr. 1 700 000. 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 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 Projektbeitrag von Fr. 70 000 ein Teil des Aufwands für die durch die Beratungsdienstleistungen von externen Auftragnehmern entstandenen Projektkosten gedeckt werden (vgl. Richtlinie des Gemeindeamts betreffend den kantonalen Beitrag an die Projektkosten von Gemeindezusammenschlüssen vom März 2015). Daraus ergibt sich eine Gesamtsumme vom Fr. 1 633 000. Es entspricht der ständigen Praxis des Regierungsrates bei der Bemessung von Fusionsbeiträgen an politische Gemeinden, dass der frankengenau berechnete Betrag jeweils auf die nächsten Fr. 100 000 aufgerundet wird.

Die Ausrichtung des kantonalen Beitrags ist – mit Ausnahme des darin eingeschlossenen Projektbeitrags – 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). Im Weiteren sind die beiden Gemeinden verpflichtet, die Auswirkungen des Zusammenschlusses mit dem von der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur entwickelten Instrument «Fusions-Check» messen zu lassen. Die Gemeinden haben die hierfür erforderlichen Bevölkerungsbefragungen, die vom Kanton finanziert werden, und die Befragungen ihrer Gemeindeverwaltungen in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeamt durchzuführen und die notwendigen Daten bereitzustellen.

Auf den 1. Januar des Jahres des Inkrafttretens des Zusammenschlusses ist die Eröffnungsbilanz der Politischen Gemeinde Elgg zu konsolidieren. Die Konsolidierung hat sich buchhalterisch nach der Richtlinie des Gemeindeamts zur Zusammenführung der Haushalte bei Gemeindefusionen vom 9. Februar 2016 zu richten. Sie ist nachvollziehbar zu dokumentieren und den Stimmberechtigten zur Kenntnis zu bringen. Für das erste Budget der Politischen Gemeinde Elgg hat eine Konsolidierung der Vorjahresbudgets der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten zu Vergleichszwecken zu erfolgen. Diese Vergleichszahlen sind

im ersten Budget der Politischen Gemeinde Elgg zuhanden der Stimmberechtigten auszuweisen. Das erste Budget (samt konsolidierten Vergleichszahlen des Vorjahres) und die Eröffnungsbilanz (auf Grundlage der fachtechnisch geprüften Jahresrechnungen) sind dem Gemeindeamt bis zum 30. Juni des Jahres des Inkrafttretens des Zusammenschlusses einzureichen (§ 148 GG).

Die Zusicherung des kantonalen Beitrags erlischt mit der Ablehnung des Zusammenschlusses durch die Stimmberechtigten einer der beteiligten Gemeinden, spätestens jedoch am 31. Juli 2019. Vorbehalten bleibt der Projektbeitrag, der auch dann geleistet wird, wenn der Zusammenschluss zwischen den Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten nicht zustande kommt. Der zu leistende Beitrag wird jedoch auf 75% des Projektbeitrags von Fr. 70 000 verringert, wenn die Stimmberechtigten den Zusammenschlussvertrag ablehnen (vgl. Richtlinie des Gemeindeamts vom März 2015).

Beim kantonalen Beitrag (Subvention) handelt es sich um eine gebundene Ausgabe gemäss § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2). Der erforderliche Beitrag ist deshalb vom Regierungsrat zu beschliessen (vgl. Art. 68 Abs. 2 lit. c KV, § 36 lit. b CRG in Verbindung mit § 39 lit. a FCV e contrario). Die dafür notwendigen Mittel sind in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonaler Finanzausgleich, im Budget und in der Planung im KEF 2016–2019 eingestellt. Es entstehen keine Folgekosten.

Die Auszahlung des kantonalen Beitrags von Fr. 1 700 000 erfolgt einmalig im Jahr des Inkrafttretens des Zusammenschlusses an die Politische Gemeinde Elgg. Bei einem Nichtzustandekommen des Zusammenschlusses erfolgt die Auszahlung des verminderten Projektbeitrags im Jahr der Ablehnung des Zusammenschlussvertrags durch die Stimmberechtigten je zur Hälfte an die Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten, sofern die beiden Gemeinden keine anderweitige Vereinbarung getroffen haben.

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 Bst. 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 eine Subvention von Fr. 1 700 000 als gebundene Ausgabe zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonaler Finanzausgleich, unter den Bedingungen zugesichert, dass die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden dem Zusammenschluss zustimmen, die zuständigen kantonalen Behörden den Zusammenschluss genehmigen und die Gemeinden die Auswirkungen des Zusammenschlusses mit dem wissenschaftlichen Instrument «Fusions-Check» der HTW Chur messen lassen.

II. Von der in Dispositiv I genannten Bedingung ausgenommen ist der Projektbeitrag von Fr. 70 000, der bei Nichtzustandekommen des Zusammenschlusses im Umfang von 75% im Jahr der Ablehnung des Zusammenschlussvertrags durch die Stimmberechtigten je zur Hälfte an die Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten ausbezahlt wird, sofern die Gemeinden keine anderweitige Vereinbarung getroffen haben.

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

IV. Die Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten werden verpflichtet, die Massnahmen zur Konsolidierung der Rechnungslegung gemäss Ziff. 4 der Erwägungen zu treffen.

V. 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.

VI. 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 Staatsschreiber:

Husi