

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Mai 2017

500. Gemeinwesen: Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie der Schulgemeinde Stammertal (Subvention)

1. Gesuche der Gemeinden im Stammertal

a) Mit Schreiben vom 26. April 2016 (eingegangen am 6. Mai 2016) ersucht die Behördenkonferenz Stammertal im Namen der Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie der Schulpflege der Schulgemeinde Stammertal um Zusicherung eines kantonalen Beitrages an den Zusammenschluss der vier Gemeinden, der auf den 1. Januar 2019 vorgesehen ist. In ihrem Gesuch weisen die vier Gemeinden darauf hin, dass die finanzielle Unterstützung durch den Kanton einen wesentlichen Bestandteil für eine erfolgreiche Fusion darstelle.

Anlässlich der Urnenabstimmung vom 6. September 2015 haben die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Oberstammheim mit einem Ja-Anteil von 70%, die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Unterstammheim mit einem Ja-Anteil von 68%, die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Waltalingen mit einem Ja-Anteil von 72% und die Stimmberechtigten der Schulgemeinde Stammertal mit einem Ja-Anteil von 69% die Aufnahme von Zusammenschlussverhandlungen beschlossen.

Im Gesuch vom 26. April 2016 ist festgehalten, dass im Stammertal zwei Varianten geprüft werden, nämlich ein Zusammenschluss der vier Gemeinden mit Schule (Einheitsgemeinde) und ein Zusammenschluss der drei politischen Gemeinden (ohne Schule). Diese Prüfung wurde in der Zwischenzeit abgeschlossen: Am 3. November 2016 beschloss die Behördenkonferenz Stammertal, den Stimmberechtigten einen Vertrag über den Zusammenschluss der vier Gemeinden – d. h. unter Einschluss der Schulgemeinde – vorzulegen. Mit Schreiben vom 8. Dezember 2016 bestätigte die Behördenkonferenz gegenüber dem Gemeindeamt diesen Sachverhalt. Damit hat der Regierungsrat nur über einen Beitrag an den Zusammenschluss der vier Gemeinden zu beschliessen.

Die Urnenabstimmung über den Zusammenschlussvertrag ist am 24. September 2017 vorgesehen. Die neue Gemeinde soll den Namen Stammheim tragen.

b) Die Direktion der Justiz und des Innern bewilligte mit Verfügung vom 18. Dezember 2015 einen Beitrag von Fr. 120 000 an die Projektkosten, die bei der Vorbereitung des Zusammenschlusses der vier Gemeinden im Stammertal anfallen. Mit dem Projektbeitrag soll insbesondere ein Teil des Aufwands für den politisch-strategischen Prozess (Vorabklärungen, Zusammenschlussanalyse, Projektorganisation, Entscheidungsgrundlagen für die Stimmberechtigten, Kommunikation) und für die Umsetzung von Massnahmen, die vor dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses erfolgen, pauschal abgegolten werden (vgl. Richtlinie des Gemeindeamtes betreffend den kantonalen Beitrag an die Projektkosten von Gemeindegemeinschaften vom März 2015). Die Auszahlung dieses Beitrags richtet sich nach den Bedingungen, wie sie in der erwähnten Verfügung festgehalten sind.

Mit Schreiben vom 18. Januar 2017 ersucht die Behördenkonferenz Stammertal im Namen der Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie der Schulpflege der Schulgemeinde Stammertal die Direktion der Justiz und des Innern um eine Erhöhung des Projektbeitrags. Zur Begründung wird angeführt, dass die bisherigen Aufwendungen für externe Beratungsdienstleistungen deutlich über dem von der Direktion der Justiz und des Innern zugesprochenen Projektkostenbeitrag von Fr. 120 000 liegen würden. Weiter wird vorgebracht, dass die Richtlinie des Gemeindeamtes vom März 2015 dem Umstand zu wenig Rechnung trage, dass die Kombinationsfusion im Stammertal deutlich mehr Aufwand verursache als die bisher im Kanton Zürich erfolgten Absorptionsfusionen.

Die Behördenkonferenz Stammertal macht weder eine wesentliche Änderung der massgebenden Umstände seit der Verfügung vom 18. Dezember 2015 geltend, noch bringt sie neue Tatsachen vor, die zum damaligen Zeitpunkt nicht bekannt waren. Auf das Wiedererwägungsgesuch ist deshalb nicht einzutreten.

Im Sinne eines Eventualstandpunktes ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton gemäss ständiger Praxis nicht die vollen Projektkosten übernimmt, sondern einen Beitrag daran leistet. Die Projektkostenbeiträge sind gemäss Richtlinie des Gemeindeamtes vom März 2015 als Pauschalbeiträge ausgestaltet und werden unabhängig von den tatsächlich anfallenden Kosten geleistet. Bei Gruppenfusionen wie im Stammertal fällt der Aufwand für Koordination und Abklärungen höher aus als bei Zweierfusionen. Die kantonale Beitragspraxis trägt diesem Umstand Rechnung, indem bei Fusionen mit mehr als zwei Gemeinden für jede weitere beteiligte Gemeinde ein Zusatzbeitrag geleistet wird. Hingegen besteht kein entscheidender Unterschied darin, ob es sich um eine Kombinations- oder um eine Absorptionsfusion handelt.

2. Politische und rechtliche Vorgaben zu Gemeindezusammenschlüssen

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 Gemeinden im Stammertal

a) Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, werden gemäss Art. 84 Abs. 5 KV vom Kanton unterstützt. § 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 gesprochen. Daraus hat sich eine mittlerweile gefestigte Praxis entwickelt.

b) Aus kantonaler Sicht besteht ein grosses Interesse an einem Zusammenschluss der drei politischen Gemeinden und der Schulgemeinde im Stammertal. Das Projekt steht in Einklang mit den politischen und rechtlichen Vorgaben des Kantons zu Gemeindezusammenschlüssen und leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung und Vereinfachung der Gemeindestrukturen im Bezirk Andelfingen. Mit dem Zusammenschluss entsteht eine geografisch zweckmässig abgegrenzte Gemeinde mit einer Fläche von 23,93 km² und 2771 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die neue Gemeinde wird in der Lage sein, ihre Aufgaben weitgehend selbstständig zu erfüllen und ihre Bevölkerung mit zeitgemässen Dienstleistungen zu versorgen.

c) Gestützt auf Art. 84 Abs. 5 KV und § 8 GG leistet der Kanton – zusätzlich zum Beitrag an die Projektkosten gemäss Verfügung vom 18. Dezember 2015 – einen Beitrag (Subvention) an den Zusammenschluss der

Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie der Schulgemeinde Stammertal, der sich aus den folgenden drei Teilbeträgen zusammensetzt:

- Der Kanton leistet einen Entschuldungsbeitrag mit dem Ziel, die Verschuldung der drei politischen Gemeinden auf ein vertretbares Ausmass (Fr. 1000 Nettoschuld pro Einwohnerin und Einwohner) zu senken und so den Start der neuen Gemeinde Stammheim nach dem Zusammenschluss zu erleichtern. Der Entschuldungsbeitrag beläuft sich auf Fr. 6247728.
- Der Kanton leistet einen Beitrag zum Ausgleich von Einbussen beim Ressourcenausgleich sowie beim demografischen und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich gemäss Finanzausgleichsgesetz. Die Höhe des Beitrags bestimmt sich aufgrund der Differenz zwischen den Finanzausgleichsbeiträgen, die den beteiligten Gemeinden in den vier Jahren vor dem Zusammenschluss tatsächlich ausbezahlt wurden, und den Beiträgen, die den beteiligten Gemeinden unter der Annahme ihrer Fusion in der gleichen Zeitperiode zugestanden hätten. Dieser Beitrag beläuft sich auf Fr. 410554.
- Der Kanton leistet einen Zusammenschlussbeitrag. Mit dem Zusammenschlussbeitrag soll ein Teil des Aufwands für die Neuorganisation der Gemeinde gedeckt werden wie beispielsweise der Aufwand für Anpassungen in den Bereichen Verwaltungsorganisation, bauliche Infrastruktur und Informatik. In seiner bisherigen Praxis hat der Regierungsrat für die Fusion von zwei politischen Gemeinden einen Zusammenschlussbeitrag von Fr. 200000 und für jede weitere beteiligte politische Gemeinde ebenfalls einen Beitrag von Fr. 200000 gesprochen. Im Rahmen der Erarbeitung der neuen Gemeindeverordnung (VGG), die ab dem 1. Januar 2018 unter anderem die Höhe der kantonalen Fusionsbeiträge regelt, wurde diese Beitragshöhe überprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass dieser Beitrag zu tief angesetzt ist, um seinen Zweck zu erfüllen. Der Aufwand für die Neuorganisation einer politischen Gemeinde ist grösser, als ursprünglich angenommen. Dieses Erkenntnis wurde beim Erlass der Gemeindeverordnung berücksichtigt, indem für den Zusammenschluss von zwei politischen Gemeinden neu ein Beitrag von Fr. 350000 und für jede weitere beteiligte Gemeinde ebenfalls ein Beitrag von Fr. 350000 geleistet wird (§ 43 VGG). Diese Bestimmung wurde – als Bestandteil der Gemeindeverordnung – am 29. Juni 2016 vom Regierungsrat beschlossen und am 7. November 2016 vom Kantonsrat genehmigt.

Es erscheint angemessen, diese Entwicklung bei der Beurteilung des vorliegenden Gesuchs zugunsten der Gesuchsteller zu berücksichtigen, und im Rahmen des Ermessens, den der geltende § 8 GG dem Regie-

rungsrat einräumt, an die Fusion der drei politischen Gemeinden einen Zusammenschlussbeitrag von Fr. 700 000 zu bewilligen. Hinzu kommt gestützt auf die bisherige Praxis ein Beitrag von Fr. 100 000 für die Auflösung der Schulgemeinde Stammertal und die Übernahme der Schulaufgaben durch die neue politische Gemeinde.

Aus diesen drei Teilbeträgen ergibt sich eine Gesamtsumme von Fr. 7 458 282. 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. Der kantonale Beitrag an den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie der Schulgemeinde Stammertal beläuft sich somit auf Fr. 7 500 000. Hinzu kommt der Beitrag an die Projektkosten von Fr. 120 000 gemäss Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 18. Dezember 2015.

d) Die Ausrichtung des kantonalen Beitrags von Fr. 7 500 000 ist an die Bedingung geknüpft, dass die Stimmberechtigten der vier beteiligten Gemeinden dem Zusammenschluss zustimmen und die zuständigen kantonalen Behörden den Zusammenschluss genehmigen. Im Weiteren sind die vier 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.

e) Auf den 1. Januar des Jahres des Inkrafttretens des Zusammenschlusses ist die Eröffnungsbilanz der Politischen Gemeinde Stammheim 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 Stammheim hat eine Konsolidierung der Vorjahresbudgets der Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie der Schulgemeinde Stammertal zu Vergleichszwecken zu erfolgen. Diese Vergleichszahlen sind im ersten Budget der Politischen Gemeinde Stammheim 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).

f) Die Zusicherung des kantonalen Beitrags erlischt mit der Ablehnung des Zusammenschlusses durch die Stimmberechtigten einer der beteiligten Gemeinden, spätestens jedoch am 31. Juli 2019.

g) 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 2017–2020 eingestellt. Es entstehen keine Folgekosten.

Die Auszahlung des kantonalen Beitrags von Fr. 7 500 000 erfolgt einmalig im Jahr des Inkrafttretens des Zusammenschlusses an die Politische Gemeinde Stammheim.

h) Da sowohl die Beschwerde ans Verwaltungsgericht (§ 44 Abs. 1 lit. d Ziff. 4 VRG) 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

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Den Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie der Schulgemeinde Stammertal wird für den Zusammenschluss eine Subvention von Fr. 7 500 000 als gebundene Ausgabe zu lasten 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. 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. Die Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie die Schulgemeinde Stammertal werden verpflichtet, die Massnahmen zur Konsolidierung der Rechnungslegung gemäss Ziff. 4 der Erwägungen zu treffen.

IV. Auf das Wiedererwägungsgesuch der Politischen Gemeinden Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen sowie der Schulgemeinde Stammertal vom 18. Januar 2017 betreffend die Erhöhung des Beitrags an die Projektkosten wird nicht eingetreten.

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 die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Oberstammheim, Hauptstrasse 46, Postfach, 8477 Oberstammheim, Unterstammheim, Gemeindehausplatz 2, 8476 Unterstammheim, und Waltalingen, Mülibachstrasse 26, 8468 Waltalingen, die Schulpflege der Schulgemeinde Stammertal, Bahnhofstrasse 7, 8476 Unterstammheim (je ES), den Bezirksrat Andelfingen, Schlossgasse 14, 8450 Andelfingen, sowie an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi