



PROTOKOLL STADTRAT KLOTEN

07. Januar 2025 · Beschluss 4-2025

0.4.2 Initiativen

IDG-Status: öffentlich

Behördeninitiative: Für eine zeitgemässe dezentrale Organisation des Kantons Zürich

1. Ausgangslage

- Im Oktober 2021 haben sechs Gemeinden (Bülach, Dietlikon, Embrach, Freienstein-Teufen, Opfikon und Wallisellen) die Behördeninitiative «Für eine zeitgemässe dezentrale Organisation des Kantons Zürich» in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. (KR-Nr. 376/2021)
- Die Behördeninitiative ist das Resultat eines mehrjährigen partizipativen Prozesses. Die Arbeitsgruppe «interkommunale Zusammenarbeit» hat diese innerhalb der Plattform «Gemeinden 2030» erarbeitet. - Der Kantonsrat hat die Behördeninitiative im März 2022 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. - Der Regierungsrat hat die Behördeninitiative geprüft und beraten. Er hat dem Kantonsrat im Oktober 2022 beantragt, die Behördeninitiative zu beraten, damit eine breit abgestützte politische Diskussion über die Weiterentwicklung der Bezirksstrukturen im Kanton Zürich geführt werden kann.
- Mit Beschluss vom 27. November 2023 hat die Geschäftsleitung des Kantonsrates das Geschäft an den Regierungsrat zurückgewiesen. Sie hat ihm den Auftrag gegeben, eine konkrete Umsetzungsvorlage zur allgemein anregenden Behördeninitiative auszuarbeiten oder einen Antrag auf Ablehnung zu stellen.
- Veränderungen der Bezirksstrukturen hätten weitreichende Auswirkungen. Für einen Richtungsentscheid ist es deshalb wichtig, eine möglichst breit abgestützte politische Diskussion über die Weiterentwicklung der Strukturen zu führen.

2. Gegenstand der Behördeninitiative

- Die Behördeninitiative verlangt, dass die kantonale Gesetzgebung dahingehend geändert wird, dass die Gebiete der Planungsregionen mit den neu festzulegenden Gebieten der Bezirke harmonisiert werden.
- Bei der Organisation der Bezirke soll die Zahl der Bezirke auf höchstens 10 begrenzt werden. Die Bezirke erhalten zudem neue Bezeichnungen. Der Hauptfokus liegt auf den neu organisierten Bezirken Unterland, Glatttal und Oberland. Die Behördeninitiative skizziert zudem zwei Untervarianten betr. Furttal – entweder als Teil des Bezirks Limmattal oder des Bezirks Unterland.
- Die Notwendigkeit für diese Gebietsreform wird mit der zunehmenden Vernetzung zwischen den Gemeinden und dem Erfordernis der interkommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene begründet. Um ihre Aufgaben effektiv und effizient wahrnehmen zu können, sind die Gemeinden zunehmend auf die interkommunale Zusammenarbeit angewiesen. Diese wird gemäss den Initianten jedoch durch die bestehenden Gebietsstrukturen erschwert.

3. Politischer Prozess für eine neue Bezirkseinteilung

- Eine Reform, wie sie die Behördeninitiative fordert, bedingt:
 - eine Vorlage für eine neue Bezirkseinteilung des Kantons Zürich auf Verfassungsstufe, mindestens aber eine Vorlage zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und
 - die Regelung der neuen Bezirkseinteilung in den verschiedenen Gesetzen und eine Umsetzung in der Praxis.
- Diese beiden Schritte werden zeitlich zweckmässigerweise nacheinander geplant und durchgeführt. Im ersten Schritt soll ein Grundsatzentscheid im Fokus stehen, nämlich ob eine Änderung der

Bezirksstrukturen angezeigt ist und ob die neuen Strukturen mit den Planungsregionen zu harmonisieren sind.

- Falls eine Vorlage zu einer neuen Bezirkseinteilung angenommen wird, werden im Rahmen einer Umsetzungsfrist die entsprechenden weiteren Gesetze angepasst.

4. Nächste Schritte

- Die weitere Bearbeitung des Anliegens der Behördeninitiative soll in Phasen gegliedert werden.
- Als Prozessergebnis wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine der folgenden Optionen beantragen:
 - eine Vorlage für eine neue dezentrale räumliche Einteilung des Kantons Zürich oder
 - eine begründete Ablehnung der Behördeninitiative.

Phase I:

- Zuerst soll nochmals unter möglichst breiter Beteiligung eruiert werden, ob und wie weitreichend eine Strukturreform auf Ebene der Bezirke angegangen werden soll. Orientierungspunkt sind die Planungsregionen, und es stehen vier grobe Varianten zur Auswahl – ein maximaler Ansatz mit einer grossen Veränderung der Bezirkseinteilung, ein mittlerer Ansatz, ein minimaler Ansatz mit einer möglichst geringen Eingriffstiefe oder die Beibehaltung des Status quo.
- Es wird ein Meinungsbild erfasst, das als Grundlage für das weitere Vorgehen dienen wird. Dies wird anlässlich des Gemeindeforums 2024 in einer Diskussion und mit einer anschliessenden breiten Online-Befragung geschehen.

Phase II:

Gestützt darauf stellt die Direktion der Justiz und des Innern einen entsprechenden Antrag für die Weiterverfolgung einer Variante an den Regierungsrat. Dies mit dem Ziel, dass der Regierungsrat entscheidet, welche Variante weiterverfolgt werden soll. Dazu hält er gegebenenfalls die Prämissen zur Vorlage zur Strukturreform fest und erteilt der Direktion der Justiz und des Innern einen Auftrag zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage oder eines Ablehnungsantrags.

Phase III:

- Eine Umsetzungsvorlage würde gemäss dem üblichen Prozess zur Anpassung von rechtlichen Grundlagen ausgearbeitet.
- Zeitlich angestrebt wird ein Entscheid des Regierungsrats zuhanden des Kantonsrats ca. Mitte 2026.

5. Überlegungen zu den Bezirken und ihrer Einteilung

Die Bezirke: Entwicklung bis heute und Strukturen

- Der Kanton Zürich und seine Gemeinden haben sich in den vergangenen rund 150 Jahren stark verändert und werden sich auch in den nächsten Jahren weiter verändern. Um 1850 lebten die Einwohnerinnen und Einwohner der Zürcher Gemeinden noch ohne verschiedene Errungenschaften der heutigen Welt, zum Beispiel ohne öffentlichen Verkehr und Flughafen, ohne Elektrizität, ohne Verbrennungsmotoren und es gab keine digitale Verwaltung oder öffentliche Raumplanung. Die Entwicklung der nächsten 30 Jahre dagegen wird vor allem von Wachstum und der weiteren Digitalisierung geprägt sein.
- Die heutigen Bezirke bilden eine 200 Jahre alte Struktur ab. Die Bezirksgrenzen sind im Bezirksverwaltungsgesetz festgehalten. Bezirke sind kantonale Verwaltungs- und Gerichtseinheiten, aber keine Körperschaften mit Rechtspersönlichkeit. Sie erfüllen Aufgaben wie Aufsicht, Rechtsprechung und Verwaltungsaufgaben. Dies ist in der Kantonsverfassung definiert.

Was braucht es für die Zukunft?

- Es wird darum gehen, die Zukunft zu gestalten. Das betrifft die Themenfelder Wohnraum, Verkehr, Bildung, Gesundheitsversorgung etc. Die Frage ist, in welchen Strukturen das geschehen soll.
- Erkenntnisse aus den Entwicklungen der letzten Jahre sind, dass die Aufgabenerfüllung vermehrt in grösseren geografischen Räumen stattfindet und immer mehr Beteiligte erfasst. Es zeigt sich, dass die heutigen Strukturen nicht immer eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung unterstützen. Die zukunftsorientierte Gemeindeentwicklung bedeutet vermehrt ein Denken und Handeln über Gemeindegrenzen hinweg.
- Eine Neugestaltung der Bezirksgrenzen würde die Verwaltungs- und Gerichtszuständigkeiten für die betroffenen Gemeinden sowie für deren Einwohnerinnen und Einwohner verändern. Eine neue

Bezirkseinteilung tangiert hingegen die Gemeindeautonomie und die unmittelbare Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden nicht. Zudem sind die Gemeinden im Rahmen der Gemeindeautonomie frei, mit wem sie zusammenarbeiten und ihre Aufgaben erfüllen möchten.

Chancen und Risiken einer Neugestaltung

Eine Neugestaltung kann sowohl Chancen wie auch Risiken mit sich bringen. Es gilt in jedem Fall, diese abzuwägen.

- Chancen: Eine Neugestaltung der Bezirke würde bedeuten, dass man die vergangene Entwicklung der letzten 200 Jahre besser in der organisatorischen Struktur abbilden und nachvollziehen könnte und damit die gelebten Räume mit den Bezirksgrenzen abgleichen würde. Mit einer Neueinteilung kann eine neue Ausgangslage für die Organisation der Aufgabenerfüllung für Gemeinden und Kanton geschaffen werden. Und ein optimierter kantonaler Überbau würde ein verbessertes Ineinandergreifen von Gemeindestrukturen mit jenen des Kantons bedeuten.
- Risiken: Es besteht das Risiko, dass ein aufwändiger politischer Prozess in Gang gesetzt wird, der keine oder nur wenige Resultate liefert. Es gilt abzuwägen, ob eine Neueinteilung verhältnismässig wäre. Es ist möglich, dass es zu keiner Einigung kommen wird, da die Interessenlagen der betroffenen Gemeinwesen zu unterschiedlich sein könnten. Und es kann sein, dass die regionalen Erfüllungsräume auch nach Anpassungen nach wie vor zu heterogen sind.

6. Varianten für Anpassung der Bezirksstrukturen

Vier Varianten stehen zur Diskussion:

- Variante a) Der maximale Ansatz mit der Reduktion auf 8 Bezirke
- Variante b) Der mittlere Ansatz mit der Reduktion auf 10 Bezirke
- Variante c) Der minimale Ansatz mit 12 Bezirken und der Umteilung von einzelnen Gemeinden
- Variante d) Status quo, die 12 Bezirke bleiben in ihrer heutigen Form bestehen

Die Varianten a) bis d)

Die konkreten Aufteilungen des Kantons in den Varianten a) und b) sind Vorschläge der Arbeitsgruppe «Interkommunale Zusammenarbeit» von «Gemeinden 2030». Variante a) entstammt dem [«Arbeitspapier Regionen und funktionale Räume»](#). Variante b) entspricht der Behördeninitiative.

Variante a) Der maximale Ansatz mit der Reduktion auf 8 Bezirke

1. Winterthur-Weinland mit ca. 230'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
2. Unterland-Furttal, mit ca. 160'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
3. Glatttal, mit ca. 210'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
4. Oberland, mit ca. 140'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
5. Pfannenstiel, mit ca. 120'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
6. Zimmerberg, mit ca. 130'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
7. Limmattal-Knonaueramt, mit ca. 150'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
8. Stadt Zürich, mit ca. 440'000 Einwohnerinnen und Einwohnern



Variante b) Der mittlere Ansatz mit der Reduktion auf 10 Bezirke

1. Weinland mit ca. 33'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
2. Winterthur & Umgebung mit ca. 197'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
3. Unterland, mit ca. 130'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
4. Glatttal, mit ca. 210'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
5. Oberland, mit ca. 140'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
6. Pfannenstiel, mit ca. 120'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
7. Zimmerberg, mit ca. 130'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
8. Knonaueramt, mit ca. 60'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
9. Limmattal (mit Furttal¹), mit ca. 120'000 Einwohnerinnen und Einwohnern
10. Stadt Zürich, mit ca. 440'000 Einwohnerinnen und Einwohnern



1 als Untervariante kann das Furttal auch zum neuen Bezirk Unterland gehören, siehe schraffierter Bereich

Variante c) Der minimale Ansatz mit 12 Bezirken und der Umteilung von einzelnen Gemeinden

Auf Antrag einzelner Gemeinden hin wird eine Neuzuteilung geprüft und mittels Anpassung des Bezirksverwaltungsgesetzes umgesetzt. Dies wäre jedoch nur für Gemeinden, die an Bezirksgrenzen liegen, eine Option. Ob daraus eine Notwendigkeit für die Anpassung weiterer Gesetze resultiert, wäre im konkreten Fall zu prüfen. Die Anzahl der Bezirke verändert sich nicht.

Variante d) Status quo, die 12 Bezirke bleiben in ihrer heutigen Form bestehen

- Aktuelle Bezirksstrukturen werden belassen. Dies ist aber nicht unbedingt mit einem Verzicht auf jegliche Reform gleichzusetzen.

7. Mögliche Umsetzung und Zeitraum

Varianten a) und b)

Für die Reduktion der Anzahl Bezirke wäre mindestens eine Anpassung des Bezirksverwaltungsgesetzes notwendig.

Je nach Eingriffstiefe in die bestehenden Strukturen wäre zur Umsetzung zusätzlich eine Änderung der Kantonsverfassung wünschenswert. Die Verfassung teilt heute den Kanton in Bezirke ein, ohne die Anzahl oder die Gebiete der Bezirke festzulegen. In der Verfassung könnten eine Maximalanzahl der Bezirke bestimmt und allenfalls weitere Prämissen für die Gebietseinteilung, wie die Harmonisierung der Bezirke mit den Planungsregionen, festgelegt werden. Eine Verfassungsänderung würde eine Volksabstimmung bedingen, was der Bedeutung der Veränderung entsprechen würde. Verfassungsänderungen unterstehen der obligatorischen Volksabstimmung. Beschliesst der Kantonsrat eine entsprechende Vorlage, haben die Stimmberechtigten somit an der Urne über die Änderung der Bezirksstrukturen zu befinden. Stimmen sie einer Verfassungsänderung zu, hat der Gesetzgeber die notwendigen Änderungen in der Gesetzgebung innert einer Umsetzungsfrist festzulegen. Bei Annahme der Verfassungsänderung zur Anpassung der Bezirksstrukturen wird der Gesetzgeber verpflichtet, auf Gesetzesstufe die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Dies erfolgt im

Rahmen des üblichen kantonalen Gesetzgebungsprozesses. Im Fokus stehen insbesondere eine Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes sowie die Anpassung von weiteren Gesetzen, die sich mit den Bezirken, der Bezirkseinteilung und der Aufgabenerfüllung in den Bezirken befassen.

Mit einer Beschlussfassung des Regierungsrats ist nicht vor Mitte 2026 zu rechnen. Für eine Beschlussfassung im Kantonsrat ist nicht vor Mitte 2027 zu rechnen. Eine Volksabstimmung im Fall einer Verfassungsänderung würde weitere rund sechs Monate in Anspruch nehmen. Die Arbeiten an den Anpassungen von weiteren Gesetzen und Regelungen könnten somit frühestens ab dem Jahr 2028 beginnen. Für die Umsetzung in der Praxis ist zudem eine adäquate Übergangsfrist vorgesehen.

Variante c)

Die 12 Bezirke blieben bestehen, eine Neuzuteilung einzelner Gemeinden würde auf Antrag der betroffenen Gemeinden hin geprüft werden. Zur rechtlichen Umsetzung wäre eine Anpassung des Bezirksverwaltungsgesetzes und allenfalls weiterer Gesetze und Regelungen notwendig. Der Zeitraum für die Umsetzung hängt davon ab, wie viele Gemeinden einen Wechsel beantragen würden und wie weitgehend die Konsequenzen daraus wären. In jedem Fall wäre diese Variante schneller realisierbar als eine Reduktion der Anzahl Bezirke.

Variante d)

Entspricht dem heutigen Status quo. Die 12 Bezirke in ihrer heutigen Einteilung blieben bestehen.

Beschluss:

1. Der Stadtrat beantwortet die Online Umfrage wie folgt:

<https://www.web.statistik.zh.ch/vn/index.php/457491?lang=de&token=yd33ci>

1 Maximaler Ansatz (8 Bezirke)

☐ Wie beurteilen Sie den maximalen Ansatz (8 Bezirke, siehe Karte)?	gar nicht sinnvoll eher nicht sinnvoll eher sinnvoll sehr sinnvoll
---	--

2 Mittlerer Ansatz (10 Bezirke)

☐ Wie beurteilen Sie den mittleren Ansatz (10 Bezirke, siehe Karte)?	gar nicht sinnvoll eher nicht sinnvoll eher sinnvoll sehr sinnvoll
--	--

3 Minimaler Ansatz

Wie beurteilen Sie den minimalen Ansatz (einzelne Gemeinden können wechseln)?	gar nicht sinnvoll eher nicht sinnvoll eher sinnvoll sehr sinnvoll
--	--

4 Verzicht auf Anpassung

Wie beurteilen Sie den Verzicht auf eine Anpassung der Bezirke?	gar nicht sinnvoll eher nicht sinnvoll eher sinnvoll sehr sinnvoll
--	--

5 Auswahl einer Variante

Welche Variante soll am ehesten weiterverfolgt werden?	Maximaler Ansatz (8 Bezirke) Mittlerer Ansatz (10 Bezirke) Minimaler Ansatz (einzelne Gemeinden können wechseln) Verzicht auf eine Anpassung der Bezirke
---	--

6 Wechsel des Bezirks

Falls es bei den heutigen 12 Bezirken bleibt: Möchte Ihre Gemeinde den Bezirk wechseln?	ja Nein
--	-------------------

In welchen Bezirk möchte Ihre Gemeinde wechseln?	Affoltern
	Andelfingen
	Bülach
	Dielsdorf
	Dietikon
	Hinwil
	Horgen
	Meilen
	Pfäffikon
	Uster
	Winterthur
	Zürich

Bemerkungen

Haben Sie weitere
Bemerkungen?

Eine generelle Überprüfung der Sinnhaftigkeit der Bezirke und deren Aufgaben wäre angezeigt.

Die obigen teilweise widersprüchlichen Antworten bedeuten, dass man der Auffassung ist, "wenn, dann richtig" oder sonst Verzicht auf die Übung.

In welchen Bezirk möchte Ihre Gemeinde wechseln?	Affoltern
	Andelfingen
	Bülach
	Dielsdorf
	Dietikon
	Hinwil
	Horgen
	Meilen
	Pfäffikon
	Uster
	Winterthur
	Zürich

Bemerkungen

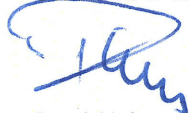
Haben Sie weitere
Bemerkungen?

Mitteilungen an:

- Gemeindeamt des Kantons Zürich (bereits online erfolgt)

Für Rückfragen ist zuständig: Thomas Peter, Verwaltungsdirektor

STADTRAT KLOTEN



René Huber
Präsident



Thomas Peter
Verwaltungsdirektor

Versandt: -7. Jan. 2025