

Einheitsgemeinde versus Gemeindeorganisation mit autonomer Schulgemeinde

Die Frage nach dem künftig richtigen Modell für die Gemeinde Neerach

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Martin Kunz**
von Regensberg ZH
Niederwies 276
8195 Wasterkingen

Wasterkingen, 31. Oktober 2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Vorwort

„Ein Schulhaus habt ihr, aber welches, und wie sorgt ihr dafür? (...) Hundertzwanzig bis hundertdreissig Kinder sollen in einer kleinen Stube sitzen, wo nicht mehr als die Hälfte gehörig Platz hat. Da müssen die armen Kindlein ineinandergedrängt, sogar auf dem Ofen sitzend, im ungesündesten Dampf, im kältesten Winter bei offenem Fenster, um nicht im Qualm zu ersticken, ausharren. (...) Jeder, der das Schulhaus sieht, spottet eurer, schliesst davon auf die gute Gemeindsordnung, auf die Vorgesetzten, und mit vollem Recht. Er wird denken, die Väter hätten ihr Vieh lieber als die Kinder.“

Albert Bitzium (Cimaz, 1998, S. 160)

Mit diesen Worten redete der Pfarrer und Schriftsteller Albert Bitzium (1797 – 1854), ein Verfechter der Volksschule und besser bekannt unter seinem Pseudonym Jeremias Gotthelf, in einer am 29. Oktober 1820 in Utzensdorf gehaltenen Predigt den Kirchgängern über den Zustand ihrer Schule ins Gewissen (Cimaz, 1998, S. 160).

Wie stünde Albert Bitzium, dem es wichtig war, dass für alle Kinder, gleich welchen Standes, die Möglichkeit einer guten Schulbildung besteht, dem Thema Einheitsgemeinde gegenüber. Was würde er den Verantwortlichen der Gemeinde Neerach raten? Macht die Bildung einer Einheitsgemeinde in dieser 3000-Seelen-Gemeinde im Zürcher Unterland Sinn oder soll am bisherigen System mit einer eigenen Primarschulgemeinde festgehalten werden? Diese Frage steht im Mittelpunkt der nachfolgenden Arbeit.

Aufgrund meiner 19jährigen Tätigkeit als Gemeindeschreiber von Neerach habe ich auch nach meiner kürzlich erfolgten beruflichen Neuorientierung nach wie vor einen engen Bezug zu dieser Gemeinde, in der das Thema Einheitsgemeinde zwischen den beteiligten Behörden seit einiger Zeit offen und kontrovers diskutiert wird.

Mein grosser Dank geht an die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden Dällikon, Greifensee, Neerach und Niederhasli, die mir für die Befragungen ihre wertvolle Zeit zur Verfügung stellten und mir dabei mit ihren interessanten Erfahrungsberichten wichtige Informationen liefern und mir bisher unbekannte Fakten zum Thema Einheitsgemeinde aufzeigen konnten, sowie an Kathleen Keller, Neerach, die mich bei der Druckvorbereitung in wertvollerweise unterstützte.

Wasterkingen, 31. Oktober 2014

Martin Kunz

Zusammenfassung

Als einer der wenigen Deutschschweizer Kantone kennt der Kanton Zürich neben den politischen (Einwohner-)Gemeinden auf dem deckungsgleichen Territorium auch noch autonome Schulgemeinden. Damit bestehen heute in mehr als der Hälfte aller Zürcher Gemeinden innerhalb desselben Gemeindegebietes zwei Leistungserbringer: Die autonome Schulgemeinde nimmt die Bildungsaufgaben wahr, während dem die politischen Gemeinden alle anderen öffentlichen Aufgaben übernehmen, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind.

Auch wenn innerhalb des Kantons Zürich in den letzten 15 bis 20 Jahren ein klarer Trend weg von der Gemeindeorganisation mit autonomer Schulgemeinde hin zur Einheitsgemeinde zu erkennen war, tun sich vor allem kleinere Gemeinden schwer, sich von der bisherigen Organisationsform zu verabschieden. So auch die Gemeinde Neerach, in der das Thema Einheitsgemeinde insbesondere zwischen den beiden Exekutivbehörden seit einiger Zeit kontrovers diskutiert wird. Während dem der Gemeinderat in der Einheitsgemeinde das richtige Zukunftsmodell für die Gemeinde Neerach sieht, möchte die Schulpflege am bisherigen System festhalten.

Bei den Diskussionen hat sich wiederholt gezeigt, dass die jeweiligen Meinungen vielmehr auf Vermutungen und Annahmen als auf fundierten Grundlagen basieren. Im Rahmen dieser Arbeit ist durch die Befragung von diversen Behördenvertretern und Verwaltungsfachleuten aus drei Zürcher Einheitsgemeinden ein aussagekräftiger Praxisbericht entstanden, der den Neeracher Behörden hinsichtlich der Frage nach dem künftig richtigen Organisationsmodell für ihre Gemeinde als Entscheidungshilfe dienen soll.

Unter Berücksichtigung der zentralen Bewertungskriterien Schulqualität, Wirtschaftlichkeit und Gemeindeorganisation ergeben sich die Untersuchungsergebnisse zusammenfassend wie folgt: Negative Auswirkungen auf die Schulqualität konnten nicht festgestellt werden; die Entlastung der Schulbehörde von nicht schulischen Aufgaben stellt sich teilweise sogar als Vorteil heraus. Die finanziellen Auswirkungen einer Einheitsgemeinde können nicht gemessen werden. Die Vorteile hinsichtlich Wirtschaftlichkeit ergeben sich vielmehr durch eine qualitative Verbesserung des Gesamtangebotes bei gleichem Mitteleinsatz. Die weitaus grössten Vorteile der Einheitsgemeinde liegen jedoch in der ganzheitlichen Gemeindepolitik. Einerseits durch einfachere und einheitlichere Abläufe für die Einwohnerinnen und Einwohner durch nur noch einen Leistungserbringer und andererseits durch das gemeinsame Wirken der bislang unabhängigen Behörden; anstelle von zwei separaten „Gärtli“ wird auf demselben Gemeindegebiet nun nur noch ein gemeinsamer Garten bestellt.

Während dem die Untersuchungsergebnisse also deutlich für die Einheitsgemeinde sprechen, zeigen sie aber auch Risiken auf, die es im Hinblick auf die Integration der autonomen Schulgemeinde in die politische Gemeinde zu beachten gilt. Denn ebenso klar wie die Vorteile der Einheitsgemeinde, sind die Probleme, die schlecht vorbereitete Vereinigungsprozesse ohne vorausschauende Zieldefinition mit sich bringen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
Anhangverzeichnis	VII
1. Einleitung.....	1
1.1 Kurzportrait der Gemeinde Neerach	1
1.2 Ausgangslage.....	1
1.3 Zielsetzung der Arbeit	2
1.4 Abgrenzung Untersuchungsgegenstand	2
1.5 Methodisches Vorgehen	2
1.6 Aufbau der Arbeit.....	4
2. Einheitsgemeinden im Kanton Zürich	5
2.1 Gemeindearten im Kanton Zürich	5
2.2 Definition Einheitsgemeinde	5
2.3 Kanton Zürich als Ausnahmefall.....	5
2.4 Entwicklung innerhalb des Kantons Zürich	6
2.5 Situation in der Gemeinde Neerach.....	7
2.5.1 Zwei selbständige Gemeindeorganisationen.....	7
2.5.2 Kontroverse Haltung zum Thema Einheitsgemeinde	7
2.5.2.1 Ablehnende Haltung der Primarschulpflege Neerach	8
2.5.2.2 Befürwortende Haltung des Gemeinderates Neerach.....	8
2.5.2.3 Zusammenfassung der Stellungnahmen	9
3. Bewertungskriterien	10
3.1 Schulqualität	10
3.1.1 Definition Schulqualität	10
3.1.2 Aufgaben der Schulbehörde.....	11
3.2 Wirtschaftlichkeit	11
3.3 Gemeindeorganisation	12
4. Auswertung der Befragungen von Gemeinden mit Praxiserfahrung.....	13
4.1 Methodisches Vorgehen	13
4.1.1 Eigene Gemeindebefragungen	13
4.1.2 Gemeindebefragung Inoversum AG	14
4.2 Ergebnisauswertung der eigenen Gemeindebefragungen	14
4.2.1 Auslöser für die Bildung der Einheitsgemeinde	15
4.2.2 Einigkeit bzw. Uneinigkeit von Primarschulpflege und Gemeinderat	15
4.2.3 Erwartungen und Bedenken der Behörden	15
4.2.4 Bewahrheitung oder Nichterfüllung der Erwartungen und Bedenken.....	16
4.2.5 Auswirkungen auf die Schulqualität	17

4.2.6 Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit	18
4.2.7 Auswirkungen auf die Gemeindeorganisation	19
4.2.8 Rückblickende Argumente pro und contra Einheitsgemeinde.....	20
4.3 Vergleich mit der Befragung Inoversum AG	21
4.3.1 Auswirkungen auf die Schulqualität	21
4.3.2 Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit	21
4.3.3 Auswirkungen auf die Gemeindeorganisation	22
4.3.4 Gegenüberstellung der Befragungsergebnisse	22
5. Bewertung der Untersuchungsergebnisse	23
5.1 Schulqualität	23
5.2 Wirtschaftlichkeit	23
5.3 Gemeindeorganisation	24
5.4 Zusammenfassende Gesamtbeurteilung	25
6. Folgerungen und Hinweise mit Blick auf die Gemeinde Neerach	27
6.1 Die Kundensicht	27
6.2 Auswirkungen auf der strategischen Ebene (Exekutivbehörden)	27
6.3 Auswirkungen auf der operativen Ebene (Verwaltung / Werke)	28
6.4 Notwendige Überlegungen / Vorbereitungen.....	29
6.4.1 Zieldefinierung	29
6.4.2 Gewährleistung des Reformprozesses	29
6.4.3 Strukturelle Anpassungen personeller und räumlicher Art.....	30
6.4.4 Berücksichtigung von Erfahrungswerten aus Einheitsgemeinden.....	30
7. Fazit.....	31
Literaturverzeichnis	VIII
Anhang	IX
Selbständigkeitserklärung.....	XIII
Über den Autor	XIV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Überblick über Deutschschweizer Kantone mit autonomen Schulgemeinden.....	6
Abbildung 2:	Bestandesentwicklung der Zürcher Einheitsgemeinden.....	7
Abbildung 3:	Organigramm der Gemeindeverwaltung Niederhasli.....	20
Abbildung 4:	Gemeindehaus Neerach als künftiges Zentrum aller öffentlichen Dienstleistungen?	31

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
GG	Gemeindegesezt des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926, 131.1
GV	Gemeindeversammlung
KT. ZH	Kanton Zürich
KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, 101
RPK	Rechnungsprüfungskommission

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Eigene Umfrage zu Einheitsgemeinden in der deutschen Schweiz.....	IX
Anhang 2: Interviewleitfaden für die Befragung des Neeracher Gemeinde- präsidenten sowie des Präsidenten der Primarschulgemeinde.....	X
Anhang 3: Interviewleitfaden für die Befragung der Vertreterinnen und Vertreter der Einheitsgemeinden Greifensee, Niederhasli und Dällikon.....	XI

1. Einleitung

1.1 Kurzportrait der Gemeinde Neerach

„Von den 573 Gemeindeeinwohnern im Jahre 1960 gehörte die Mehrheit noch dem Bauernstand an. Durch die hernach einsetzende Bautätigkeit hat sich die Einwohnerzahl sowie das Gesicht der Gemeinde Neerach durch grössere Neubauquartiere wesentlich verändert. Die gut erhaltenen Ortskerne wahren jedoch auch heute noch den ländlichen Charakter der Gemeinde. Aufgrund der eher geringen Anzahl ortsansässiger Gewerbe-, Handels- und Dienstleistungsbetriebe sind die mittlerweile rund 3'000 Gemeindeeinwohner meist auf eine Beschäftigung ausserhalb ihres Wohnortes angewiesen.

Auch im schulischen und gesellschaftlichen Bereich haben sich in der einst kleinen Bauerngemeinde seit Beginn des letzten Jahrhunderts markante Veränderungen ergeben. Unterrichte beispielsweise im ersten Schulhaus mit dem schmucken Turm aus dem Jahr 1817 der jeweiligen Lehrer noch oft um die 80 Schüler in acht Klassen, steht der Neeracher Bevölkerung mit der 1984 in Betrieb genommenen und 2005 erweiterten Schulanlage Sandbuck sowie dem angrenzenden Mehrzweckgebäude ein den heutigen Bedürfnissen entsprechendes Zentrum des schulischen, öffentlichen und kulturellen Lebens zur Verfügung.

Wie die Bevölkerungsstruktur haben sich in Neerach seit Beginn der Sechzigerjahre auch die Gemeindefinanzen und Steuerverhältnisse gewandelt. Der einfache Staatssteuerertrag ist in dieser Zeit von Fr. 30'000.00 auf rund 12 Mio. Franken angewachsen, während der damals an der oberen Grenze liegende Gemeindesteuerfuss von 156 % auf heute komfortable 76 % gesunken ist“ (Gemeinde Neerach, Homepage, Portrait, 2014).

In der attraktiven Zürcher Unterländer Wohngemeinde Neerach, die sich einer sehr gut organisierten Primarschule erfreut, sind die Zeiten also längst vorbei, als der Pfarrer und Schulinспекtor Zimmermann vor rund 200 Jahren den folgenden Bericht in seinem Schulrodel festhalten musste: „Den 14. April 1812 war ich in Neerach, allein der Unterricht war wegen des schönen Wetters auf einen anderen Tag verlegt worden. Den 21. Mai erschien ich wieder dasselbst, doch war der Schulmeister ins Holz gegangen.“ (Hedinger & Meier, 1971 & 1998, S. 137).

1.2 Ausgangslage

Neben der politischen Gemeinde besteht auf dem Gemeindegebiet von Neerach zum heutigen Zeitpunkt auch eine selbständige Primarschulgemeinde. Die Aufgaben der Oberstufenschulgemeinde werden von einer Kreisgemeinde, der die vier Gemeinden Bachs, Neerach, Stadel und Weiach angehören, wahrgenommen.

Im Rahmen einer Anfrage gemäss § 51 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich¹ mussten sich anlässlich der Gemeindeversammlung vom 2.12.2013 sowohl der Gemeinderat als auch die Primarschulpflege Neerach zum Thema Einheitsgemeinde äussern. Während dem sich der Gemeinderat deutlich für die Bildung der Einheitsgemeinde aussprach, lehnte die Primarschulpflege diese ab.

¹ § 51 Abs. 1 GG Kt. ZH: „Jedem Stimmberechtigten steht das Recht zu, über einen Gegenstand der Gemeindeverwaltung von allgemeinem Interesse eine Anfrage an die Gemeindevorsteherschaft zu richten.“

Die erfolgreiche Bildung einer Einheitsgemeinde bedarf aus Sicht des Gemeinderates Neerach neben den formellen Voraussetzungen vor allem der uneingeschränkten Zustimmung der betroffenen Behörden. Denn eine erfolgreiche Weiterentwicklung und eine sinnvolle Neuorganisation der Gemeinde gelängen zweifellos dann am besten, wenn sie vom Gemeinderat und der Primarschulpflege gemeinsam getragen würden. Einseitig erzwungene Vereinigungen dagegen würden oft nicht die benötigte Unterstützung in der Bevölkerung erfahren und führten meist auch zu hemmenden Konflikten innerhalb der Behörden. Unter Berücksichtigung der ablehnenden Haltung der Schulpflege zur Einheitsgemeinde macht deshalb die Einleitung eines Vereinigungsprojektes aus Sicht des Gemeinderates Neerach zum heutigen Zeitpunkt keinen Sinn. Das Thema müsse jedoch gemeinsam mit der Primarschulpflege weiterverfolgt werden (GV Neerach, 02.12.2013, S. 108 - 110).

Aufgrund seiner langjährigen, bis Ende Juni 2014 dauernden Tätigkeit als Gemeindeschreiber von Neerach besteht für den Verfasser noch heute ein sehr enges Verhältnis zu dieser Gemeinde. Ausserdem war er in den letzten beiden Jahren in seiner Funktion als Berater und Sekretär des Gemeinderates Neerach direkt in die aufkommenden Diskussionen rund um das Thema Einheitsgemeinde involviert.

1.3 Zielsetzung der Arbeit

Bei der bisherigen Meinungsbildung standen sowohl dem Gemeinderat Neerach als auch der Primarschulpflege Neerach nur rudimentäre und nicht einheitliche Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung. Mit der Projektarbeit soll eine fundierte Grundlage geschaffen werden, die beiden Behörden gleichermassen eine möglichst objektive Beurteilung des Themas Einheitsgemeinde ermöglicht. Der Verfasser verfolgt das Ziel, mit seiner Arbeit beiden Behörden eine klare, nachvollziehbare Antwort auf die Frage zu geben, ob die Einheitsgemeinde das richtige Zukunftsmodell für die Gemeinde Neerach darstellt, oder ob am bisherigen Modell mit einer autonomen Primarschulgemeinde festgehalten werden soll. Durch Erfahrungswerte aus der Praxis, die durch die Befragung von diversen Personen aus Behörden und Verwaltungen in drei bestehenden Einheitsgemeinden gewonnen werden sollen, wird versucht, Stärken und Chancen, aber auch Schwächen und Risiken einer Einheitsgemeinde aufzeigen. Der Verfasser ist sich bewusst, dass er aufgrund seiner beruflichen Vergangenheit als „Partei“ und seine Urteilsfindung somit als nicht objektiv betrachtet werden kann. Dem ist entgegenzuhalten, dass er zum heutigen Zeitpunkt mit den Geschehnissen in der Gemeinde Neerach nichts mehr zu tun hat und mit Nichten beabsichtigt, Einfluss auf diese zu nehmen.

1.4 Abgrenzung Untersuchungsgegenstand

Im Rahmen dieser Arbeit soll untersucht werden, ob die Einheitsgemeinde, wie sie im Kanton Zürich gesetzlich vorgesehen ist, für die Gemeinde Neerach die richtige Zukunftslösung darstellt oder nicht. Sowohl eine inner- als auch eine ausserkantonale Gesamtbeurteilung zum Thema Einheitsgemeinde sind jedoch nicht Bestandteil dieser Arbeit.

1.5 Methodisches Vorgehen

Im Rahmen der Vorbereitungen zur Projektarbeit hat sich gezeigt, dass zum Thema Einheitsgemeinden im Kanton Zürich, im Gegensatz zur allgemeinen Thematik Fusionen und Reformen in der Gemeindelandschaft, nicht auf umfangreiche Literatur zurückgegriffen werden kann. Neben dem Umstand, dass die Bildung einer Einheitsgemeinde lediglich eine Unterform einer Gemeindereform darstellt, kann dies auch damit zusammen hängen, dass man autonome Schulgemeinden ausserhalb des Kantons Zürich nur noch in vereinzelten Deutsch-

schweizer Kantonen kennt (siehe dazu nachfolgendes Kapitel 2.3), und dieser Thematik in der Literatur somit nur wenig Beachtung geschenkt wird.

Neben der Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Literatur soll für die Zielerreichung deshalb vor allem auf eigene Untersuchungsergebnisse abgestützt werden, die im Rahmen einer qualitativen Befragung gewonnen werden sollen. Vorgesehen sind dazu Interviews im folgenden Rahmen:

Befragung 1: Präsidenten der politischen und der Primarschulgemeinde Neerach

Mit einer gezielten Befragung des Gemeindepräsidenten von Neerach sowie des Präsidenten der Primarschulgemeinde Neerach soll die IST-Situation von Neerach abgebildet werden. Weshalb spricht sich der Gemeinderat für und die Primarschulpflege gegen eine Einheitsgemeinde aus? Was sind Hoffnungen, Chancen, Ängste und Risiken, die die beiden Behörden ihren jeweiligen Entscheidungen zu Grunde legen? Auf was stützen die Behörden ihre Meinungen ab?

(Für Detailangaben zu den gestellten Fragen wird auf den Anhang 2 zu dieser Arbeit verwiesen.)

Befragung 2: Vertreter von drei ausgewählten Zürcher Einheitsgemeinden

Mit einer Befragung von Vertretern von drei ausgewählten Zürcher Einheitsgemeinden sollen die notwendigen Praxiserfahrungen erlangt werden. Neben den Präsidentinnen und Präsidenten der Gemeinderäte und Primarschulpflegern sollen auch die Gemeindeschreiber und Schulverwalterinnen befragt werden. Wichtig ist, dass die befragten Personen Erfahrungen mit beiden Organisationsformen (eigenständige Primarschulgemeinde / Einheitsgemeinde) aufweisen können. Vor diesem Hintergrund wurden für die Befragung die folgenden Gemeinden ausgewählt:

1. Gemeinde Niederhasli (8'800 Einwohner), Einheitsgemeinde seit 1.1.2007
2. Gemeinde Greifensee (5'100 Einwohner), Einheitsgemeinde seit 1.3.2010
3. Gemeinde Dällikon (3'700 Einwohner), Einheitsgemeinde seit 1.5.2006

(Für Detailangaben zu den gestellten Fragen wird auf den Anhang 3 zu dieser Arbeit verwiesen.)

Anfänglich war ergänzend zur Befragung der Vergleich von Finanzkennzahlen der befragten Gemeinden, jeweils vor und nach Einführung der Einheitsgemeinde, geplant. Im Rahmen der Befragungen hat sich jedoch herausgestellt, dass die vorgesehenen Zahlenvergleiche einem Vergleich von Äpfeln und Birnen gleich gekommen wären und deshalb keinen Sinn ergeben hätten, weshalb darauf verzichtet wird. Für die nähere Begründung dazu wird auf die diesbezüglichen Ausführungen unter nachfolgender Ziffer 5.2 „Bewertung der Wirtschaftlichkeit“ verwiesen.

1.6 Aufbau der Arbeit

Einleitend wird u.a. auf die Ausgangslage, die Zielsetzung der Arbeit und die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes eingegangen, bevor anhand des methodischen Vorgehens aufgezeigt wird, wie die Zielerreichung vorgesehen ist.

Im Kapitel 2 wird ein Überblick über die Gemeindearten des Kantons Zürich sowie die Entwicklung der Einheitsgemeinde im Kanton Zürich gewährt, bevor näher auf die Situation in der Gemeinde Neerach eingegangen wird.

Im Kapitel 3 werden die Bewertungskriterien Schulqualität, Wirtschaftlichkeit und Gemeindeorganisation, die im Rahmen der eigenen Befragungen im Zentrum stehen, definiert.

Kapitel 4 beinhaltet eine detaillierte Auswertung der eigenen Befragungen sowie einen Vergleich mit der Befragung der Inoversum AG aus dem Jahr 2013².

Die auf die Kriterien Schulqualität, Wirtschaftlichkeit und Gemeindeorganisation fokussierte Bewertung der Untersuchungsergebnisse, gefolgt von einer Gesamtbeurteilung, ist Inhalt von Kapitel 5.

Abschliessend ergeben sich Folgerungen und Hinweise mit Bezug auf die Gemeinde Neerach unter Kapitel 6 sowie im Schlusskapitel 7 das Fazit.

² Inoversum AG. (2014). *Einheitsgemeinde – oder nicht?. Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven in Zürcher Gemeinden aus Sicht der Praxis.*

2. Einheitsgemeinden im Kanton Zürich

2.1 Gemeindearten im Kanton Zürich

Gemäss Zürcher Kantonsverfassung sind zwei Gemeindearten vorgesehen: Die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden. Die politischen Gemeinden nehmen dabei alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind. Aufgaben im Bereich der Schule und Bildung können von Schulgemeinden wahrgenommen werden. Die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden stellen jeweils selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts dar (KV Kt. ZH, 2005, Art. 83, S. 17).

Per 1.10.2014 zählt der Kanton Zürich 170 Politische Gemeinden, 57 Primarschulgemeinden, 31 Oberstufenschulgemeinden sowie 22 vereinigte Schulgemeinden (Zusammenschluss der Primar- und Oberstufenschule) (GG Kt. ZH, 1926, Anhang S. 48 – 56).

2.2 Definition Einheitsgemeinde

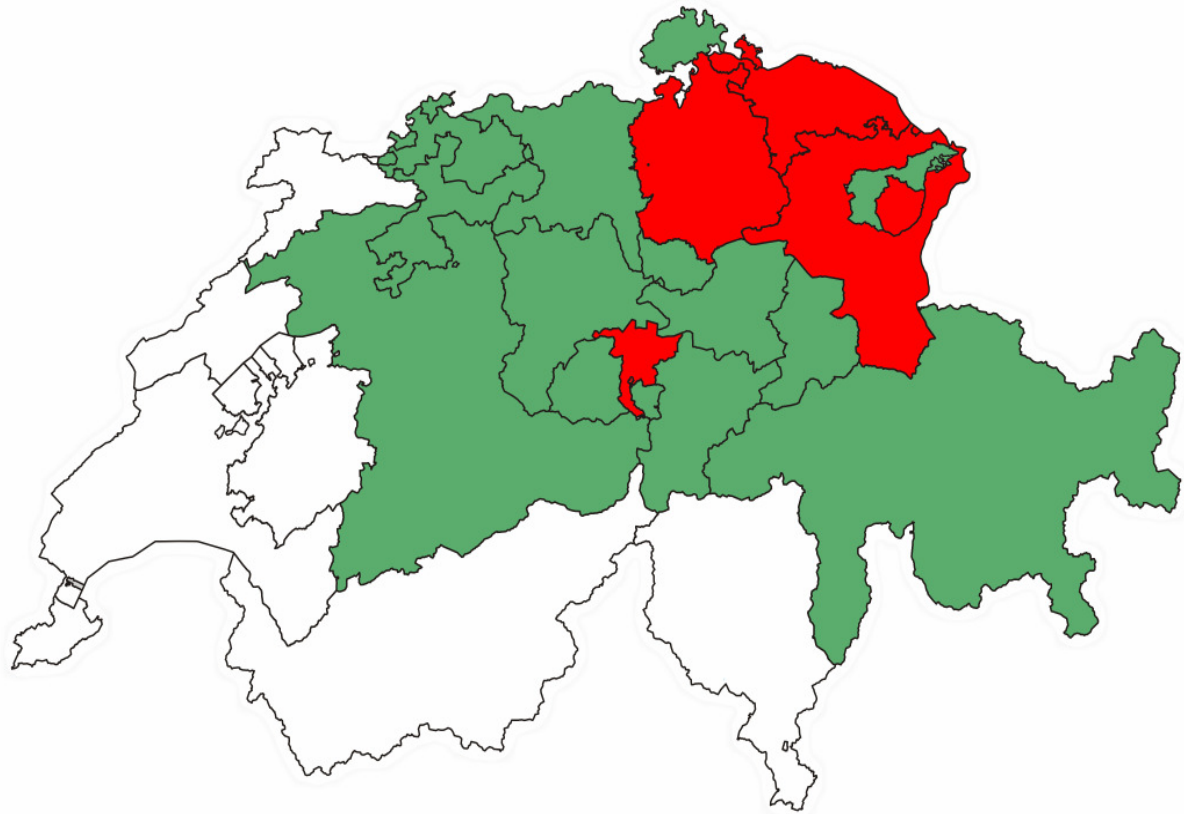
Bei einer Einheitsgemeinde wird die Schulgemeinde mit der Politischen Gemeinde vereinigt, wobei dafür die territoriale Übereinstimmung vorausgesetzt wird. Die neue Kantonsverfassung des Kantons Zürich sowie das darauf basierende, zurzeit in Überarbeitung befindliche Gemeindegesetz des Kantons Zürich gehen künftig vom Regelfall der Einheitsgemeinde aus, die alle öffentlichen kommunalen Aufgaben wahrnimmt. Die Trennung von politischer Gemeinde und Schulgemeinde ist jedoch auch mit der neuen Gesetzgebung weiterhin möglich (Gemeindeamt Kt. Zürich, 2009, S. 1). Von den 170 politischen Gemeinden des Kantons Zürich sind per 1.10.2014 deren 80 als Einheitsgemeinden organisiert (GG Kt. ZH, 1926, Anhang S. 48 – 56).

2.3 Kanton Zürich als Ausnahmefall

Auch wenn sich die Untersuchungen im Rahmen dieser Arbeit auf die Gemeinde Neerach und den Kanton Zürich beschränken sollen, ist ein Blick über den Tellerrand hinaus durchwegs angezeigt. Insbesondere da eine Anfang Oktober 2014 eigens durchgeführte Umfrage bei insgesamt 18 Deutschschweizer Kantonen (exkl. Freiburg und Wallis) aufzeigt, dass autonome Schulgemeinden, neben dem Kanton Zürich, lediglich in vier weiteren Kantonen (Appenzell I.R., Nidwalden, St. Gallen und Thurgau) existieren (Anhang 1, S. IX). Als Besonderheit tritt dabei der Kanton St. Gallen in Erscheinung, da dessen autonomen Schulgemeinden keine eigenen Steuern erheben. Der Kanton Zürich darf also, gemeinsam mit seinen hauptsächlich Ostschweizer Weggefährten, mit dem Festhalten an den autonomen Schulgemeinden durchaus als Ausnahmefall bezeichnet werden.

Auf der nachfolgenden Abbildung wird das Resultat der eigenen Umfrage von Anfang Oktober 2014 (Anhang 1, S. IX) dargestellt:

Überblick über Deutschschweizer Kantone mit autonomen Schulgemeinden



- Nichtbefragte Kantone
- Befragte Kantone ohne autonome Schulgemeinden
- Befragte Kantone mit autonomen Schulgemeinden

Abbildung 1: Überblick über Deutschschweizer Kantone mit autonomen Schulgemeinden
(Quelle: Eigene Darstellung, gestützt auf eigene Umfrage von Anfang Oktober 2014)

2.4 Entwicklung innerhalb des Kantons Zürich

Im Gegensatz zu den meisten Deutschschweizer Kantonen ist die Gemeindeorganisation mit autonomen Schulgemeinden im Kanton Zürich noch immer vorherrschend, sind heute von den 170 politischen Gemeinden doch nur deren 80 und somit weniger als die Hälfte als Einheitsgemeinden organisiert (siehe vorstehende Ziffer 2.2). Aus der untenstehenden vom Gemeindeamt des Kantons Zürich im Jahr 2012 erstellten Abbildung wird die klare Trendwende hin zur Einheitsgemeinde, die im Kanton Zürich vor allem in den letzten 15 bis 20 Jahren eingesetzt hat, jedoch deutlich sichtbar: Bestanden im Kanton Zürich vor 1995 lediglich 22 Einheitsgemeinden, waren es im Jahr 2012 bereits 71 (Gemeindeamt Kt. Zürich, 2012, S. 2 und 4).

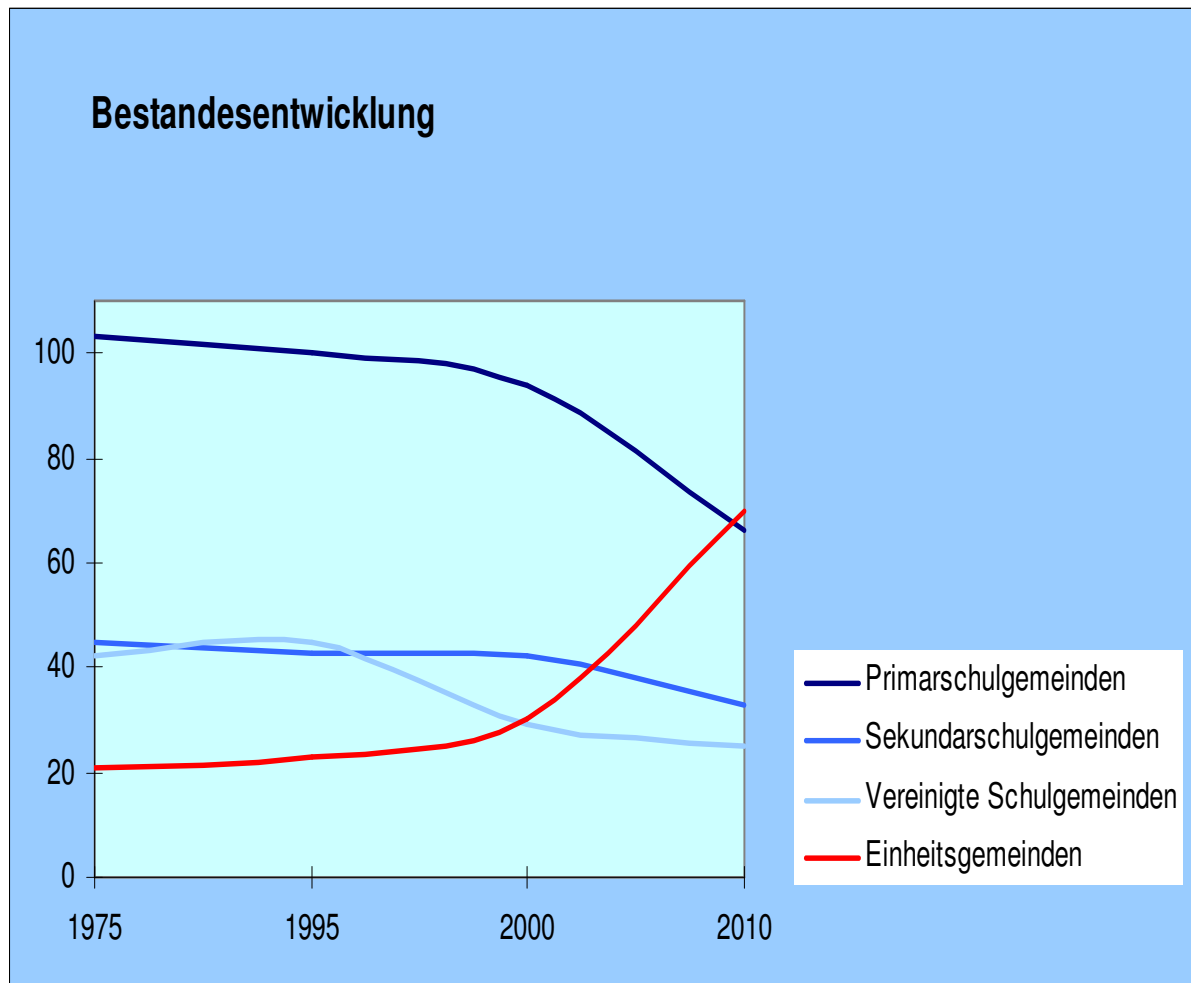


Abbildung 2: Bestandesentwicklung der Zürcher Einheitsgemeinden
(Quelle: Gemeindeamt des Kantons Zürich, 2012)

2.5 Situation in der Gemeinde Neerach

2.5.1 Zwei selbständige Gemeindeorganisationen

Neben der politischen Gemeinde besteht innerhalb des Gemeindegebietes von Neerach ausserdem eine Primarschulgemeinde in Form einer selbständigen öffentlichen Körperschaft. Das heisst, dass die Neeracher Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für die Aufgabenerfüllung auf dem eigenen Territorium jeweils zwei Exekutivbehörden zu wählen und an jeweils separaten Gemeindeversammlungen über zwei Steuerfüsse, zwei Voranschläge und zwei Jahresrechnungen zu befinden haben. Auch in operativer Hinsicht (z.B. Hauswartung, Verwaltung) erfolgt die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, abgesehen von der Finanzverwaltung der Primarschulgemeinde, die schon seit vielen Jahren von der Finanzabteilung der politischen Gemeinde geführt wird, vollständig getrennt.

2.5.2 Kontroverse Haltung zum Thema Einheitsgemeinde

Wie in der Einleitung zu dieser Arbeit unter Ziffer 1.2 „Ausgangslage“ ausführlich geschildert, wurde das Thema Einheitsgemeinde in der Gemeinde Neerach vor rund zwei Jahren durch eine Anfrage aus der Bevölkerung lanciert, aufgrund der Uneinigkeit zwischen den be-

troffenen Behörden jedoch vorerst auf Eis gelegt. Im Rahmen dieser Arbeit wurde mit den Präsidenten der politischen Gemeinde Neerach und der Primarschulgemeinde Neerach eine Befragung zum Thema Einheitsgemeinde durchgeführt, mit dem Ziel, näheres zu den voneinander abweichenden Behördenmeinungen zu erfahren. Hinsichtlich des detaillierten Inhaltes des Fragenkataloges wird auf den Anhang 2 zu dieser Arbeit verwiesen. Die Aussagen der Befragten ergeben sich dabei zusammenfassend wie folgt:

2.5.2.1 Ablehnende Haltung der Primarschulpflege Neerach

Gestützt auf die Befragung des Präsidenten der Primarschulpflege Neerach liegt ein zentraler Punkt für die ablehnende Haltung der Primarschulpflege eindeutig im befürchteten Autonomieverlust der Schulpflege bei der Erledigung ihrer Kernaufgaben und einer damit verbundenen Qualitätseinbusse der Primarschule Neerach. Zum Ausdruck gebracht wird diese Einschätzung u.a. mit der Befürchtung, dass den Interessen der Schule bei einer Einheitsgemeinde mit nur einer Stimme in der Exekutivbehörde zu wenig Gewicht beigemessen würde. Auch hinsichtlich dem Nutzen von gemeinsamen Synergien fällt die Einschätzung der Primarschulpflege eher zurückhaltend aus: Während dem ein bescheidenes Potenzial an Synergien in Bereichen wie Hauswartung oder Sekretariat durchaus zugestanden wird, lässt sich für die Schulpflege die Bildung einer Einheitsgemeinde nur aufgrund von möglichen Synergien und damit verbundener Wirtschaftlichkeit jedoch in keiner Weise rechtfertigen.

Neben Informationen vom Gemeindeamt hat sich die Primarschulpflege Neerach bei ihrer Meinungsbildung auf eigene Recherchen in den Medien und auf Gespräche mit anderen Schulbehörden abgestützt.

Die Primarschulpflege Neerach ist sich bewusst, dass das Thema Einheitsgemeinde auch in Neerach weiter diskutiert werden wird. Wie sich die diesbezügliche Meinung innerhalb der Primarschulpflege entwickeln wird, sei zum heutigen Zeitpunkt schwierig zu beurteilen. Klar ist für die Primarschulpflege jedoch, dass ein Projekt Einheitsgemeinde nur dann gelingen kann, wenn es von allen Betroffenen die notwendige Unterstützung erfährt.

(Quelle: Eigens durchgeführtes Interview mit Willy Breiter, Präsident der Primarschulpflege Neerach, zum Thema Einheitsgemeinde Neerach, 6.8.2014, Riedt-Neerach.)

2.5.2.2 Befürwortende Haltung des Gemeinderates Neerach

Aus der Befragung des Gemeindepräsidenten von Neerach geht deutlich hervor, dass die Begründung für die befürwortende Haltung des Gemeinderates hauptsächlich in der angestrebten einheitlichen Gemeindepolitik und damit verbundenen einfacheren Gemeindestrukturen liegt. Im Interesse der Bevölkerung soll es nur noch eine Gemeinde für denselben Lebensraum geben. Hinsichtlich Qualität der Schule ist der Gemeinderat überzeugt, dass diese mit der Einführung der Einheitsgemeinde jedenfalls nicht abnehmen würde, da die Schulpflege auch als Kommission für die schulischen Belange vollständig autonom bliebe und auch weiterhin die im schulischen Bereich engen rechtlichen Leitplanken des Kantons zu beachten wären. Auch spreche der Umstand, dass sich die Schulpflege in einer Einheitsgemeinde auf ihre Kernaufgaben konzentrieren könne, sicherlich auch nicht für eine Verschlechterung der Schulqualität. Auch wenn der Gemeinderat in einigen Bereichen durch entstehende Synergien durchaus Einsparungsmöglichkeiten sieht, stehen für ihn keine finanziellen Gedanken im Zentrum der Diskussion.

Die Informationsquellen des Gemeinderates entsprechen in etwa denjenigen der Primarschulpflege: Die Meinungsbildung basiert auf Informationen des Gemeindeamtes, auf Auskünften von bestehenden Einheitsgemeinden sowie auf Eigenrecherchen in den Medien.

Der Gemeinderat wird das Thema Einheitsgemeinde weiterverfolgen, da er davon überzeugt ist, dass die Einheitsgemeinde die richtige Zukunftslösung für die Gemeinde Neerach darstellt. Für den Gemeinderat ist aber ebenso klar, dass der Weg gemeinsam mit der Primarschulpflege gegangen werden muss und eine Vereinigung im Interesse einer möglichst guten Lösung auf keinen Fall erzwungen werden darf.

(Quelle: Eigens durchgeführtes Interview mit Markus Zink, Präsident der politischen Gemeinde Neerach, zum Thema Einheitsgemeinde Neerach, 8.8.2014, Riedt-Neerach.)

2.5.2.3 Zusammenfassung der Stellungnahmen

Während dem die Primarschulpflege Neerach der Bildung einer Einheitsgemeinde ablehnend gegenüber steht, befürwortet der Gemeinderat Neerach eine solche Vereinigung. Die Primarschulpflege Neerach begründet ihre Haltung vor allem mit dem befürchteten Autonomieverlust im Bereich ihrer Kernaufgaben und einem damit verbundenen Qualitätsverlust der Schule sowie mit dem aus ihrer Sicht nicht vorhandenen Nutzen einer Einheitsgemeinde. Der Gemeinderat Neerach sieht die Hauptvorteile einer Einheitsgemeinde in der einheitlichen Gemeindepolitik und den sich daraus zum Vorteil der Bevölkerung ergebenden einfacheren Gemeindestrukturen. Finanzielle Gedanken stehen für beide Behörden nicht im Zentrum der Diskussion. Einigkeit herrscht ebenfalls in der Einschätzung, dass die Bildung einer Einheitsgemeinde jedenfalls ein gemeinsamer, von allen Beteiligten mitgetragener Prozess und kein einseitig erzwungener Akt darstellen darf.

3. Bewertungskriterien

Die Untersuchung des Themas Einheitsgemeinde Neerach soll unter Anlehnung an die drei nachfolgenden Beurteilungskriterien erfolgen:

3.1 Schulqualität

In den Diskussionen über das Thema Einheitsgemeinde wird immer wieder die Qualität der Schule als zentraler Punkt erwähnt. Aber was heisst eigentlich Schulqualität? Was zeichnet eine qualitativ gute Schule aus? Und muss die Primarschulpflege tatsächlich als selbständige Exekutivbehörde bestehen bleiben, um diese Qualität gewährleisten zu können oder kann sie dies ebenso gut als Kommission innerhalb der Einheitsgemeinde? Oder anders gefragt: Welche Aufgabenbereiche müssen zwingend durch die Schulbehörde wahrgenommen werden, damit die Kernaufgabe „qualitativ guter Schulbetrieb“ gewährleistet werden kann?

3.1.1 Definition Schulqualität

Losgelöst von wirtschaftlichen Aspekten kann die Schulqualität sicherlich eng mit dem Begriff Effektivität verbunden werden. Denn einer allgemeinen Definition dieses Begriffes zufolge heisst dies nichts anderes als: Mache die Sache, die du machst, richtig. Organisationen können dann als effektiv bezeichnet werden, wenn sie befähigt sind, strategische Ressourcen und Kompetenzen zu entwickeln, mit denen sie nachhaltige Wettbewerbsvorteile aufbauen und sichern können (Thom & Wenger, 2010, S. 53). Diese für Organisationen im Allgemeinen stehende Definition der Effektivität, kann mit der folgenden schulspezifischen Auslegung von Mortimore (1991, S. 9, zit. n. Capaul & Seitz, 2011, S. 27), der Schulen dann als effektiv betrachtet, wenn die Schülerinnen und Schüler aufgrund ihrer Voraussetzungen bessere Leistungen erbringen, als man es erwarten könnte, ergänzt werden. Bezogen auf die Primarschule Neerach könnte man die vorstehenden Definitionen von Effektivität und somit auch von Schulqualität zum Beispiel so auslegen, dass es primär darum geht, dass die Neeracher Primarschule im Vergleich zu ihren Konkurrenten, den aufgrund der Bevölkerungsstruktur vergleichbaren Primarschulen innerhalb des Kantons, eine möglichst gute Quote hinsichtlich Übertritten ins Gymnasium aufweisen kann; denn schlussendlich besteht in diesem klar messbaren Faktor ja ein eindeutiger Beweis für die Leistungsfähigkeit der Schüler am Ende ihrer Primarschulzeit. Rein technisch betrachtet spricht nichts gegen eine solche Definition von Effektivität im Schulbetrieb. Für den Verfasser gehören neben den technischen aber zwingend auch menschliche Qualitäten dazu, um die Sache „Schulbildung“ richtig und somit effektiv zu tun. Denn neben dem im Gesamtkontext der Schule wichtigen Umstand, dass eine Organisationskultur besteht und gelebt wird, tragen auch menschliche Qualitäten einzelner Behördenmitglieder oder Lehrpersonen wesentlich zur Schulqualität bei, auch wenn dies nicht unmittelbar seh- oder messbar ist. Welchen Einfluss hat zum Beispiel ein von grosser Sozialkompetenz geprägter Umgang der Lehrerin auf den Schüler, den sie während den ersten drei Volksschuljahren betreut? Hat er auch dank ihr eine soziale Prägung erfahren, die ihm später eine erfolgreiche Eingliederung in die Gesellschaft erlaubt, ist auch dies ein wesentlicher Bestandteil der Schulqualität.

Die Definition der Qualität einer Schule über den vorstehend erläuterten Begriff der Effektivität macht zweifellos Sinn. Wichtig scheint jedoch, dass unter dem Mantel der Effektivität nicht nur leistungsbezogene, sondern auch menschliche, nicht direkt messbare Aspekte Platz haben. Denn die Schulbildung soll dazu beitragen, dass die heutigen Schülerinnen und Schüler künftig befähigt sind, sowohl in technischer als auch in sozialer Hinsicht einen positiven

Beitrag für unsere Gesellschaft zu leisten und sich gleichzeitig erfolgreich in dieser zu behaupten.

3.1.2 Aufgaben der Schulbehörde

„Die Schule als zweckgerichtetes soziales System bedarf einer Organisationsstruktur, die den Anforderungen an dieses System entspricht“ (Thom et al., 2006, S. 17). Neben der richtigen Organisationsstruktur (institutioneller Rahmen) bedarf ein qualitativ guter Schulbetrieb zweifellos auch einer zielgerichteten Organisationskultur (personeller Rahmen), die beide von der verantwortlichen Schulbehörde vorzugeben und umzusetzen sind. Neben diesen beiden in der eigenen Steuerungsgewalt liegenden Faktoren, ist die Schulbehörde, wie andere öffentliche Verwaltungsorganisationen, im Hinblick auf ihre Zielerreichung aber auch externen Faktoren ausgesetzt, die sie kaum beeinflussen kann. Thom und Ritz (2008, S. 43) bringen dies wie folgt zum Ausdruck: „Demnach wird die staatliche Verwaltung als produktives und soziales System bezeichnet, das nicht unabhängig von der Komplexität und Dynamik seines Systems und den dadurch entstehenden Bedingungsgrössen gedacht werden kann.“ Bezogen auf die Organisation Schule kommt dem Faktor der äusseren Einwirkung eine besondere Bedeutung zu, da neben der sehr dichten Vernetzung zu den unterschiedlichsten Anspruchsgruppen auch der Umstand, dass sich praktisch jede Bürgerin und jeder Bürger aufgrund der eigenen Schulzeit, der Einbindung ins lokalpolitische Gefüge und allenfalls in der Elternrolle bezüglich Schulpolitik und -betrieb als befähigt sieht (Thom et al., 2006, S. 17). Aber auch die generell gestiegene Anspruchshaltung der Öffentlichkeit gegenüber den staatlichen Behörden und Verwaltungen sowie die immer komplexeren gesetzlichen Vorgaben im Bereich Volksschule stellen für die Schulbehörde besonders anspruchsvolle externe Einflussfaktoren dar.

Die Sicherstellung einer möglichst hohen Schulqualität gehört zur Kernaufgabe der verantwortlichen Schulbehörde, die sie unter Berücksichtigung der vorstehend geschilderten Faktoren und Rahmenbedingungen zu erfüllen hat. Dabei können drei zentrale Aufgabenfelder unterschieden werden, denen sie nachzukommen hat: Erstens hat sie die Schule und deren Steuerungsinstrumente (Leitbild, Leistungsvereinbarungen, Leistungsprozesse etc.) zu gestalten und zu beaufsichtigen, unter enger Zusammenarbeit mit der ihr unterstellten Schulleitung, die hauptsächlich und jeweils erster Ansprechpartner sein soll. Zweitens stellt die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige Aufgabe der Schulbehörde dar, die sie gemeinsam mit der Schulleitung wahrzunehmen hat. Insbesondere im Wissen darum, dass eine regelmässige, aktuelle und transparente Information zu einem besseren Verständnis und einer grösseren Akzeptanz der schulischen Aktivitäten in einer gegenüber öffentlichen Dienstleistungen eher kritisch eingestellten Bevölkerung beiträgt. Drittens stellt der Bereich Personalführung eine ebenso wichtige wie auch heikle Aufgabe dar. Auch in diesem Bereich ist eine enge Zusammenarbeit mit der Schulleitung von zentraler Bedeutung (Thom et al., 2006, S. 19 - 20).

Im Rahmen dieser Arbeit wird die Frage von Bedeutung sein, ob die Neeracher Schulbehörde auch in der Form einer der Exekutivbehörde der Einheitsgemeinde unterstellten Kommission über den notwendigen Handlungsspielraum verfügen würde, damit sie ihre Kernaufgabe vollumfänglich erfüllen kann, oder ob sich daraus ein mit einer Qualitätseinbusse verbundener Autonomieverlust der Schulbehörde ergäbe.

3.2 Wirtschaftlichkeit

Im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen bzw. der Frage nach der optimalen Grösse von Kommunen führt Steiner (2002, S. 121) u.a. ein ökonomisches Beurteilungskrite-

rium an, bei dem sich die Frage stellt, bei welcher Gemeindegrösse die benötigten Dienstleistungen in gewünschter Qualität zu den günstigsten Kosten erstellt werden können. Zusammenschlüsse von Gemeinden sind also immer auch mit Fragen nach der Wirtschaftlichkeit verbunden.

Obwohl die Bildung einer Einheitsgemeinde nur als Unterform eines Gemeindezusammenschlusses bezeichnet werden kann, ist der Wirtschaftlichkeit und somit der Frage, wie die Dienstleistung Schulbildung in der Gemeinde Neerach in gewünschter Qualität und möglichst kostengünstig angeboten werden kann, im Rahmen der laufenden Diskussionen um die Bildung einer Einheitsgemeinde Neerach die notwendige Beachtung zu schenken. Auch im Bewusstsein, dass eine Verbindung zwischen den Begriffen Bildung und Wirtschaftlichkeit in unserem Land äusserst heikel ist und in der Öffentlichkeit immer wieder zu höchst emotionalen Diskussionen führt. Und wer es gar wagt in Erwägung zu ziehen, im Bildungsbereich nach Sparpotenzial zu suchen, begibt sich auf mindestens gleich dünnes Eis wie die Neeracher Schüler, die sich im Winter bereits nach wenigen Frosttagen aufmachen, das Neeracher Ried auf ihren Kufen zu erkunden. Auf diesen besonderen Artenschutz wird denn auch von Politikerinnen und Politikern immer wieder gern zurück gegriffen, wenn es darum geht, das eigene Geschäft oder Thema bestmöglich an die Frau und an den Mann zu bringen. Ein Beispiel dafür lieferte Bundesrätin und Finanzministerin Eveline Widmer Schlumpf in der Arenasendung des Schweizer Fernsehens SRF 1 vom 29. September 2014 über die vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlene Mehrwertsteuer-Initiative, als sie die Frage nach der Kompensation der zu erwartenden Mindereinnahmen wie folgt mit dem Thema Bildung verband: (...)“ Oder wollen Sie etwa, dass wir bei der Bildung zurückfahren?“(...) (Schweizer Fernsehen SRF 1, Homepage, 2014).

Mit dem Begriff Wirtschaftlichkeit werden primär mögliche Kosteneinsparungen verbunden. Es gilt jedoch zu beachten, dass Wirtschaftlichkeit nicht zwingend mit Einsparungen gleichzusetzen ist. Im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen geht es vielmehr darum, dass z.B. durch Synergien mit gleichem oder ähnlichem Aufwand eine Verbesserung des Angebots der neuen Gemeinde für ihre Einwohnerschaft erreicht werden kann; auch das ist Wirtschaftlichkeit. Aber auch die Bereinigung und Optimierung von Prozessen oder der gänzliche Verzicht auf solche, als Resultat des Zusammenschlusses, kann zur Wirtschaftlichkeit der neuen Organisation beitragen.

3.3 Gemeindeorganisation

Mit der Bildung der Einheitsgemeinde ergibt sich aus bisher zwei unabhängigen nur noch eine Gemeindeorganisation, die für alle innerhalb des Gemeindegebietes selbständig wahrzunehmenden Aufgaben zuständig ist. Für die Befürworter der Einheitsgemeinde liegt darin oft ein Hauptargument für ihre Haltung. Eine einheitliche Gemeindepolitik, mit nur einem Steuerfuss und einer Jahresrechnung etc., trage deutlich zu vereinfachten Gemeindestrukturen bei und sei deshalb im Interesse der Bevölkerung. Ist dem wirklich so oder handelt es sich beim Begriff einheitliche Gemeindepolitik lediglich um eine leere Worthülse? Und sind mit der Bildung der Einheitsgemeinde andere organisatorische Vor- und Nachteile verbunden?

4. Auswertung der Befragungen von Gemeinden mit Praxiserfahrung

4.1 Methodisches Vorgehen

Wie unter vorstehender Ziffer 1.5 ausgeführt, soll die Praxiserfahrung hauptsächlich durch gezielte Befragungen von betroffenen Behörden- und Verwaltungsmitgliedern erfolgen, die über eigene Erfahrungen innerhalb einer Einheitsgemeinde verfügen. Ergänzend dazu werden die daraus hervorgehenden Ergebnisse den aus der quantitativen Befragung der Inoversum AG² hervorgehenden Aussagen gegenüber gestellt.

4.1.1 Eigene Gemeindebefragungen

Hauptbestandteil dieser Projektarbeit sind die nachfolgenden, eigens durchgeführten Gemeindebefragungen, wobei für Detailangaben zum Fragenkatalog auf den Anhang 3 zu dieser Projektarbeit verwiesen wird:

Gemeinde Greifensee (5'100 Einwohner), Einheitsgemeinde seit 1.3.2010

Am 15.8.2014 erfolgten jeweils getrennte Befragungen von Daniel Kiper (Mitglied der Primarschulpflege seit 2005, seit 2014 Präsident der Primarschulpflege und Mitglied des Gemeinderates), Beat Brand (Mitglied des Gemeinderates 1994 – 2014, seit 2006 als Präsident), Claudia Avino (Leiterin der Schulverwaltung seit 2001) sowie Martin Weilenmann (Gemeinbeschreiber seit 2005).

Die Gemeinde Greifensee wurde für die Befragung ausgewählt, weil sie hinsichtlich Struktur und Grösse durchaus mit der Gemeinde Neerach vergleichbar ist. Zudem ist von Vorteil, dass die Bildung der Einheitsgemeinde erst vier Jahre zurück liegt, und den Befragten mit der Umsetzung zusammen hängende Probleme noch sehr präsent sind, oder dass sie gar über noch nicht abgeschlossene Prozesse berichten können.

Gemeinde Niederhasli (8'800 Einwohner), Einheitsgemeinde seit 1.1.2007

Am 26.8.2014 erfolgten jeweils getrennte Befragungen von Bea Stüssi (Mitglied der Primarschulpflege seit 2007, seit 2010 Präsidentin der Primarschulpflege und Mitglied des Gemeinderates), Marco Kurer (Mitglied des Gemeinderates seit 1998, seit 2010 als Präsident), Theres Wild (Leiterin der Schulverwaltung seit 1999) sowie Patric Kubli (Gemeinbeschreiber seit 2007).

Auch wenn die Gemeinde Niederhasli einwohnermässig fast dreimal so gross ist wie Neerach und auch die Gemeindestrukturen sicherlich nicht deckungsgleich sind, können die beiden in der gleichen Region und im selben Bezirk liegenden Gemeinden mit Bezug auf das tägliche Funktionieren der Behörden und Verwaltungen durchaus miteinander verglichen werden. Besonders wertvoll ist dabei die langjährige Erfahrung mit der Einheitsgemeinde, auf die die Gemeinde Niederhasli zurückblicken kann.

² Inoversum AG. (2014). *Einheitsgemeinde – oder nicht?. Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven in Zürcher Gemeinden aus Sicht der Praxis.*

Gemeinde Dällikon (3'700 Einwohner) Einheitsgemeinde seit 1.5.2006

Am 9.9.2014 erfolgten jeweils getrennte Befragungen von Susanne Fahrni (Mitglied der Primarschulpflege seit 2006, seit 2010 Präsidentin der Primarschulpflege und Mitglied des Gemeinderates) und Ruedi Bräm (Gemeindeschreiber von Dällikon seit 1998).

Die Vergleichbarkeit der Gemeinden Dällikon und Neerach ist aufgrund ihrer regionalen Verbundenheit und ihrer Grösse gegeben. Nachdem bei der Vereinbarung der Interviewtermine festgestellt wurde, dass die beiden Befragten sowohl die Sicht der Primarschulpflege als auch der politischen Gemeinde ausreichend abdecken können, wurde auf zusätzliche Interviews verzichtet. Wichtig dabei war einzig, dass die Meinungen der Primarschulpflege und der politischen Gemeinde durch qualifizierte Vertreterinnen und Vertreter in gleichen Teilen abgebildet werden konnten.

4.1.2 Gemeindebefragung Inoversum AG

Im Jahr 2013 führte die Firma Inoversum AG, Meilen ZH, nach 2009 zum zweiten Mal eine quantitative Befragung bei den Zürcher Gemeinden zum Thema Einheitsgemeinde durch. In die Befragung wurden sämtliche politischen Gemeinden und Schulgemeinden, mit Ausnahme der Städte Zürich und Winterthur, mit einbezogen. Rund die Hälfte der Angeschriebenen beteiligte sich an der Umfrage, wobei besonders viele Antworten von den Vertretern der Schulen eingingen (Inoversum, 2014, S. 4).

4.2 Ergebnisauswertung der eigenen Gemeindebefragungen

Die Auswertung der durchgeführten Befragungen erfolgt, u.a. gestützt auf die von den Neeracher Behörden geäusserten Hoffnungen und Bedenken sowie der unter vorstehender Ziffer 3 aufgeführten Bewertungskriterien, nach folgenden Gesichtspunkten:

- Auslöser für die Bildung der Einheitsgemeinde
- Einigkeit bzw. Uneinigkeit von Primarschulpflege und Gemeinderat
- Erwartungen/Hoffnungen bzw. Bedenken/Ängste der Behörden
- Bewahrheitung der Erwartungen/Hoffnungen bzw. Bedenken/Ängste
- Auswirkungen der Einheitsgemeinde auf Schulqualität
- Auswirkungen der Einheitsgemeinde auf Wirtschaftlichkeit (Synergienutzen)
- Auswirkungen der Einheitsgemeinde auf Gemeindeorganisation (ganzheitliche Politik)
- Rückblickende Argumente pro und contra Einheitsgemeinde

Für die Auswertung wird ausschliesslich auf die für alle Befragungen separat erstellten Handprotokolle abgestellt. Dabei werden die einzelnen Meinungsäusserungen unter entsprechendem Hinweis teilweise zusammengefasst oder als Einzelmeinung wiedergegeben. Zitate von Befragten erfolgen unter Klammerangabe von Name und Interviewdatum.

Besonderes

Bei den in die Befragungen miteinbezogenen Einheitsgemeinden sind die Präsidentinnen und Präsidenten der Schulpflegen gleichzeitig auch Mitglieder der jeweiligen Gemeinderäte. Ausserdem sind die Schulpflegen Teil der Gesamtgemeinde. Der Einfachheit halber und im Sinne einer besseren Verständlichkeit werden im Rahmen der nachfolgenden Auswertungen unter „Vertreterinnen und Vertreter der politischen Gemeinden“ zusammengefasste Meinungen der Gemeindepräsidenten und der Gemeindeschreiber wiedergegeben, während dem die Aussa-

gen der Schulpräsidentinnen und Schulverwalterinnen unter „Vertreterinnen der Primarschule“ zum Ausdruck gebracht werden.

4.2.1 Auslöser für die Bildung der Einheitsgemeinde

Sowohl in Greifensee als auch in Niederhasli wurde die Bildung der Einheitsgemeinde durch eine Bürgerinitiative lanciert, wobei in beiden Fällen ein Zusammenhang mit dem diesbezüglichen Willen des Gemeinderates zumindest nicht abwägig erscheint; denn sowohl in Greifensee als auch in Niederhasli gingen den Initiativen deutliche Absichtserklärungen des Gemeinderates zur Bildung einer Einheitsgemeinde voraus. Für beide Gemeinderäte stand dabei eine ganzheitliche Gemeindepolitik im Vordergrund; für den Gemeinderat Niederhasli insbesondere eine gemeinsame Finanz- und Investitionsplanung. In Dällikon wurde die Bildung der Einheitsgemeinde durch den Gemeinderat initiiert. Auslöser dafür war eine Schulhauserweiterung, die von der Primarschulgemeinde in finanzieller Hinsicht nicht hätte alleine getragen werden können. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Anstoss für die Einheitsgemeinde in allen drei Fällen direkt oder indirekt (über eine ausgelöste Bürgerinitiative) durch den Gemeinderat erfolgte. Die Beweggründe lagen dabei hauptsächlich in einer ganzheitlichen Gemeindepolitik, wobei der initiale Gedanke einer gemeinsamen Finanz- und Investitionsplanung galt.

(Quelle: Im August und September 2014 eigens durchgeführte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Einheitsgemeinden Dällikon, Greifensee und Niederhasli, Fragen 1 und 2)

4.2.2 Einigkeit bzw. Uneinigkeit von Primarschulpflege und Gemeinderat

In allen drei Gemeinden bestand anfänglich keine Einigkeit zwischen Primarschulpflege und Gemeinderat. Während die Gemeinderäte jeweils deutlich für die Bildung einer Einheitsgemeinde einstanden, wehrten sich die Schulpflegen anfänglich allesamt gegen eine Anpassung der bestehenden Strukturen. Unterschiede sind jedoch hinsichtlich Vehemenz und Dauer der Differenzen zwischen den Behörden festzustellen. Während dem in Niederhasli aus den Reihen der Primarschulpflege auch mehrere Jahre nach der formellen Gründung noch Widerstand gegen das neue Modell Einheitsgemeinde und eine damit verbundene Verweigerung des gemeinsamen Wirkens deutlich zu spüren war, schwenkte die Primarschulpflege sowohl in Dällikon als auch in Greifensee nach anfänglichen Bedenken rasch auf die gemeinsame Schiene ein. In beiden Gemeinden waren dafür aber mit Aufklärungsarbeit (Dällikon) und Kompromissen (Greifensee) verbundene Findungsprozesse notwendig.

(Quelle: Im August und September 2014 eigens durchgeführte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Einheitsgemeinde Dällikon, Greifensee und Niederhasli, Frage 2)

4.2.3 Erwartungen und Bedenken der Behörden

Losgelöst von den vorstehenden Bewertungskriterien sind die Interviewten nach den grundsätzlich mit der Bildung der Einheitsgemeinde verbundenen Erwartungen und Bedenken der Behörden und Verwaltungen befragt worden.

Bei allen befragten Vertreterinnen und Vertretern der politischen Gemeinden wurden mit der Bildung der Einheitsgemeinde ausschliesslich positive Erwartungen und Hoffnungen verbunden; Bedenken oder Ängste hingegen wurden in keinem einzigen Fall genannt. Als zentrale Erwartung der politischen Gemeinden hat sich dabei die ganzheitliche Gemeindepolitik herauskristallisiert. Neben der organisatorischen Vereinigung und dem damit verbundenen ge-

meinsamen und einheitlichen Auftreten gegenüber demselben Steuerzahler und der gleichen Stimmberechtigten, standen dabei in allen drei Gemeinden eine koordinierte und damit bessere Planung in Bereichen wie Finanzen, Liegenschaften oder Personal sowie die Einbindung der Schulverwaltung in die professionelle Verwaltung der politischen Gemeinde im Vordergrund.

Bei den befragten Vertreterinnen und Vertreter der Primarschulen kann dagegen nicht von einer mehr oder weniger deckungsgleichen Meinung hinsichtlich erwarteter oder befürchteter Auswirkungen einer Einheitsgemeinde gesprochen werden. Die Differenz ergibt sich dabei nicht zwischen den einzelnen Gemeinden, sondern zwischen Behörden und Verwaltungen. Während dem die Schulbehörden mit der Bildung der Einheitsgemeinde durchwegs die Einschränkung der eigenen Autonomie und Selbständigkeit und die verstärkte Einflussnahme des Gemeinderates auf den Schulbetrieb und eine damit verbundene Verschlechterung der Schulqualität befürchteten, waren beide befragten Leiterinnen der Schulverwaltung der Bildung einer Einheitsgemeinde gegenüber positiv eingestellt. Die positiven Erwartungen der Schulverwaltungen zielten dabei vor allem auf die Integration in die professionellere Verwaltung der politischen Gemeinde und den daraus hervorgehenden Nutzen für die eigene Arbeit.

In einem Punkt waren sich alle Befragten einig: Finanzielle Aspekte, sprich allfällige Einsparungsmöglichkeiten dürfen keine zentrale Erwartungshaltung an die Einheitsgemeinde darstellen.

(Quelle: Im August und September 2014 eigens durchgeführte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Einheitsgemeinden Dällikon, Greifensee und Niederhasli, Frage 4)

4.2.4 Bewahrheitung oder Nichterfüllung der Erwartungen und Bedenken

Die Bewahrheitung bzw. die Nichterfüllung ihrer unter Ziffer 4.2.3 zusammengefassten Erwartungen und Bedenken beurteilen die Befragten, wiederum losgelöst von den Bewertungskriterien und zusammengefasst, wie folgt:

In den Gemeinden Dällikon und Niederhasli, in denen die Bildung der Einheitsgemeinde bereits etwas länger zurückliegt, bringen die Vertreterinnen und Vertreter der politischen Gemeinde zum Ausdruck, dass ihre damaligen Erwartungen vollumfänglich erfüllt, teilweise sogar übertroffen wurden. Das Zusammenwirken zwischen Gemeinderat und Schulpflege funktioniere heute sehr gut. Und die gemeinsame Planung in den genannten zentralen Bereichen wie Finanzen, Liegenschaften oder Personal wirke sich sehr positiv auf das Gemeinwesen aus. Als wesentlicher Pluspunkt wird in beiden Gemeinden auch die Einbindung der Schulverwaltung in die Gemeindeverwaltung der politischen Gemeinde gesehen. Die Befragten beider Gemeinden weisen jedoch klar darauf hin, dass die heute positive Situation eines arbeitsintensiven Prozesses bedurfte, der in Niederhasli gar über mehrere Jahre hinweg dauerte. Gerade von Verwaltungsseite wird dabei angeführt, dass es besonders wichtig sei, dass die politisch Verantwortlichen nach der formellen Gründung der Einheitsgemeinde am Ball blieben und die notwendigen Prozesse aktiv vorantreiben würden. Das vorstehend erwähnte spiegelt die Aussagen der Befragten der Gemeinde Greifensee, die auf eine noch junge Geschichte als Einheitsgemeinde zurückblicken kann, geht doch aus den Schilderungen deutlich hervor, dass die formelle Vereinigung mittlerweile recht gut vollzogen werden konnte, die praktische Einheit im Alltag jedoch noch einiges zu wünschen übrig lässt. So sei beispielsweise die Einbindung der Schulverwaltung in die Verwaltung der politischen Gemeinde noch nicht zufriedenstellend gelungen. Die Verantwortlichen der Gemeinde Greifensee wür-

den sich bei den noch nötigen Umsetzungsprozessen durchaus eine etwas aktivere Rolle der politisch Verantwortlichen wünschen.

Gemäss Aussagen der Behördenvertreterinnen und –vertreter der Primarschulen haben sich die seinerzeitigen Bedenken und Vorbehalte gegenüber der Einheitsgemeinde in keiner Weise bestätigt. So habe der Schulbetrieb durch die Zusammenführung keine negativen Einschränkungen erfahren. Im Gegenteil würde sich das gemeinsame Wirken in verschiedener Hinsicht, genannt wird dabei immer wieder die gemeinsame Finanz- und Investitionsplanung, positiv auf das Gesamte auswirken. Aber auch aus Sicht der Befragten aus den Reihen der Primarschulen entstand das gegenseitige Vertrauensverhältnis erst nach einiger Zeit und anfänglichem, nicht in allen Gemeinden gleichermassen vorhandenem Misstrauen. Beachtung zu schenken sei auch der starken Belastung, die in der Einheitsgemeinde für die Präsidenten der Schulbehörde durch ihre Doppelrolle entstünden. Aber auch dies könne gut gelöst werden. Sowohl in Dällikon als auch in Niederhasli wird die vollständig abgeschlossene Integration der Schulverwaltung in die Verwaltung der politischen Gemeinde auch seitens der Schulbehörden und –verwaltungen sehr geschätzt, währenddem die Zusammenführung in Greifensee vor allem aus Sicht der Schulverwalterin durchaus noch Verbesserungspotential aufweist.

(Quelle: Im August und September 2014 eigens durchgeführte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Einheitsgemeinden Dällikon, Greifensee und Niederhasli, Frage 4)

Während vorstehend die generellen Einschätzungen der Befragten darüber wiedergegeben werden, ob sich die seinerzeit mit der bevorstehenden Einführung der Einheitsgemeinde in ihren Gemeinden verbundenen Erwartungen oder Befürchtungen bewahrheitet hätten oder nicht, sollen diese Einschätzungen, mit Bezug auf die unter vorstehender Ziffer 3 genannten Bewertungskriterien, nachfolgend unter dem Titel „Auswirkungen der Einheitsgemeinde auf...“ vertieft und präzisiert ausgewertet werden:

4.2.5 Auswirkungen auf die Schulqualität

Für die Ergebnis-Auswertung im Bereich Schulqualität wird ausschliesslich auf die Aussagen der diesbezüglichen Fachpersonen, den befragten Vertreterinnen und Vertreter der Primarschulen abgestellt.

Die Befragten sind einheitlich der Meinung, dass in ihren Gemeinden durch die Bildung der Einheitsgemeinde kein Einfluss auf die Schulqualität festgestellt werden konnte. „Wir hatten vorher eine qualitativ gute Schule und haben heute immer noch eine gute Schule.“ (Bea Stüssi, Interview vom 26.8.2014). Die befragten Behördenmitglieder und Verantwortlichen der Primarschulen stützen ihre Einschätzungen dabei auf eigene Erfahrungen ab, die deutlich gemacht hätten, dass die Kompetenz für den Schulbetrieb nach wie vor bei der Schulpflege liege und dieser Umstand auch durch enge gesetzliche Vorgaben geschützt sei. Wiederholt haben die Befragten auch zum Ausdruck gebracht, dass die Loslösung der Schulbehörde von nicht schulspezifischen Bereichen wie Liegenschaftsunterhalt etc. gar zu einer Entlastung der Behörde bzw. zu einer Ressourcen-Bündelung zu Gunsten des Kernbereiches Schulbetrieb geführt habe. Die Vertreterinnen der Primarschulgemeinde Niederhasli wollen in Verbindung mit der Schulqualität zudem den folgenden Aspekt genannt haben: Da grössere Schulprojekte neu auch die Unterstützung des Gemeinderates zu erfahren hätten, sei deren gute Begründung bereits zu einem frühen Zeitpunkt von entscheidender Bedeutung. Dadurch ergebe sich bereits zu Beginn der jeweiligen Projektphase automatisch eine Qualitätskontrolle, durch die Schwachstellen erkannt und allfällige Leerläufe verhindert werden könnten.

Die Befragten sind aufgrund ihrer Erfahrungen einhellig der Meinung, dass sie ihre Aufgaben im Kernbereich Schulbildung, aufgrund der ihnen weiterhin zustehenden Autonomie, auch nach der Bildung der Einheitsgemeinde und somit in der Form als Kommission mit selbständiger Verwaltungsbefugnis uneingeschränkt wahrnehmen können.

Neben Äusserungen zur Qualität des Kernbereiches Schulbildung machen die Befragten, insbesondere zur Frage nach den Auswirkungen der Einheitsgemeinde auf die Organisation der Gemeinde, sehr oft Aussagen zur Qualität des gesamten Dienstleistungsangebotes der Einwohnerinnen und Einwohner. Die Auswertung dieser Aussagen ist Bestandteil des Kapitels 4.2.7 „Auswirkungen auf die Gemeindeorganisation“.

(Quelle: Im August und September 2014 eigens durchgeführte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Einheitsgemeinden Dällikon, Greifensee und Niederhasli, Frage 5)

4.2.6 Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit

Wird die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nur auf ein reines Zahlenspiel reduziert, d.h. geht es nur um effektiv messbare Einsparungen oder Mehraufwendungen, konnte oder wollte von keinem der Befragten eine konkrete Aussage gemacht werden. Begründet wurde dieser Umstand zusammenfassend mit folgenden Argumenten:

Aufgrund immer neuer gesetzlicher Anforderungen (z.B. Einführung Volksschulgesetz im Jahre 2008) sei es kaum möglich, klar zu definieren, welche finanziellen Veränderungen tatsächlich der Einheitsgemeinde oder halt doch eher der allgemeinen Entwicklung und der diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben zuzuschreiben sind.

Mit der Zusammenführung von bisher zwei selbständigen Gemeindeorganisationen seien Bereiche teilweise neu organisiert und gewisse, teilweise in beiden Organisationen bestehende Mängel behoben worden. Diese Qualitätsverbesserung sei natürlich mit entsprechenden Mehrkosten verbunden gewesen. Ein exemplarisches Beispiel dafür ergab sich dabei aus den Befragungen in Greifensee, wurden dort gemäss Angaben des Gemeindeschreibers mit der Gründung der Einheitsgemeinde doch erstmals ein vollamtlicher Liegenschaftsverwalter sowie ein zusätzlicher Mitarbeiter im Gemeindewerk angestellt. Selbstredend verbunden mit einem entsprechenden finanziellen Mehraufwand für die Gemeinde; (...)“dafür konnte damit in diesem Bereich ein deutlicher Qualitätsanstieg, der schon lange nötig gewesen wäre, erreicht werden.“(Martin Weilenmann, Interview vom 15.8.2014).

Auch wenn insbesondere Befragte mit langjähriger Einheitsgemeinde-Erfahrung (Gemeinden Dällikon und Niederhasli) davon überzeugt sind, dass mit der Nutzung von Synergien in verschiedenen Bereichen sowohl auf Verwaltungs- als auch auf Behördenebene mittel- und langfristig durchaus auch finanzielle Vorteile für die Gemeinde verbunden sind, kommt bei der Frage nach der Wirtschaftlichkeit dem monetären Gedanken in keiner der befragten Gemeinden eine zentrale Rolle zu, zumal der Umfang allfälliger Einsparungen auch nicht messbar sei. Die wirtschaftlichen Vorteile der Einheitsgemeinde sehen die meisten der Befragten vielmehr in der qualitativen Verbesserung des Gesamtangebotes, die neben dem generellen Nutzen von Synergien u.a. auf eine Professionalisierung der Prozesse und Organisationen zurückgeführt wird.

(Quelle: Im August und September 2014 eigens durchgeführte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Einheitsgemeinden Dällikon, Greifensee und Niederhasli, Frage 5)

4.2.7 Auswirkungen auf die Gemeindeorganisation

Einleitend ist anzumerken, dass sich im Rahmen der durchgeführten Interviews viele Aussagen zu den Auswirkungen auf die Gemeindeorganisation auch aus den Fragen zur Schulqualität bzw. zur Wirtschaftlichkeit ergaben.

Aus den Befragungen geht deutlich hervor, dass die Bildung der Einheitsgemeinde mit dem formellen Entscheid des Soveräns erst beginnt und danach einen mehrjährigen, mit grossem Aufwand verbundenen Prozess darstellt. Dies bestätigen sowohl die Aussagen aus den Gemeinden Dällikon und Niederhasli, in denen die neue Organisation mittlerweile gut funktioniert als auch diejenigen aus Greifensee, wo man noch mitten im Findungsprozess steckt und an verschiedenen Fronten noch mit Integrationsaufgaben beschäftigt ist. Dass dabei der Teufel sehr oft auch im Detail steckt, zeigt eine Anekdote, die der Gemeindeschreiber von Niederhasli im Rahmen seines Interviews preisgab: „Nachdem die Niederhasler Schulverwaltung ins Gemeindehaus eingezogen war, legte sie grossen Wert darauf, über einen eigenen Briefkasten zu verfügen. Es brauchte einige Zeit und viel Überzeugungsarbeit, bis in Niederhasli auch briefkastentechnisch die Einheitsgemeinde vollzogen war.“ (Patric Kubli, Interview vom 26.8.2014).

Auf Behördenebene bestehen die Vorteile der Einheitsgemeinde aus Sicht der Befragten hauptsächlich im gemeinsamen Auftreten nach Aussen und in der ganzheitlichen Sichtweise der ehemals separat funktionierenden Behörden. Insbesondere die befragten Politikerinnen und Politiker der Primarschulen bewerteten den Umstand, dass der Schulbereich nun direkt im Gemeinderat vertreten ist, durchwegs als positiv. Neben dem dadurch gewährleisteten Informationsaustausch wird dabei das gemeinsame strategische Handeln zum Beispiel im Bereich der Finanz- und Investitionsplanung wiederholt erwähnt: „Ich kann nun nachvollziehen, weshalb eine nicht schulische Gemeindeliegenschaft zuerst saniert wird.“ (Bea Stüssi, Interview vom 26.8.2014). Aber auch die Nutzung von Synergien innerhalb der Behörde und das Vermeiden von Doppelspurigkeiten werden immer wieder als positive Aspekte der Einheitsgemeinde erwähnt. So schätzt es die Primarschulpräsidentin von Dällikon beispielsweise sehr, dass sie als Mitglied des Gemeinderates bei der Sanierung des Schulhausplatzes vom Bauvorstand der Gemeinde fachlich unterstützt und die Schulpflege dadurch von dieser nicht-schulischen Aufgabe entlastet wird.

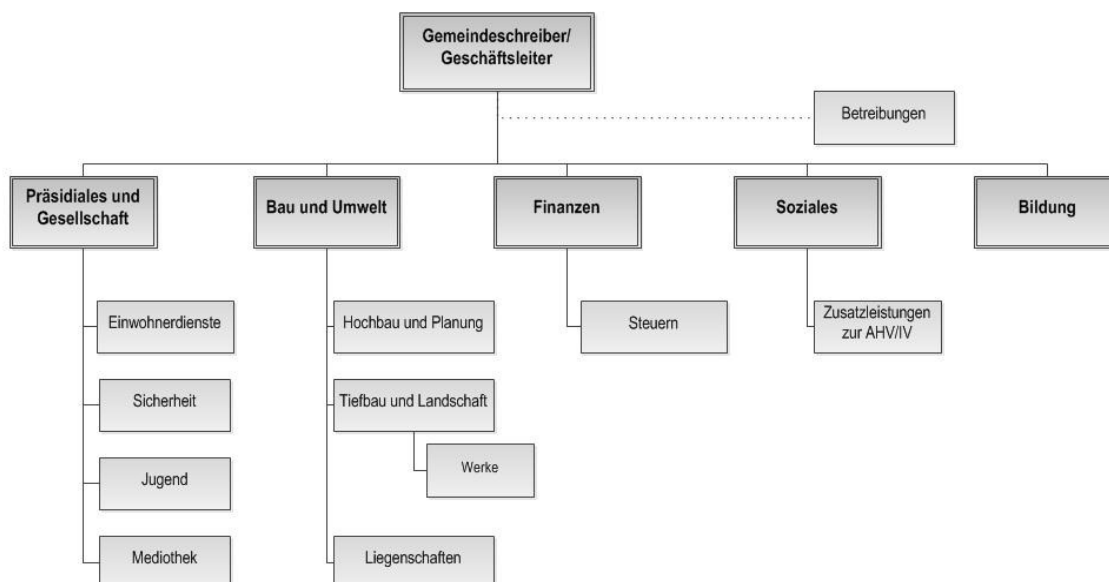
Im Verwaltungsbereich sehen die Befragten einen entscheidenden Vorteil der Einheitsgemeinde in der Integration der Schulverwaltung in die Gemeindeverwaltung der politischen Gemeinde. Einerseits aufgrund des Synergienutzens und der Professionalisierung der Schulverwaltung, andererseits aber auch darum, weil dadurch für die Dienstleistungsempfänger und insbesondere für die Einwohnerschaft das gesamte Angebot zentral zur Verfügung steht. Voraussetzung dafür ist selbstredend, dass die notwendigen organisatorischen Reformen auch erkannt und umgesetzt werden. Dieser Umstand geht auch aus den durchgeführten Befragungen deutlich hervor: Während dem sich in der noch jungen Einheitsgemeinde Greifensee die Schulverwalterin zurzeit noch als extern Stationierte und nicht vollständig aufgenommener Bestandteil der Gemeindeverwaltung fühlt, ergibt sich die diesbezügliche Einschätzung ihrer Niederhasler Berufskollegin dagegen sehr positiv: „Die Erwartungen an die Einheitsgemeinde wurden vollumfänglich erfüllt. Nicht zuletzt weil wir von Beginn weg räumlich und menschlich voll ins Team der Gemeindeverwaltung integriert wurden. Heute profitieren wir wie auch die Einwohner von dieser gesamthaften Lösung unter einem Dach. Die enge Zusammenarbeit mit den anderen Abteilungen (Einwohnerkontrolle, Steuern, Finanzen etc.) macht unsere Arbeit um einiges einfacher.“ (Theres Wild, Interview vom 26.8.2014). Die Vorteile der Integration der Primarschulverwaltung in die Gemeindeverwaltung gehen auch aus den diesbezüglichen

chen Äusserungen des Gemeindeschreibers von Niederhasli hervor: „Alles unter einem Dach; der Kunde kommt zu einem Eingang rein und kann gleichzeitig Dienstleistungen von der Einwohnerkontrolle und der Schulverwaltung beziehen.“ (Patric Kubli, Interview vom 26.8.2014).

(Quelle: Im August und September 2014 eigens durchgeführte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Einheitsgemeinden Dällikon, Greifensee und Niederhasli, Frage 5)

Das Organigramm der Gemeindeverwaltung Niederhasli mit integrierter Schulverwaltung

Organigramm Gemeindeverwaltung Niederhasli



Stand: 1. Januar 2013

Abbildung 3: Organigramm der Gemeindeverwaltung Niederhasli, Stand 2014)
(Quelle: Gemeindeverwaltung Niederhasli)

4.2.8 Rückblickende Argumente pro und contra Einheitsgemeinde

Alle Befragten äussern sich rückblickend positiv zur Einführung der Einheitsgemeinde. Die grössten Differenzen liegen auch hier nicht zwischen den Aussagen der Vertreterinnen und Vertreter der politischen Gemeinden und der Primarschulen, sondern eher zwischen den Gemeinden Dällikon und Niederhasli, in denen die Zusammenführung weitestgehend erfolgreich abgeschlossen werden konnte, und der Gemeinde Greifensee, in der man noch mitten im Findungsprozess steckt. Dieser Umstand spiegelt sich auch in den nachfolgenden Aussagen von Vertreterinnen der Primarschulen Niederhasli und Greifensee: „Ich erachte die Einheitsgemeinde als durchwegs positiv(...) Teil des Ganzen zu sein ist ein grosser Vorteil, da man Einblick in alle Geschäfte hat, und man dadurch Entscheide des Gemeinderates besser nachvollziehen kann“. (Susanne Fahrni, Interview vom 9.9.2014). „Ja, grundsätzlich bin ich eine Befürworterin der Einheitsgemeinde; die Einheitsgemeinde ist für mich das Zukunftsmodell. In

Greifensee ist jedoch die Umsetzung aus meiner Sicht noch nicht befriedigend“. (Claudia Avino, Interview vom 15.8.2014, Frage 6). Dieses Bild spiegelt sich im Übrigen durchwegs in den Einschätzungen der befragten Gemeindeschreiber. Während dem der Gemeindeschreiber von Greifensee, trotz grundsätzlich positiver Einstellung zur Einheitsgemeinde, feststellt, dass die Umsetzung nicht von allen Seiten gleich stark vorangetrieben wird, und das Ganze als etwas „harzig“ empfindet, sind seine Berufskollegen aus Dällikon und Niederhasli des Lobes voll für die nun seit einigen Jahren eingespielte Neuorganisation in ihren Gemeinden, auch wenn zumindest der Niederhasler Schreiber zugibt, dass es auf dem Weg dorthin durchaus Momente gab, die ihn an der Richtigkeit der neuen Organisation zweifeln liessen. Sein Dälliker Berufskollege dagegen kannte die Momente des Zweifels nie: „Ich bin ein Fan der Einheitsgemeinde. Ich sah von Beginn weg keinen Grund der dagegen spricht; und heute nach erfolgreicher Umsetzung erst recht nicht.“ (Ruedi Bräm, Interview vom 9.9.2014). Seine klare Meinung begründet er damit, dass in Dällikon durch die Einführung der Einheitsgemeinde für die Bevölkerung wesentlich vereinfachte Abläufe entstanden und deren Rechte nicht eingeschränkt worden seien. Schlussendlich sei nur dies entscheidend und nicht allfällige Befindlichkeiten von betroffenen Behördenmitgliedern.

(Quelle: Im August und September 2014 eigens durchgeführte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Einheitsgemeinden Dällikon, Greifensee und Niederhasli, Frage 6)

4.3 Vergleich mit der Befragung Inoversum AG

Nachfolgend sollen die vorstehenden Aussagen auf die eigenen, qualitativen Befragungen zu den Bewertungskriterien Schulqualität, Wirtschaftlichkeit und Gemeindeorganisation den diesbezüglichen Ergebnissen der quantitativen Befragung der Inoversum AG aus dem Jahr 2013² gegenüber gestellt werden. Dazu werden in den Abschnitten 4.3.1 – 4.3.3 die jeweiligen Ergebnisse der Befragung Inoversum AG abgebildet; die Gegenüberstellung der Ergebnisse beider Befragungen erfolgt im Abschnitt 4.3.4.

4.3.1 Auswirkungen auf die Schulqualität

Knapp über 50 % und somit die Mehrheit der durch die Inoversum AG befragten Funktionsträger im Schulbereich, sowohl in autonomen Schulgemeinden als auch in Einheitsgemeinden, gehen nicht von einem Verlust der Schulqualität in Einheitsgemeinden aus (Inoversum, 2014, S. 15).

4.3.2 Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit

Während dem aus den Reihen der heute noch autonomen Primarschulgemeinden nur rund 38 % der Antwortenden von einem finanziellen Vorteil der Einheitsgemeinde ausgehen, sind es bei Funktionsträgern im Schulbereich von Einheitsgemeinden rund 57 %. Bei den übrigen Befragten in Einheitsgemeinden liegt der Wert gar bei 87 % (Inoversum, 2014, S. 11).

² Inoversum AG. (2014). *Einheitsgemeinde – oder nicht?. Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven in Zürcher Gemeinden aus Sicht der Praxis.*

4.3.3 Auswirkungen auf die Gemeindeorganisation

Während dem aus den Reihen der heute noch autonomen Primarschulgemeinden nur rund 49 % der Antwortenden Vorteile in einer ganzheitlichen Kommunalpolitik sehen, sind es bei Funktionsträgern im Schulbereich von Einheitsgemeinden rund 63 %. Bei den übrigen Befragten in Einheitsgemeinden liegt der Wert gar bei 90 % (Inoversum, 2014, S. 12).

Lediglich 42 % der Antwortenden geben jedoch an, dass in der Einheitsgemeinde eine einheitliche Arbeitskultur bereits spürbar sei (Inoversum, 2014, S. 9).

4.3.4 Gegenüberstellung der Befragungsergebnisse

Die Gegenüberstellung der Ergebnisse der eigenen qualitativen Befragung und der quantitativen Befragung der Inoversum AG aus dem Jahr 2013 macht folgendes deutlich:

Beide Ergebnisse zielen in die gleiche Richtung: Die Mehrheit aller Funktionsträger in Einheitsgemeinden fühlt sich in der neuen Organisationsform wohl und sieht damit für die Gemeinde als Ganzes Vorteile verbunden.

Die negative Haltung gegenüber Einheitsgemeinden, vor allem von Seiten der autonomen Schulgemeinden, weicht aufgrund eigener Erfahrungen mit der neuen Organisationsform mehrheitlich einer positiven Einstellung.

Vor allem bei jüngeren Fusionsprojekten besteht hinsichtlich der notwendigen Integrationsprozesse oft noch grosser Handlungsbedarf. Die dadurch entstehenden Probleme werden hauptsächlich auf der Verwaltungsebene spürbar.

Dass die gesamthafte positive Haltung gegenüber der Einheitsgemeinde nicht in beiden Untersuchungen gleich stark zum Ausdruck kommt, mag u.a. daran liegen, dass bei der eigenen Befragung zwei von drei involvierten Gemeinden und somit die Mehrheit der Befragten ihre Beurteilung auf vollständig abgeschlossene Vereinigungsprozesse und damit auf bereits gut funktionierende Abläufe abstützen konnten, was bei der Umfrage der Inoversum AG kaum der Fall gewesen sein dürfte.

5. Bewertung der Untersuchungsergebnisse

Im Folgenden werden die eigenen Untersuchungsergebnisse bewertet. Einerseits mit direktem Bezug zu den ausgewählten Bewertungskriterien Schulqualität, Wirtschaftlichkeit und Gemeindeorganisation, andererseits mit einer abschliessenden Gesamtbewertung.

5.1 Schulqualität

Die Untersuchungsergebnisse machen deutlich, dass der von den Gegnern der Einheitsgemeinde im Zusammenhang mit dieser Organisationsform oft zitierte Qualitätsverlust im Schulbereich in der Praxis nicht wahrgenommen wird. Insbesondere bei Gemeinden mit längerer Einheitsgemeinde-Erfahrung hat sich klar gezeigt, dass der Schulpflege auch in der Form einer Kommission mit selbständiger Verwaltungsbefugnis die notwendige Autonomie und ausreichende Kompetenzen zustehen, um den Kernbereich „Schulbildung“ in gleicher Qualität gewährleisten zu können wie in einer autonomen Schulgemeinde. Bezug nehmend auf die unter vorstehender Ziffer 3.1.1 festgehaltene Definition von Schulqualität kann dies auch wie folgt formuliert werden: Um die Dienstleistung „Schulbildung“ richtig und somit effektiv zu tun, braucht es keine autonome Schulgemeinde. Dies wird einerseits durch die im Rahmen der eigenen Befragungen deutlich zum Ausdruck gebrachten Erfahrungswerte der Schulvertreterinnen, andererseits aber auch durch den Umstand, dass die grosse Mehrheit der Deutschschweizer Kantone die autonome Schulgemeinde nicht (mehr) kennt, bekräftigt.

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse darf gar das Gegenteil zumindest nicht ausgeschlossen werden: Dass in einer Einheitsgemeinde eine effektivere Schulbildung möglich ist, weil sich die Schulpflege auf ihre Kernaufgabe konzentrieren kann und sich nicht auch noch um bildungsfremde Themen kümmern muss.

Gestützt auf die Untersuchungsergebnisse kann hinsichtlich Schulqualität zusammenfassend festgehalten werden, dass mit der Bildung der Einheitsgemeinde keine negativen Auswirkungen verbunden sind und die Entlastung der Schulbehörden von Aufgaben in schulfremden Bereichen von den Direktbetroffenen durchaus als positiv empfunden wird.

5.2 Wirtschaftlichkeit

Aus den Untersuchungsergebnissen geht deutlich hervor, dass der Bildung einer Einheitsgemeinde nicht primär finanzielle Überlegungen zugrunde liegen sollen und der Bevölkerung das neue Organisationsmodell keinesfalls als Sparübung schmackhaft gemacht werden darf. Zumal konkrete Angaben über finanzielle Auswirkungen, die auf die Bildung einer Einheitsgemeinde zurückzuführen sind, aus verschiedenen Gründen nicht möglich sind. Zum einen sind mit der Bildung der Einheitsgemeinde immer auch Anpassungen von Abläufen und Dienstleistungen verbunden. Als Beispiel dafür dient der Bereich Liegenschaftsunterhalt in der Gemeinde Greifensee, der mit der Bildung der Einheitsgemeinde eine längst fällige, aber natürlich nicht kostenlose Optimierung erfahren hat. Das Gegenüberstellen von Finanzkennzahlen vor und nach der Bildung der Einheitsgemeinde käme somit einem Vergleich von Äpfeln und Birnen gleich. Zum andern wirken sich auch gesetzliche Vorgaben und gesellschaftliche Veränderungen laufend auf den Finanzhaushalt einer Gemeindeorganisation aus. Eine Unterscheidung, welche finanziellen Auswirkungen nun der Einheitsgemeinde oder doch eher dem Gesetzgeber bzw. der Gesellschaft zuzuschreiben sind, ist kaum möglich. Dies wurde von allen Befragten immer wieder deutlich zum Ausdruck gebracht. Im Rahmen der eigenen Untersuchungen ist deshalb auf die Beurteilung von Finanzkennzahlen gänzlich verzichtet worden.

Auch wenn der Spargedanke bei der Diskussion um die Einheitsgemeinde nicht im Zentrum steht, sind durch das Nutzen von Synergien und dank verbesserter oder vereinheitlichter Arbeitsabläufe mittel- und langfristig durchaus Einsparungen möglich. Davon sind jedenfalls die Befragten mit langjähriger Praxiserfahrung in einer Einheitsgemeinde überzeugt. Aber auch der im Rahmen der eigenen Befragungen von einer Schulpräsidentin erwähnte Umstand, dass gerade kostenintensive Projekte von der Schulpflege gegenüber dem Gemeinderat gut begründet werden müssen, darf als durchaus positive Auswirkung der Einheitsgemeinde im Sinne einer zusätzlichen Qualitäts- und Kostenkontrolle betrachtet werden. Denn die Aussage, dass in autonomen Primarschulgemeinden in gewissen Bereichen durchaus noch Sparpotenzial vorhanden ist, ohne dass die Schulqualität darunter leiden müsste, darf wohl gemacht werden, ohne dass man sich gleich auf die Utzensdorfer Kirchenbank setzen und den mahnenden Worten von Pfarrer Bitzius lauschen muss.

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse ergibt sich zur Frage der Wirtschaftlichkeit einer Einheitsgemeinde folgende Kernaussage: Die Wirtschaftlichkeit der Einheitsgemeinde ist nicht anhand von finanziellen Einsparungen zu begründen, sondern primär damit, dass bei gleichem finanziellen Aufwand, dank Synergienutzen und einer Professionalisierung der Prozesse und Organisationen, eine qualitative Verbesserung des Gesamtangebotes erreicht werden kann.

Unter dieser Definition von Wirtschaftlichkeit, wonach mit gleichem Mitteleinsatz eine bessere Wirkung erzielt werden kann, ist die Auswirkung der Einheitsgemeinde somit auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit als positiv zu bewerten.

5.3 Gemeindeorganisation

Am weitaus meisten positive Auswirkungen der Einheitsgemeinde ergeben sich aus den Untersuchungsergebnissen jedoch zur neuen Gemeindeorganisation mit einer einheitlichen Kommunalpolitik. Es wird deutlich, dass es grundsätzlich keinen Grund mehr gibt, weshalb die Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb ihres Gemeindegebietes die öffentlichen Dienstleistungen von zwei separaten Leistungserbringern beziehen sollen. Dabei muss die gerade in Gemeinden mit autonomer Primarschulgemeinde oft gestellte Frage „Wieso darf das nicht mehr so sein?“ in Anbetracht der Untersuchungsergebnisse jedenfalls neu gestellt werden: „Warum soll das überhaupt noch so sein?“. Oder: Was rechtfertigt die Aufrechterhaltung zwei vollständig selbständiger Gemeindeorganisationen auf dem deckungsgleichen Gemeindegebiet, mit jeweils eigener Exekutivbehörde, eigener Verwaltung, eigenem Logo, eigener Liegenschaftsabteilung, eigener Gemeindeversammlung, eigenem Steuerfuss etc.?

Das gemeinsame Wirken der ehemals separat agierenden Dienstleistungserbringer wird sowohl auf Behörden- als auch Verwaltungsebene von allen Befragten aus Gemeinden, in denen die Vereinigungsprozesse abgeschlossen sind, als sehr positiv wahrgenommen. Und hier liegt ein entscheidender Faktor für das Gelingen des Projektes Einheitsgemeinde: Die notwendigen Integrationsprozesse müssen erkannt und möglichst rasch umgesetzt werden. Neben anderen, gehört dazu vor allem auch die Integration der Schulverwaltung in die Verwaltung der politischen Gemeinde. Nur so wird die vom Souverän formell beschlossene Einheitsgemeinde auch in der Praxis zu einer solchen, mit all ihren Vorteilen für die Kunden und Dienstleistungsbezüger, die Einwohnerinnen und Einwohner. Die Wichtigkeit dieses Faktors wird beim Vergleich der Gemeinden Niederhasli und Greifensee deutlich: Während dem in Niederhasli von der mittlerweile vollständig integrierten Schulverwaltung neben den Mitarbeitenden durch Synergienutzen bei den Arbeitsabläufen sowie verbessertem Informationsaustausch vor allem auch die Kunden, aufgrund nur einer Anlaufstelle, von vereinfachten Abläufen und kürzeren Wegen profitieren können („alles unter einem Dach“), hat in Greifensee die Integration der

Schulverwaltung in die Verwaltung der politischen Gemeinde (noch) nicht stattgefunden. Deshalb bleiben sowohl den Mitarbeitenden als auch den Einwohnerinnen und Einwohnern von Greifensee die in Niederhasli tagtäglich erlebten Vorteile des Miteinanders bislang vor-enthalten.

Daraus ergibt sich im Hinblick auf eine gut funktionierende Einheitsgemeinde ein weiterer wichtiger Faktor. Und dieser Faktor heisst „Zeit“. Es ist von enormer Wichtigkeit, dass sich alle am Prozess Beteiligten bewusst sind, dass das Projekt Einheitsgemeinde nicht von heute auf morgen realisiert werden kann; das war auch in Dällikon und Niederhasli nicht anders. Das Bewusstsein, dass der eigentliche Vereinigungsprozess mit dem Urnenentscheid erst beginnt und aktiv vorangetrieben werden muss, ist insbesondere für die politisch Verantwortlichen wichtig, damit die Umsetzung schlussendlich nicht alleine der Verwaltung überlassen wird.

Hinsichtlich Gemeindeorganisation und der damit verbundenen einheitlichen Gemeindepolitik dürfen die Auswirkungen der Einheitsgemeinde, wie vorstehend ausführlich dargelegt, eindeutig als positiv beurteilt werden. Vorausgesetzt, die dafür notwendigen Vereinigungsprozesse werden erkannt und auch vollständig umgesetzt.

5.4 Zusammenfassende Gesamtbeurteilung

Unter Berücksichtigung der vorstehend im Detail erläuterten Bewertungskriterien ergeben die Untersuchungsergebnisse ein eindeutiges Bild: Die Einheitsgemeinde ist das künftig richtige Modell für die Gemeinden. Es gibt keinen sachlichen Grund der dafür spricht, am Modell mit einer autonomen Schulgemeinde und zwei voneinander unabhängigen öffentlichen Dienstleistungserbringern auf demselben Territorium festzuhalten. Im Interesse der Stimmbürger und Steuerzahlerinnen ist auf die unnötige Doppelspurigkeit zu verzichten, insbesondere da die Bildung einer Einheitsgemeinde meist mit einer Verbesserung des Dienstleistungsangebotes verbunden ist. Aber auch für die Behörden und die Verwaltungen ist das gemeinsame Miteinander vorteilhaft, nicht zuletzt dank in vielen Bereichen verbesserten Prozessen und Abläufen. Das Modell mit einer autonomen Schulbehörde ist eindeutig überholt und nicht mehr zeitgemäss.

Voraussetzung für eine funktionierende Einheitsgemeinde ist jedoch, dass der Vereinigungsprozess vollständig umgesetzt wird. Je besser dies gelingt, desto grösser sind die daraus resultierenden Vorteile. Sowohl auf Behörden- als auch auf Verwaltungsebene muss man sich bewusst sein, dass der teilweise beschwerliche Weg zur Einheitsgemeinde mit dem formellen Beschluss erst beginnt und mehrere Jahre dauern wird. Nur wer bereit ist, diesen Weg auf sich zu nehmen und auch konsequent zu Ende zu gehen, soll den Vereinigungsprozess in die Wege leiten. Ansonsten entwickelt sich das Projekt Einheitsgemeinde leicht zu einem zahnlosen Papiertiger. Nicht von derart entscheidender Bedeutung, wie immer wieder befürchtet, ist hingegen, dass sich Schulpflege und Gemeinderat von Beginn an einig sind über die Bildung der Einheitsgemeinde. De facto sind sie es denn auch in vielen Fällen nicht, zumindest nicht vollständig. Bei Uneinigkeit wird der Weg zwar länger und steiniger, führt aber irgendwann auch ans Ziel. Auch in Gemeinden mit anfänglich kontroversen Haltungen zwischen den Behörden, funktioniert das Miteinander heute hervorragend (Bsp. Gemeinde Niederhasli).

Behörden und Stimmbürger bzw. Steuerzahlerinnen müssen sich bewusst sein, dass die Bildung einer Einheitsgemeinde, zumindest anfänglich, kaum zu einer Entlastung des Haushaltes der Gemeinde beitragen wird. Denn der zweifellos vorhandene Qualitätsgewinn

bei Prozessen und Dienstleistungen ist nicht kostenlos. Dagegen können nach Abschluss des Vereinigungsprozesses dank Synergienutzen durchaus Einsparungen erreicht werden.

Wie bei allen Projekten ist auch bei der Bildung einer Einheitsgemeinde von entscheidender Bedeutung, dass den Entscheidungsträgern bereits vor dem ersten Schritt bewusst ist, wohin sie wollen bzw. wo sich das Ziel befindet. Dies gilt in einer ersten Phase für die verantwortlichen Behördenvertreter genauso, wie nachher für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, denen der finale Entscheid an der Urne zusteht. Eine bloße Absichtserklärung wäre nicht zielführend. Es muss bekannt sein, welche Verbesserungen mit der neuen Organisationsform erreicht werden sollen und welche Massnahmen dafür notwendig sind. Als Beispiel sei hier die Eingliederung der Schulverwaltung in die Gemeindeverwaltung genannt. Es muss bereits vor dem formellen Anstoss der Einheitsgemeinde bekannt sein, ob diese Eingliederung nur teilweise (personell) oder vollständig (personell und räumlich) geschehen soll und wie diese in der Praxis realisiert werden kann. Nur wenn der Prozess in derart vorausschauender Art angegangen wird, können später aufwändige Richtungswechsel oder gar Zielverfehlungen, sprich nicht vollständig vollzogene Fusionen, verhindert werden. Dazu gehört es auch, sich bei anderen Einheitsgemeinden über die positiven Erfahrungen, aber auch über allfällig gemachte Fehler oder unerwartete Stolpersteine zu erkundigen.

6. Folgerungen und Hinweise mit Blick auf die Gemeinde Neerach

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Bewertung (Ziffer 5) können mit Blick auf die Gemeinde Neerach die folgenden Aussagen gemacht werden:

Für die Gemeinde Neerach stellt die Einheitsgemeinde das richtige Zukunftsmodell dar, während dem keine wesentlichen, sachlichen Gründe für die Beibehaltung der heutigen Organisationsform mit der autonomen Primarschulgemeinde sprechen.

Die Hauptgründe dafür wurden in den vorstehenden Kapiteln ausführlich dargelegt und müssen an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Im Folgenden soll denn auch nur in groben Zügen und anhand von einzelnen Beispielen aufgezeigt werden, wie sich die Bildung einer Einheitsgemeinde in Neerach auswirken könnte, und welche Voraussetzungen dafür notwendig wären:

6.1 Die Kundensicht

Die Neeracher Einwohnerinnen und Einwohner beziehen ihre öffentlichen Dienstleistung innerhalb ihres Gemeindegebietes heute von zwei selbständigen Leistungserbringern: Der politischen Gemeinde und der Primarschulgemeinde. Dies wird von den meisten bewusst wahrgenommen und auch nicht als störend empfunden. Es wird in Neerach beispielsweise als normal betrachtet, dass jeweils zwei separate Gemeindeversammlungen durchgeführt und dafür auch zwei Weisungen verteilt werden. Wieso also etwas ändern am heutigen System, mit dem man seit Jahrzehnten gut gefahren ist? Ganz einfach darum, weil nichts gegen die Verbesserung eines bislang bewährten Systems spricht. Zumal die heutige Kundenzufriedenheit nicht zuletzt auch auf dem Umstand beruht, dass man ganz einfach nichts anderes kennt. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass Einwohnerinnen und Einwohner grundsätzlich nichts gegen vereinfachte Abläufe oder verbesserte Dienstleistungen einzuwenden haben. Und dass sich die mit der Einheitsgemeinde verbundenen Kundenvorteile, wie sie in den vorstehenden Kapiteln erläutert wurden, auch in Neerach in wesentlichen Teilen zu erwarten sind, wird aus den nachfolgenden Ausführungen deutlich.

6.2 Auswirkungen auf der strategischen Ebene (Exekutivbehörden)

In Neerach politisieren und agieren die beiden Exekutivbehörden meist nebeneinander, jedoch kaum miteinander. Jede Behörde ist in erster Linie darum bemüht, dass ihr eigener Garten bestellt ist. Die jeweilige Eigenständigkeit wird gegen aussen denn auch gerne demonstriert, sei dies mit unterschiedlichen Logos, separaten und uneinheitlichen Internetauftritten, oder auch mit entsprechenden Äusserungen in der Öffentlichkeit. Bestes Beispiel für dieses unabhängige Nebeneinander ist der Umstand, dass beide Behörden, jeweils im Unwissen über die Jahres- oder Legislaturziele der anderen Seite, ihre eigene Politik betreiben. Aus Sicht der Gesamtgemeinde ein unverständlicher, wenn nicht unverantwortbarer Zustand. Mit der Einheitsgemeinde würden die Zielsetzungen nicht nur aufeinander abgestimmt, sondern gemeinsam erarbeitet; es würde ein gemeinsamer Garten bestellt.

Am Beispiel der Finanz- und Investitionsplanung werden die Vorteile dieses Systemwechsels deutlich: Heute werden die Planungs- und Budgetprozesse von beiden Gemeindevorsteherchaften separat vorgenommen und erst zum Schluss, wenn's ums Ringen um die Steuerprozentente geht, einander gegenüber gestellt. Es werden also zwei Kuchen gebacken, bevor man im gemeinsamen Kühlschrank nachschaut, ob überhaupt genügend Eier für beide Kuchen vorhanden sind, oder ob noch welche dazugekauft werden müssen. Ganz anders bei der Einheits-

gemeinde: Hier wird der Kuchen von Beginn weg zusammen gebacken, unter frühzeitiger Berücksichtigung der jeweiligen Wünsche und des zur Verfügung stehenden Materials. Dass dabei nicht alle Begehrlichkeiten berücksichtigt werden können und von allen Beteiligten Kompromisse gemacht werden müssen ist ebenso klar, wie die Tatsache, dass diese ganzheitlichen Planung, beispielsweise mit der Aufnahme aller öffentlichen Liegenschaften in nur eine Investitionsplanung, aus Sicht der Gesamtgemeinde die richtige Lösung darstellt.

Abgesehen von der Investitionsplanung macht das Zusammenführen aller öffentlichen Liegenschaften aber auch im Hinblick eines einheitlichen Liegenschaftsunterhalts Sinn. Denn aus der heutigen Lösung, bei der dieser Bereich in beiden Gemeinden völlig separat organisiert und somit auch mit unterschiedlichen Qualitätsansprüchen verbunden ist, ergeben sich für die Neeracher Steuerzahler nicht nachvollziehbare Unterschiede beim Unterhalt und der Wartung der von ihnen mit dem gleichen Steuerfranken finanzierten öffentlichen Liegenschaften. Ad Absurdum geführt wird dieses „Gärtli“-Denken bei der Schulanlage im Sandbuck. Während dem der zuständige Ressortvorsteher der Schulgemeinde über Sanierung und Unterhalt des Schulhauses bestimmt, liegt die diesbezügliche Entscheidungsgewalt für das angebaute Mehrzweckgebäude beim Liegenschaftsvorstand der politischen Gemeinde. Damit bestehen für einen Gebäudekomplex zwei Zuständigkeiten, mit nicht aufeinander abgestimmten Qualitätsansprüchen.

Der Liegenschaftsunterhalt ist eine wesentliche ausserschulische Aufgabe, von der die Schulpflege mit der Einführung der Einheitsgemeinde entlastet würde. Noch höher zu gewichten ist hier aber jedenfalls, dass damit alle öffentlichen Liegenschaften auf dem Neeracher Gemeindegebiet unter eine Zuständigkeit, mit ganzheitlicher Investitionsplanung und einheitlicher Unterhaltsstrategie fallen würden.

6.3 Auswirkungen auf der operativen Ebene (Verwaltung / Werke)

Im Rahmen dieser Arbeit ist immer wieder auf die Bedeutung der Integration der Schulverwaltung in die Gesamtverwaltung der neuen Einheitsgemeinde hingewiesen worden. Diesem Umstand wäre natürlich auch in der Gemeinde Neerach unbedingt die notwendige Beachtung zu schenken. Dabei ginge es um die Schulsekretärin, die sich heute zusammen mit der Schulleiterin ein Büro im Schulhaus Sandbuck teilt. Während dem auch in einer Einheitsgemeinde die Schulleitung aufgrund der notwendigen Nähe zu den Lehrpersonen durchaus ins Schulhaus gehört, wäre die personelle Eingliederung der Schulsekretärin in die Gemeindeverwaltung Neerach zwingend notwendig und die räumliche Integration aus den folgenden Gründen möglichst anzustreben:

Die Schulsekretärin würde in der neuen Organisationsform zum Verwaltungsteam dazugehören. Eine räumliche Trennung würde eine Integration naturgemäss erschweren. Ausserdem könnte die im Gemeindehaus aufgenommene Schulsekretärin täglich von den bestehenden Abläufen und Einrichtungen der bereits bestens funktionierenden Gemeindeverwaltung profitieren. Neben dem gegenseitigen Informations- und Datenaustausch (Einwohnerkontrolle, Finanzen, Steueramt) seien hier als Beispiele auch der hauseigene Server zur einheitlichen und verbesserten Datensicherung oder das Protokollverwaltungsprogramm der Gemeindegemeinschreiberin, das auch von der Schulsekretärin zur einheitlichen Gestaltung des Primarschulprotokolls verwendet werden könnte, genannt. Ausserdem würde der gegenseitige Aktenaustausch, durch den Wegfall des heute nötigen Botenganges zwischen Schul- und Gemeindehaus, wesentlich vereinfacht.

Aber auch im Interesse der Kunden wäre die räumliche Integration der Schulsekretärin ins Gemeindehaus nur von Vorteil; denn dadurch entstünde ein Dienstleistungszentrum, in dem alle öffentlichen Dienstleistungen der Gemeinde Neerach unter einem Dach erhältlich wären. Gleichzeitig könnte damit auch die Stellvertretung der Schulsekretärin geregelt und der Mangel behoben werden, dass das Schulsekretariat, hauptsächlich während den Schulferien, oft nicht besetzt und somit für die Einwohnerinnen und Einwohner nicht erreichbar ist. Eine weitere, nicht unwesentliche Verbesserung des gesamten Dienstleistungspakets.

Dass schlussendlich auch im Bereich Hauswartung einiges Synergiepotenzial besteht, versteht sich aufgrund der nachfolgenden Ausführungen von selbst: Sowohl die Primarschulgemeinde als auch die politische Gemeinde beschäftigen jeweils eigenes, nur in ihrem Bereich tätiges Fachpersonal und zusätzlich, auch hier nicht koordiniert, externe Reinigungskräfte. Ebenfalls separat gehalten und damit in vielen Fällen doppelt vorhanden sind Fahrzeuge, Maschinen, Geräte und Werkzeuge.

6.4 Notwendige Überlegungen / Vorbereitungen

Mit den vorstehend genannten Vorteilen einer ganzheitlichen Gemeindepolitik sind zwangsläufig Anpassungen der bestehenden Strukturen sowohl auf der Behörden- als auch auf der Verwaltungsebene verbunden. Die verantwortlichen Behördenvertreter der Gemeinde Neerach haben sich deshalb vor Einleitung eines Vereinigungsprozesses jedenfalls Gedanken darüber zu machen, weshalb die Reform in die Wege geleitet werden soll; welche Ziele mit der Reform erreicht werden sollen und wie konkret vorgegangen werden soll (Steiner et al., 2014, S. 165). Im Fall der Gemeinde Neerach könnten solche Gedanken beispielsweise folgendes umfassen:

6.4.1 Zieldefinierung

Stellt die gesamtheitliche Gemeindepolitik mit vereinheitlichten und vereinfachten Strukturen und Abläufen ein jedenfalls anzustrebendes Ziel dar? Werden die Vorteile der Einheitsgemeinde derart gewichtet, dass auch die notwendigen strukturellen Anpassungen und deren vollständige Umsetzung in Kauf genommen werden? Soll der Reformprozess zum heutigen Zeitpunkt ohne Druck von aussen proaktiv oder später allenfalls reaktiv angegangen werden (vgl. Steiner et al. 2014, S. 166)?

Zur Zieldefinition gehört auch die Frage, auf welchen Zeitpunkt hin die Einleitung des Reformprozesses erfolgen soll. In diese Überlegungen wären sicherlich Faktoren wie der Beginn einer neuen Amtsdauer oder die Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes des Kantons Zürich und die dadurch ohnehin notwendige Anpassung der Gemeindeordnung miteinzubeziehen.

Im Rahmen der Zielfestsetzung gilt es ausserdem dem Umstand Beachtung zu schenken, dass die Umsetzung der notwendigen Fusionsprozesse in jedem Fall Zeit und Engagement benötigt, die Einigkeit beider Behörden zu Beginn des Prozesses dabei nicht zwingend notwendig ist, die Wege aber sicherlich kürzer und weniger steinig macht.

6.4.2 Gewährleistung des Reformprozesses

Es muss gewährleistet sein, dass der Reformprozess nach dem formellen Entscheid von den verantwortlichen Politikern auch aktiv vorangetrieben wird und die damit zusammenhängenden Aufgaben nicht alleine der Verwaltung überlassen werden. Eine mögliche Lösung dafür

liegt in der Bildung einer Projektgruppe „Einheitsgemeinde“, der beispielsweise neben je einem Mitglied des Gemeinderates und der Primarschulpflege auch die Gemeindeschreiberin und die Schulverwalterin sowie der Finanzverwalter angehören würden. Bei Bedarf könnten punktuell auch externe Berater, Mitglieder anderer Behörden (z.B. RPK) oder Fachpersonen aus der Verwaltung (z.B. Leiter Bau und Umwelt) beigezogen werden. Optimal wäre die Einsetzung der Arbeitsgruppe nicht erst nach dem Volksentscheid, sondern bereits im Rahmen der vorstehend erläuterten Zieldefinierung.

6.4.3 Strukturelle Anpassungen personeller und räumlicher Art

Die Bildung der Einheitsgemeinde wird Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation haben. So gilt es beispielsweise zu prüfen, ob die Gemeindeschreiberin den zusätzlichen Aufwand, sowohl während als auch nach dem Umsetzungsprozess (z.B. durch die Unterstellung neuer Mitarbeitenden), im Rahmen ihres heutigen Pensums bewältigen kann. Aber auch die Übergabe sämtlicher öffentlicher Liegenschaften in die Verantwortung des Liegenschaftsvorstands der neuen Einheitsgemeinde erfordert dessen vermehrte Unterstützung durch die Verwaltung. Sollte auch dafür eine Anpassung der Verwaltungsorganisation notwendig sein, wäre zumindest prüfenswert, ob in diesem Zusammenhang nicht auch gleich eine zusätzliche Professionalisierung des Liegenschaftsunterhalts als Zielsetzung verfolgt werden soll (siehe Beispiel Greifensee). Dazu gehören auch Überlegungen, wie die Hauswartung der Schulgemeinde ins Gemeindegewerk integriert werden soll.

Bei der Frage nach der Realisierung der anzustrebenden räumlichen Integration der Schulverwaltung in die Gesamtverwaltung ergibt sich eine mögliche Antwort wie folgt: Im Frühjahr 2014 ist ein angedachter Ausbau der Gemeindeverwaltung Neerach, mit dem neben der Schaffung von notwendigen Büroräumlichkeiten auch zur Verbesserung der sanitären Anlagen hätte beigetragen werden sollen, schlussendlich daran gescheitert, dass der ausgewiesene Raumbedarf nicht ausreichte, um die dafür notwendige Aufhebung der Vierzimmer-Wohnung im ersten Obergeschoss des Gemeindehauses zu rechtfertigen. Auch wenn die Sanierung der WC-Anlagen mittlerweile in einem separaten Verfahren geplant ist, bleibt damit der Mangel an Büroräumen weiter bestehen. Durch den Einzug der Schulverwaltung ins Gemeindehaus und dem damit verbundenen zusätzlichen Raumbedarf böte sich mit der Wiederaufnahme des gescheiterten Umbauprojektes die Chance, ein Dienstleistungs-Gesamtpaket unter einem Dach zu realisieren und gleichzeitig den heutigen Platzmangel der Gemeindeverwaltung zu beheben. Ausserdem ergäbe sich mit dem Auszug der Schulverwaltung aus dem Schulhaus für die Schulleitung eine willkommene Erweiterung des heute nicht übermässigen Raumangebotes.

6.4.4 Berücksichtigung von Erfahrungswerten aus Einheitsgemeinden

Das Einholen von Erfahrungswerten aus bestehenden Einheitsgemeinden trägt jedenfalls zum Gelingen des Projektes Einheitsgemeinde bei. Dafür sollen sich Behördenvertreter und Verwaltungsfachleute am besten vor Ort in Gesprächen mit Amts- und Berufskolleginnen und -kollegen und an räumlichen Beispielen ein Bild über mögliche Lösungen, aber auch über allfällige Probleme machen. Dazu gehört sicherlich auch die starke Belastung des Präsidenten der Schulbehörde. Auch hier sind mögliche Modelle oder Lösungen rechtzeitig anzudenken.

Dies nur einige Hinweise auf die vielen notwendigen Überlegungen, die sich sowohl die Behördenmitglieder als zu einem späteren Zeitpunkt auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Neerach im Hinblick auf die Einführung der Einheitsgemeinde machen müssen.

7. Fazit

Die qualitative Befragung hat sich als geeignetes Instrument für die Untersuchungen im Rahmen dieser Projektarbeit erwiesen. Dank den verschiedenen persönlichen Gesprächen konnten viele Erkenntnisse aus der Praxis zum Funktionieren der Behörden und Verwaltungen innerhalb der Einheitsgemeinde, aber auch über zwingende Voraussetzungen und Schwierigkeiten auf dem Weg dorthin, gesammelt werden. Das abschliessende Fazit daraus ergibt sich wie folgt:

Die Einheitsgemeinde stellt für die Gemeinde Neerach zweifelsohne das richtige Zukunftsmodell dar.

Mit dem Projekt „Einheitsgemeinde“ sind jedoch Risiken verbunden, die man vorausschauend erkennen muss. Nur unter klaren Zielvorgaben und mit der Bereitschaft, die dafür notwendigen Massnahmen vollständig umzusetzen, können Einwohnerinnen und Einwohner, sowie Behörden und Verwaltung von den Vorteilen einer gut funktionierenden Einheitsgemeinde profitieren.

Es wäre schön, wenn die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Neerach künftig alle öffentlichen Dienstleistungen der kommunalen Verwaltung unter einem Dach beziehen könnten.



Abbildung 4: Gemeindeforum Neerach als zukünftiges Zentrum aller öffentlichen Dienstleistungen?
(Quelle: Gemeindeverwaltung Neerach)

Literaturverzeichnis

- Capaul, R. & Seitz, H. (2011). *Schulführung und Schulentwicklung. Theoretische Grundlagen und Empfehlungen für die Praxis* (3. Aufl.). Bern: Haupt.
- Cimaz, P. (1998). *Jeremias Gotthelf (1797 – 1854). Der Romancier und seine Zeit*. Tübingen; Basel: Franke.
- Gemeinde Neerach. (2014). *Kurzportrait der Gemeinde Neerach*. Homepage, URL: http://www.neerach.ch/xml_1/internet/de/application/d7/f8.cfm.
- Gemeinde Neerach, *Protokoll der Gemeindeversammlung vom 2.12.2013*.
- Gemeindeamt des Kantons Zürich (Glättli, U.). (2012). *Einheitsgemeinde aus kantonaler Optik*. PP-Präsentation.
- Gemeindeamt des Kantons Zürich. (2009). *Bildung Einheitsgemeinde*. Merkblatt.
- GG. *Gemeindegesezt des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926*. 131.1.
- Hedinger, H. & Meier, A. (1971 & 1998). *Geschichte der Gemeinde Neerach*. Gemeinde Neerach.
- Inoversum AG. (2014). *Einheitsgemeinde – oder nicht?. Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven in Zürcher Gemeinden aus Sicht der Praxis*. Meilen: Inoversum AG.
- KV. *Kantonsverfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005*. 101
- Schweizer Fernsehen SRF 1 (2014). *Arena-Sendung vom 29. September 2014*. Homepage, URL: <http://www.srf.ch/sendungen/arena/abstimmungs-arena-mehrwertsteuer-initiative>.
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Steiner, R., Ladner, A. & Reist, P. (Hrsg.). (2014). *Reformen in Kantonen und Gemeinden*. Bern: Haupt.
- Thom, N. & Ritz, A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Thom, N., Ritz, A. & Steiner, R. (2006). *Effektive Schulführung. Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen* (2. Aufl.). Bern: Haupt.
- Thom, N. & Wenger, A.P. (2010). *Die optimale Organisationsform. Grundlagen und Handlungsanleitungen*. Wiesbaden: Gabler.

Anhang

Anhang 1: Eigene Umfrage zu Einheitsgemeinden in der deutschen Schweiz

Umfrage „Einheitsgemeinden in Deutschschweizer Kantonen“

Durchgeführt von Martin Kunz im Rahmen der Projektarbeit „Einheitsgemeinde Neerach“, durch Mail-Anfragen bei 18 Deutschschweizer Kantonsverwaltungen (exkl. Freiburg und Wallis) Anfang Oktober 2014. Ergänzt durch den Kanton Zürich ergibt sich dabei folgende Übersicht:

Kanton	Autonome Schulgemeinden	Bemerkungen
Aargau	Nein	
Appenzell AR	Nein	
Appenzell IR	Ja	6 Bezirke, 10 autonome Schulgemeinden
Basel-Landschaft	Nein	
Basel-Stadt	Nein	
Bern	Nein	
Glarus	Nein	Seit 2011 nur noch 3 Einheitsgemeinden
Graubünden	Nein	
Luzern	Nein	
Nidwalden	Ja	
Obwalden	Nein	
Schaffhausen	Nein	
Schwyz	Nein	
Solothurn	Nein	
St. Gallen	Ja	Jedoch ohne eigene Steuerhoheit!
Thurgau	Ja	
Uri	Nein	
Zug	Nein	
Zürich	Ja	

20.10.2014/mk

Anhang

Anhang 2: Interviewleitfaden für die Befragungen des Neeracher Gemeindepräsidenten sowie des Präsidenten der Primarschulgemeinde

Frage 1:

Anlässlich der Gemeindeversammlung vom 2.12.2013 mussten sich sowohl der Gemeinderat als auch die Primarschulpflege Neerach im Rahmen einer Anfrage von § 51 des Gemeindegesetzes zum Thema Einheitsgemeinde äussern. Während dem sich der Gemeinderat für die Bildung einer Einheitsgemeinde aussprach, lehnte die Primarschulpflege eine solche ab.

Wie lässt sich die Haltung Ihrer Behörde begründen? Nennen Sie die wichtigsten Gründe aus Ihrer Sicht.

Wie beurteilen Sie insbesondere Ihre Erwartungen oder Bedenken mit Bezug auf die folgenden Punkte:

- Qualität der Schule
- Autonomie der Schulbehörde bei Erledigung ihrer Kernaufgaben
- Organisation der Gemeinde / ganzheitliche Kommunalpolitik
- Synergienutzen/Wirtschaftlichkeit

Auf was stützt sich Ihre Haltung/Begründung ab? Woher haben Sie die notwendigen Informationen bezogen?

Frage 2:

Wie sehen Sie die weitere Entwicklung hinsichtlich Einheitsgemeinde? Sollen von Behörden-seite weitere Schritte unternommen werden?

Anhang

Anhang 3: Interviewleitfaden für die Befragungen der Vertreterinnen und Vertreter der Einheitsgemeinden Greifensee, Niederhasli und Dällikon

Frage 1:

Die Einheitsgemeinde XXX besteht seit dem XXX. Was war der Auslöser bzw. was der ausschlaggebende Grund für das Zustandekommen der Einheitsgemeinde?

- Ganzheitliche Kommunalpolitik
- Erwartetes Synergiepotential
- Behörden-/Bürgerinitiative
- Gesetzesänderungen
- Andere/Diverse Gründe

Frage 2:

Bestand in Sachen Einheitsgemeinde Einigkeit zwischen den betroffenen Behörden oder musste eine Seite überzeugt bzw. zu diesem Schritt gezwungen werden?

Frage 3:

Gab es bereits zu einem früheren Zeitpunkt Vorstösse betreffend Einheitsgemeinde, die nicht realisiert werden konnten?

Frage 4:

Was waren Ihre Erwartungen/Hoffnungen bzw. Bedenken/Ängste im Hinblick auf die Einführung der Einheitsgemeinde?

Wurden diese bestätigt oder haben Sie andere Erfahrungen gemacht? Wenn ja, welche?

Frage 5:

Wie hat sich die Einheitsgemeinde auf die Entwicklung Ihrer Gemeinde ausgewirkt?

Wie beurteilen Sie insbesondere die Entwicklung mit Bezug auf die folgenden Punkte:

- Qualität der Schule

- Autonomie der Schulbehörde bei Erledigung ihrer Kernaufgaben

- Organisation der Gemeinde / ganzheitliche Kommunalpolitik

- Synergienutzen / Wirtschaftlichkeit

Frage 6:

Erachten Sie die Einführung der Einheitsgemeinde insgesamt als positiv und lohnenswert?

Was sind die Hauptargumente für Ihre Begründung?

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Wasterkingen, 31. Oktober 2014

Martin Kunz

Über den Autor



Martin Kunz, Jahrgang 1967, ist im Zürcher Unterland gelegenen Regensberg aufgewachsen und heute in der Rafzerfelder Gemeinde Wasterkingen wohnhaft. Nach erfolgter kaufmännischer Lehre bei der Gemeindeverwaltung Niederweningen ZH, sammelte er während rund vier Jahren Berufserfahrung als „Allrounder“ in einer kleinen Zürcher Gemeindeverwaltung. Im Jahr 1990 trat er in Neerach die Stelle als Steuersekretär an, bevor er 1995 gleichenorts die Funktion des Gemeindeschreibers übernahm. Im Jahr 2002 erwarb er das Gemeindeschreiber-Diplom IVM an der Zürcher Hochschule Winterthur, im Jahr 2009 zudem das Deutschdiplom der Zürcher Handelskammer. Nach 19jährigem Wirken als Verantwortlicher der Gemeindeverwaltung Neerach, ist er seit dem 1. Juli 2014 als Stadtschreiber in Dübendorf tätig.