

# Fusionsabsichten im Zürcher Norden

Eines der dominierenden Themen im Zürcher Weinland und im Rafzerfeld betrifft die bevorstehenden möglichen Gemeindefusionen. Stammheim hat den Prozess erst gerade hinter sich, im Raum Andelfingen und im Unteren Rafzerfeld gibt es ähnliche Bestrebungen.

Alexander Joho

STAMMHEIM. Die Gemeindefusionen im Kanton Zürich und somit im Zürcher Weinland befinden sich im Umbruch. Gemeindefusionen stehen immer häufiger auf dem Menü, dies aus zweierlei Gründen. Gemeinden versprechen sich einerseits, dass die politischen Geschäfte im Falle einer Einheitsgemeinde übersichtlicher und kompakter, Ämter über die eine neue Gemeinde vereint oder verkleinert, Prozesse vereinfacht werden wie auch der Problematik des Personalmangels entgegengewirkt wird. Andererseits sind die Einwohner ihrerseits nur noch an eine Gemeindeversammlung gebunden, und nicht mehr deren zwei bzw. drei, was Zeit spart; die Schulgemeinde geht in der politischen Gemeinde auf. Ein Nebeneffekt und weiteres Argument: Der Gesamtsteuerfuss kann dabei im ersten Moment zumeist gesenkt werden.

Im Zürcher Weinland hat die Gemeinde Stammheim vor einem Jahr den Schritt gewagt und agiert nun unter anderem als neue Einheitsgemeinde der drei ehemaligen politischen Gemeinden Ober- und Unterstammheim sowie Waltalingen. In der Region Andelfingen wird nun neu am 29. November über einen Zusammenschluss von gesamthaft sechs politischen Gemeinden und Schulgemeinden abgestimmt, im Monat Februar stehen dazu Workshops an. Und gleich ennet der Bezirksgrenze geht ein ähnlicher Prozess vonstatten: Im Unteren Rafzerfeld diskutieren Wil, Wasterkingen und Hüntwangen derzeit über einen Zusammenschluss der politischen Gemeinden, auch dort sind für Ende Januar drei separate Informationsanlässe geplant.

## Beitrag für Entschuldung verwendet

Mitbeteiligt an den Fusionsprozessen im Weinland und Rafzerfeld ist das kantonale Gemeindeamt, das sich als finanzielle und organisatorische Nahtstelle zu den Gemeinden sieht. Der Kanton Zürich ist seinen Gemeinden gegenüber in Sachen Fusion freundlich gestimmt, assistiert nach Bedarf und stützt sich dabei auf die «Leitsätze für eine Reform der Gemeindestrukturen» des Zürcher Regierungsrates von 2008; anders als beispielsweise im Kanton Glarus entscheiden in Zürich die Gemeinden selbst, ob sie fusionieren wollen. «Im Kanton Zürich gilt eines der Hauptaugenmerke der Fusion von Kleingemeinden. Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern haben teilweise Mühe, die Verwaltung aufrechtzuerhalten», erklärt der stellvertretende Abteilungsleiter Roland Wetli vom Gemeindeamt, der die Fusion in Stammheim im Vorfeld mitbegleitet hatte. Fusionen sind aber auch mit einem gewissen Geldsegen verbunden: Die Gemeinde Stammheim beispielsweise erhielt vom Kanton 7,5 Millionen Franken – à fonds perdu. Der Betrag wurde für die Minimierung der Verschuldung der politischen Gemeinde eingesetzt, die nun nicht mehr als 1000 Franken pro Kopf beträgt. Schweizweit stehen in Bezug auf Gemeindefusionen und ihren finanziellen Zustand vor allem die Kantone Tessin und Graubünden hervor; alleine zwischen 2010 und 2016 wurden 27 respektive 36 Fusionen durch Kantonsgelder unterstützt, dabei flossen gesamthaft mehr als 350 Millionen Franken an Kantonsbeiträgen. Spitzenreiter bei den Gemeindefusionen: der Kanton Freiburg mit fast 70 solchen Vorgängen im selben Zeitraum.

## Negative Konsequenzen möglich

Kritiker von Gemeindefusionen weisen auf die oft im Vorfeld propagierten, im Endeffekt jedoch fehlenden Kosteneinsparungen sowie das Umnutzungsproblem bei der überzähligen Infrastruktur, zum Beispiel bei Schulhäusern oder Sportplätzen, und die geringere Einflussnahme des einzelnen Bürgers hin – pro Gemeinde hat das einzelne Votum bei mehr Stimmbürgern weniger Gewicht. In vielen Gemeinden werde das Sparpotenzial laut Reiner Eichenberger, Professor für Finanzwissen-



Die Entwicklungen in der neuen Einheitsgemeinde Stammheim können als Richtungsweiser für andere Gemeinden mit Fusionsabsichten gelten.

BILD PETER OBERHOLZER

schaft an der Universität Freiburg, schon vor möglichen Fusionen durch interkommunale Zusammenarbeit ausgenutzt. Hinzu komme, dass bei Fusionen bestehende Strukturen übernommen, wenn nicht sogar ausgebaut würden, wie bei neuen, zusätzlichen Verwaltungsgebäuden. Eine Professionalisierung der Verwaltung und die Umstellung von Teilzeit- auf Vollzeitpensen bringe ausserdem höhere Lohnkosten mit sich.

Und dann ist da noch die sentimentale Komponente. Wie der neue Stammer Gemeinderat Martin Farner-Schmid vor kurzem gegenüber den SN erklärte, gebe es auch heute, ein Jahr nach dem Zusammenschluss, viele Leute, die den alten Verhältnissen von damals immer noch nachtrauern. Dem an der Universität Luzern und der Hochschule St. Gallen tätigen Wirtschaftspraxisprofessor Christoph Schaltegger, der 2016 eine St. Galler Studie über den Nutzen von Gemeindefusionen mitbetreute und als Schlussfolgerung keine Kostenersparnis feststellen konnte, sind die Millionensubventionen durch die Kantone suspekt: «Die Kantone sollten Gemeindefusionen nicht mehr finanziell unterstützen. Das Budget von Fusionsgemeinden steigt und damit auch der Ausgabenappetit», erklärte er Ende 2016 gegenüber der «Rundschau» des Schweizer Fernsehens. Fusionen sollen vielmehr von der Bevölkerung aus angeregt werden und sich mit Gründen ausserhalb der Kosten rechtfertigen. Versprechungen seien theoretisch zwar überzeugend, dann aber in der praktischen Umsetzung sehr harzig.

## Das Gemeindesterberben geht weiter

Seit 1990 sind in der Schweiz mehr als 800 Einheiten von der politischen Gemeinde-Landkarte verschwunden; waren es vor knapp 30 Jahren noch über 3000 Gemeinden, so sind es Stand heute gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) noch knapp 2200, Tendenz weiterhin sinkend. Im Kanton Zürich wird nebst in Andelfingen und im Unteren Rafzerfeld auch im Raum Bülach über eine Fusion der politischen Gemeinden beraten. Zusätzlich laufen in 19 Zürcher Orten Bestrebungen in Richtung Auflösung der Schulgemeinde und Bildung einer Einheitsgemeinde, ausgelöst durch Initiativen oder Behördenvorlagen. In Gemeinden wie Rütli oder Wildberg ist diese Auflösung als Beschluss bereits fix. Nicht immer laufen Fusionen reibungslos ab: 2017 scheiterten Pläne von Bachs und Sta-

# 7,5

Millionen Franken erhielt die neue Einheitsgemeinde Stammheim vom kantonalen Gemeindeamt Zürich, der Grossteil davon wird zur Entschuldung verwendet. Gemeinden mit einer bestehenden Pro-Kopf-Verschuldung von unter 1500 Franken erhalten keine Entschuldungsbeiträge. Subvention können darüber hinaus in Form von Beiträgen an die Projektkosten oder als Zusammenschlussbeiträge ausgeschüttet werden.

del bei Niederglatt sowie bei der Zusammenlegung von Niederweningen, Oberweningen, Schleinikon und Schöfflisdorf – wobei es Oberweningen und Schöfflisdorf aktuell noch einmal versuchen. Im Falle des Zusammenschlusses von Horgen mit Hirzel musste sogar das Bundesgericht intervenieren.

In Stammheim ist vor Kurzem ein erster Evaluationsbericht im Rahmen der seit 1. Januar 2019 bestehenden neuen Einheitsgemeinde veröffentlicht worden, in dem die Einwohner noch vor der Fusion zu ihrer Meinung befragt wurden. Die Direktion der Justiz und des Innern setzt das Instrument bei allen laufenden Gemeindefusionen ein. Dieser «Fusions-Check», vom Zentrum für Verwaltungsmanagement der Fachhochschule Graubünden konzipiert und im Auftrag des Kantons Zürich ausgeführt, soll in erster Linie der fusionierten Gemeinde selber helfen und zeigen, wie sie sich seit der Neuausrichtung entwickelt hat. Die Umfrage richtet sich dabei zunächst an die Einwohner, aber auch an die Verwaltung. Pfenninger dazu: «Wir haben zunächst die Finanzkennzahlen von vor der Fusion zur Einheitsgemeinde zur Verfügung gestellt. Für uns sind die Ergebnisse relevant, damit wir sehen, wo der Schuh drückt und wir unsere Dienstleistungen verbessern können.» Interesse hat der Kanton zum Beispiel am Vergleich der Baugesuchsdauer: Wie lange dauert der Prozess ab Gesuchseinreichung bis Bewilligung?

## Erfreuliche Rücklaufwerte

Die Umfragen in Oberstammheim, Unterstammheim und Waltalingen führte die Fachhochschule Graubünden zusammen mit dem Gemeindeamt zwischen Anfang und Ende November 2018 durch. Befragt wurden hierbei die stimmberechtigten Personen ab 18 Jahren. Der Rücklauf war mit über 30 Prozent durchaus erfreulich; insgesamt 726 Personen gaben Antwort. Dabei werden im «Fusions-Check» aus Sicht der Einwohner acht Kriterien erfasst: die Qualität der Gemeindedienstleistungen, der Internetauftritt und die allgemeine Informationspolitik der Gemeinde, die Professionalität der Gemeindefacharbeiter und -behörden, die Wahrnehmung auf regionaler und kantonaler Ebene, das Interesse an der Gemeindepolitik, die Integrität der Behördenmitglieder, die Zufriedenheit mit den Behörden und die Lebensqualität in der Gemeinde. Allgemein zeigt sich: Die befragten Einwohner der drei ehe-

maligen Gemeinden scheinen mit dem Leben vor Ort sehr zufrieden zu sein, vor allem in Unterstammheim, stören sich jedoch am fehlenden Einfluss in der Region und im Kanton. Gerade Waltalingen schneidet hier im internen Vergleich am schlechtesten ab. Auch die Beteiligung an den politischen Prozessen innerhalb der drei Ortsteile könnte höher sein. «Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das Interesse an der Gemeindepolitik auch von anstehenden Sachgeschäften und der politischen 'Fusions-Grosswetterlage' abhängig ist und deshalb nicht nur im Einflussbereich der Gemeinde liegt», heisst es im ersten Erfahrungsbericht abschliessend. Die Ergebnisse sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, bilden sie doch für den Moment nur die Stimmung zwischen Anfang und November 2018 ab, also alle Sorgen, Ängste und Hoffnungen von einem Drittel aller Stimmberechtigten vor der eigentlichen Fusion.

## Umfassendere Beurteilung ab 2021

Andi Pfenninger zieht für Stammheim im «Jahr eins» nach der Fusion ein erstes Fazit: «Es ist bisher sehr viel Arbeit angefallen. Wir müssen uns als Verwaltung auch jetzt noch jeweils überlegen, wie die Prozesse von den ehemaligen drei Gemeinden angegangen worden sind.» Dazu habe man die Flut an Einwohneranfragen unterschätzt. «Alte, zuvor abgelehnte Gesuchlandungen nun erneut auf dem Tisch der neuen Einheitsgemeinde. Viele Einwohner denken sich: 'Jetzt probiere ich es halt nochmals'. Zudem gab es bei den Baugesuchen einen Stau, und wir werden mit neuen Ideen eingedeckt, wie zum Beispiel den Stammer Markt nach Unterstammheim zu verschieben.» Es gebe allerdings auch schöne Aspekte der Fusion: «Mit den längeren Öffnungszeiten können wir einen deutlich besseren Service anbieten. Stellvertretungen sind simpler, und die Digitalisierung hat vieles vereinfacht. In den alten Gemeinden wäre es mit der technologischen Umstellung aus finanziellen Gründen sehr schwierig geworden, nun verwalten wir ein Budget von 20 Millionen Franken, da können wir auch ein wenig grösser denken.»

Eine umfassendere Beurteilung der Gemeindefusion in Stammheim kann erst 2021 abgegeben werden: Dann soll die zweite von insgesamt drei Umfragen abgeschlossen sein. Die letzte Umfrage ist voraussichtlich für 2024 vorgesehen.