

# Bedrohte Gemeindeautonomie

Der Kanton Zürich besteht aus 12 Bezirken und 171 Gemeinden. Neben der Stadt Zürich, mit über 360 000 Einwohnern die bevölkerungsreichste Politische Gemeinde des Landes, gibt es auch 34 Zürcher Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. Darunter sind Kleinstgemeinden wie Volken mit 294 und Sternenberg mit 369 Einwohnern. Ungeachtet ihrer Grösse geniessen auch sie Steuerautonomie und beschäftigen eine eigene Verwaltung.

Obwohl die Mehrzahl der Zürcher Gemeinden problemlos funktioniert, sind in den vergangenen Jahren manche Kommunen an die Grenzen ihres Leistungsvermögens gekommen. Mühe bereitet in vielen Gemeinden die Besetzung von Behördenämtern. Waren Wahlkämpfe für Schulpfleger oder Gemeinderatssitze vor wenigen Jahren noch die Regel, ist man heute vielerorts froh, wenn überhaupt ein Kandidat zur Verfügung steht. In kleinen Gemeinden müssen geeignete Persönlichkeiten oft dazu überredet werden, ein Amt anzunehmen. Behörden, die bereits bei Beginn der Amtszeit Vakanzen aufweisen, sind keine Seltenheit mehr.

Zugenommen hat in den vergangenen zwei Amtszeiten auch die Zahl der vorzeitigen Behördenrücktritte. Waren zuvor Amtsdauern von 12, 16 oder gar 20 Jahren keine Seltenheit, traten in den vergangenen acht Jahren immer mehr Behördenmitglieder nach nur einer Legislaturperiode oder sogar mitten in der Amtszeit zurück. Begründet wird ein vorzeitiger Rücktritt häufig mit beruflicher Belastung, nicht selten haben die scheidenden Amtsinhaber auch den Arbeitsaufwand in der Behörde unterschätzt.

Mit ein Grund für den Kandidatenmangel sind die Forderungen der Wirtschaft. Viele Arbeitgeber haben die Ansprüche an ihre Angestellten erhöht. In den meisten Betrieben ist es keine Selbstverständlichkeit mehr, Mitarbeiter für Miliarbeit zu entlasten. Eine weitere Erklärung für die zunehmende Amtsmüdigkeit ist nach Ansicht vieler Gemeindevertreter der schrumpfende finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinden. Zieht man von einem Gemeindebudget alle vom Kanton regulierten Ausgaben ab, bleiben den Gemeinden laut dem Leiter der kantonalen Abteilung Gemeindefinanzen weniger als 20 Prozent für die eigentliche Gemeindepolitik.

Was ist zu tun, damit die Gemeinden ihre Aufgaben auch in Zukunft erfüllen können? Neben der vom Regierungsrat wieder vermehrt ins Auge gefassten Möglichkeit von Fusionen werden im Kanton Zürich seit 30 Jahren auch andere Ansätze zur Strukturereinigung diskutiert. 1977 legte eine Expertenkommission um den späteren FDP-Ständerat Riccardo Jagmetti einen Bericht über einen organisatorischen Umbau des Kantons Zürich vor. Vorgeschlagen wurde, die vor über 170 Jahren geschaffenen Bezirke aufzuheben und durch vier politische Regionen zu ersetzen.

25 Jahre danach nahm Regierungsrat Markus Notter, Chef der Direktion für die Justiz

und das Innere, die Idee von professionell verwalteten und weitgehend autonomen Regionen im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung wieder auf. Im Verfassungsrat und in der öffentlichen Vernehmlassung fand das Regionenmodell allerdings keinen Anklang. Fallengelassen wurde auch die Idee der Zweckgemeinde. Das von der FDP bis heute propagierte Modell sieht vor, dass Gemeinden verschiedene kommunale Aufgaben wie beispielsweise die Raumplanung oder das Gesundheitswesen – analog zur Funktionsweise von Oberstufenschulgemeinden – an zweckbestimmte Organe delegieren.

Weil beide Modelle keinen Eingang in die neue Kantonsverfassung fanden, konzentriert sich die öffentliche Diskussion derzeit vor allem auf die Möglichkeit von Fusionen. Hegte der Regierungsrat bis vor kurzem noch die Hoffnung, durch Fusionen bis ins Jahr 2008 fünfzig Millionen Franken zu sparen, ist der Kanton nun zur Erkenntnis gelangt, dass Fusionen nicht viel zur Sanierung der öffentlichen Finanzen beizutragen vermögen. Wie Studien ergaben, lassen sich die Ausgaben in der laufenden Rechnung von zwei fusionierten Gemeinden um höchstens 2,5 Prozent senken. Damit ist allerdings noch nichts über die Einsparungen durch gemeinsame Investitionen gesagt. Der Regierungsrat beschäftigt sich derzeit auf mehreren Ebenen mit der Idee von Fusionen: Bis im nächsten Sommer will das Amt für Gemeinden einen Bericht über die Auswirkungen von Gemeindefusionen vorlegen, und auch im kantonalen Finanzausgleich soll der Vereinigungswille der Gemeinden in Zukunft gefördert werden.

Haben Fusionen auch nicht den erhofften Spareffekt bei den laufenden Ausgaben, so sind sie doch eine von vielen Möglichkeiten, wie geschwächte Gemeinden ihre Kräfte – etwa bei Investitionen – bündeln können. Mit einer alleinigen Fokussierung auf Gemeindezusammenschlüsse wird die Zürcher Regierung des Problems nicht Herr werden. Zu gross ist auch in kleinen Ortschaften die Angst vor Autonomieverlust, und zu üppig sind die Segnungen des Finanzausgleichs; dies im Gegensatz zu anderen Kantonen wie Schaffhausen, wo die Gelder an die Gemeinden spärlicher fließen.

Wenn auch die breite Öffentlichkeit von einer strukturellen Änderung des Kantons vorderhand nichts wissen will, so dürfen Lösungsvorschläge wie das Regionenmodell oder die Zweckgemeinde nicht einfach beiseite gewischt werden. Erörtern und erproben müssen die Gemeinden im Weiteren auch weniger einschneidende Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit wie beispielsweise das gemeinsame Führen von Gemeindeabteilungen oder gar das Zusammenlegen von Gemeindeverwaltungen. Nicht mögliche Strukturveränderungen bedrohen primär die Autonomie der Gemeinden, es sind eher deren Schwächungen von innen, nämlich die finanziellen Belastungen und die Schwierigkeiten, die Behördenämter zu besetzen.