

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. Juli 2016

745. Gemeindewesen: Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Stadel und Bachs (Subvention)

1. Gesuch der Politischen Gemeinden Stadel und Bachs

Mit Schreiben vom 29. März 2016 (eingegangen am 22. April 2016) ersuchen die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Stadel und Bachs 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 nach Prüfung verschiedener Zusammenschlussmöglichkeiten im Perimeter des Oberstufenschulkreises Stadel nur der Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Stadel und Bachs sowie parallel dazu der Zusammenschluss der Primarschulgemeinden Stadel und Bachs umsetzbar sei. Der Gemeinderat Stadel hält in einer Zielvorgabe fest, dass als direkte Folge der Eingemeindung keine Steuerfusserhöhung und keine Gebühren-erhöhung im Wasser- und Abwasserbereich auftreten dürfen.

Anlässlich der Urnenabstimmung vom 24. November 2013 haben die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Bachs mit einem Ja-Anteil von 96% die Aufnahme von Zusammenschlussverhandlungen mit den Nachbargemeinden beschlossen. Am 22. November 2015 haben die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Stadel mit einem Ja-Anteil von 75% den Gemeinderat beauftragt, mit der Gemeinde Bachs einen Zusammenschlussvertrag auszuarbeiten.

Die Gemeinderäte Stadel und Bachs haben eine Projektgruppe 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 Berater zusammensetzt. Im Weiteren wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet. Für die Koordination mit dem Projekt Zusammenschluss der Primarschulgemeinden Stadel und Bachs wurde eine Koordinationsgruppe eingesetzt. Diese soll für eine zeitgerechte Abstimmung der beiden parallel laufenden Verfahren sorgen.

Die Urnenabstimmung über den Zusammenschlussvertrag ist am 12. Februar 2017 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 Stadel und Bachs

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 Stadel und Bachs. 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 22,04 km² und 2795 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 Stadel und Bachs einen Beitrag (Subvention) von insgesamt Fr. 1 400 000. Der kantonale Beitrag ist unter anderem dazu bestimmt, die Verschuldung der Politischen Gemeinde Bachs mit einem Beitrag von rund Fr. 722 000 auf ein vertretbares Ausmass zu senken. Weiter sollen Steuerfussunterschiede zwischen den beiden Gemeinden während einer Übergangsfrist mit einem Beitrag von rund Fr. 320 000 abgedeckt werden. Mit einem Zusammenschlussbeitrag von Fr. 200 000 beteiligt sich der Kanton zudem an den Kosten für Anpassungen an der Organisation der Politischen Gemeinde Stadel, 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 Gemeindeamtes betreffend den kantonalen Beitrag an die Projektkosten von Gemeindezusammenschlüssen vom März 2015). Daraus ergibt sich eine Gesamtsumme vom Fr. 1 312 000. 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 Stadel zu konsolidieren. Die Konsolidierung hat sich buchhalterisch nach der Richtlinie des Gemeindeamtes 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 Stadel hat eine Konsolidierung der Vorjahresbudgets der Politischen Gemeinden Stadel und Bachs zu Vergleichszwecken zu erfolgen. Diese Vergleichszahlen sind im ersten Budget der Politischen Gemeinde Bachs 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 Stadel und Bachs 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 Gemeindeamtes 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. 1 400 000 erfolgt einmalig im Jahr des Inkrafttretens des Zusammenschlusses an die Politische Gemeinde Stadel. 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 Stadel und Bachs, 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 Stadel und Bachs wird für den Zusammenschluss eine Subvention von Fr. 1 400 000 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 Gemeinde Stadel und Bachs 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 Stadel und Bachs 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 Stadel, Zürcherstrasse 15, 8174 Stadel (E), und Bachs, Gmeindhusweg 8, 8164 Bachs (E), den Bezirksrat Dielsdorf, Geissackerstrasse 24, 8157 Dielsdorf, sowie an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi