

(Publikation erschienen 2004 im 'Kommunal-Magazin' und 'Die Schweizer Gemeinde')

## Weder höhere Effizienz noch tiefere Kosten

**Immer mehr Gemeinden legen die politische und die Schulgemeinde zusammen. Welche Erfahrungen machen diese «Einheitsgemeinden»? Eine Umfrage im Kanton Zürich bei Behördenmitgliedern von Gemeinden, welche die Umstellung vollzogen haben, zeigt: viele Erwartungen blieben unerfüllt.**

Der Anstoss zur Bildung einer Einheitsgemeinde kommt meistens von Behördenseite – nicht selten auch von der Schulpflege selber, wie unsere Umfrage gezeigt hat. Nicht so in Dietlikon: Einige politisch engagierte Einwohner forderten Ende Oktober 2002 Gemeinderat und Schulpflege auf, die Möglichkeiten einer Vereinigung der beiden Gemeinden zu prüfen. Beide Behörden nahmen das Anliegen auf, um Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses zu prüfen. Gemeinsam fiel die Entscheidung mittels einer Umfrage bei Gemeinden sachliche Grundlagen für eine Vereinigung zu erheben.

Zwischen März 1995 und April 2002 hat im Kanton Zürich die Zahl der so genannten „Einheitsgemeinden“ um 17 Gemeinden zugenommen. Dies geht aus dem Anhang zum Gemeindegesetz (Verzeichnis der Gemeinden des Kantons Zürich) hervor. Wobei anzumerken ist, dass der Begriff «Einheitsgemeinde» im Gemeindegesetz nicht vor kommt. Die Rede ist hier von «Vereinigung von Schulgemeinden mit der politischen Gemeinde» (§ 4 GG).

Gesamthaft gab es im April 2002 im Kanton Zürich 40 Einheitsgemeinden. Somit hat sich innerhalb von sieben Jahren deren Anzahl also annähernd verdoppelt. Das ist gemessen an der Gesamtzahl von 207 Zürcher Schul- und Einheitsgemeinden prozentual aber keine 20 Prozent.

Die meisten dieser Zusammenschlüsse dürften ihre Ursprung in der Amtsperiode 1998 bis 2002 haben, als die Schulbehörden durch kantonal diktierte Mehraufgaben an Kapazitätsgrenzen stiessen. In die gleiche Amtsperiode fallen auch unzählige Rücktritte aus Schulbehörden in einem Ausmass, wie es früher unbekannt war. Ein Zusammenhang mit der kantonalen Schulpolitik ist zwar nicht belegt, liegt aber nahe.

### Vorgehen bei der Umfrage

Die Umfrage bei den Behördenmitgliedern dieser 17 neuen Einheitsgemeinden erfolgte schriftlich und anonym. Hierfür schrieben wir sowohl den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin als auch die Vorsitzenden der Schulgemeinde persönlich an. Wir erwarteten, dass die Wertungen tendenziell positiv ausfallen würden, da es sich ja um Gemeinden handelte, die den Zusammenschluss (wohlüberlegt) vollzogen hatten. Auch war in 11 Gemeinden die Initiative für die Zusammenlegung von den Behörden ausgegangen, und die meisten der antwortenden Personen (83%) hatten die Einführung der Einheitsgemeinde aktiv unterstützt. Deshalb haben wir von der Umfrage in erster Linie erwartet zu erfahren, wie gut die ursprünglichen Erwartungen erfüllt wurden.

Von den insgesamt 34 versandten Fragebogen (je 17 an die Präsidenten und Präsidentinnen der politischen und der Schulgemeinde) wurden 24 retourniert: 15 von Gemeindepräsidenten (Rücklaufquote 88%) und 9 (53%) von Schulpräsidenten. Warum der Rücklauf von den Schulen wesentlich schlechter war, ist nicht klar. Die Gründe lassen sich auch nicht weiter abklären, da die Anonymität der Umfrage Rückfragen verunmöglicht.

### Gesamthaft positives Urteil

Zwölf von vierundzwanzig Präsidenten beurteilten die Einführung der Einheitsgemeinde rückblickend als richtig und geglückt, 5 als richtig und mehrheitlich geglückt, 2 als richtig – aber mit Problemen verbunden, 4 enthielten sich der Stimme und 1 Person beurteilte die Zusammenlegung als falsche Entscheidung.

Auffällig ist, dass von den Befragten ursprünglich 83 Prozent die Zusammenlegung aktiv unterstützt haben, in der Rückschau jedoch nur noch 71 Prozent die Einheitsgemeinde positiv beurteilen (richtig und geglückt, bzw. richtig und mehrheitlich geglückt). Dies lässt auf eine gewisse Ernüchterung schliessen.

### Aber Erwartungen nur teilweise erfüllt

Insgesamt wurden 112 Erwartungen formuliert. Aber nur in 67 Fällen wurde geantwortet, ob sie sich auch erfüllt hätten. Daraus kann man nicht automatisch schliessen, dass 45 Nennungen nicht erfüllt worden seien. Einige der Antwortenden wiesen darauf hin, dass sie noch zu wenig Erfahrungen hätten sammeln können, um schon ein Urteil abzugeben.

Bemerkenswert ist, dass nur zwei der formulierten Erwartungen als ausschliesslich positiv beurteilt werden: Fokussierung auf die Kernaufgaben der Schule und mehr Transparenz. Am wichtigsten scheint die Fokussierung der Schulpflege als Kommission mit selbständiger Verwaltungsbefugnis auf das Kernthema Bildung. Sie wird zum Beispiel von der Liegenschaftsbewirtschaftung entlastet. Die finanzielle Transparenz wird erhöht durch die Reduktion auf einen Voranschlag und eine Rechnung.

Bei allen anderen Erwartungen gibt es auch zwiespältige oder sogar negative Beurteilungen. Klar unerfüllt geblieben sind die Erwartungen nach höherer Effizienz und tieferen Kosten.

Tabelle „Wurden die Erwartungen erfüllt?“

Rang	Erwartung	NENNUNGEN	erfüllt	teilw. erfüllt	nicht erfüllt
1	administrative Entlastung Schulbehörde (= zeitliche Entlastung)	17	8	4	2
2	Professionalisierung	16	8	2	
2	Fokussierung auf Kernaufgabe (Schule)	16	9		
3	Effizienzgewinne (bessere Auslastung der Verwaltung)	9		3	1
3	Qualitätssteigerung	9	2	1	
3	Konzentration der Entscheidungsbefugnisse, einheitliche Führung und Kontrolle	9	4	1	
3	mehr Transparenz	9	8		
4	zeitgemässe Organisationsform der Gemeinde	8	3	2	
5	Attraktivitätssteigerung für politische Ämter	5		2	
5	Vereinfachung Gemeindeversammlung	5	1		
6	Kostenvorteile	4		1	2
7	Andere Gründe (Koordination/Kommunikation)	3	2		1
8	Reduktion der Anzahl Schulpflegemitglieder	2			
	mehr ‚Gewicht‘ gegenüber z.B. dem Kanton	0			
		112	45	16	6

## Negative Folgen

Explizit wurden nicht gesteigerte Effizienz und nicht gesunkene Kosten auch als negative Folgen der Einheitsgemeinde genannt. Offenbar entstanden durch die Zusammenlegung sogar Mehrkosten insbesondere durch gestiegene Löhne (10 Nennungen). Die Effizienz konnte aufgrund der Doppelbelastung (5 Nennungen) vielenorts nicht gesteigert werden. Weitere negative Folgen sind Kommunikationsprobleme.

Auch unter Berücksichtigung der teilweise noch fehlenden Erfahrung ist aber festzuhalten, dass sich die Einheitsgemeinde als das Patentrezept zur Kostenreduktion bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung offenbar nicht eignet.

Tabelle „Welche negativen Folgen traten allenfalls nach der Einführung der Einheitsgemeinde auf?“

Rang	Negative Folgen:	n
1	Mehrkosten	5
1	Lohnsteigerungen als Folge höherer Belastung/Verantwortung	5
1	Doppelbelastung Mitgliedschaft Gemeinderat/Schulpflege	5
2	Kommunikationsprobleme	4
3	Zunahme der Bürokratie (z.B. mehr Stäbe)	3
4	Koordinationsprobleme	2
5	Verlängerung der Entscheidungswege	1
5	andere: Neuorganisation/Veränderungen lösen auch Widerstände aus.	1
		26

## Was fängt Dietlikon damit an?

Dietlikon hat sich entschlossen, die Vorteile der Einheitsgemeinde zu nutzen, sich deren Nachteile aber nicht einzuhandeln - und fusioniert nicht. Die finanzielle Transparenz existiert bereits seit einigen Jahren: Voranschlag und Rechnung sind zusammengefasst, es wird ein gemeinsamer Steuerfuss festgesetzt – ohne Zusammenschluss zur Einheitsgemeinde. So werden nun noch weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit gesucht: Im Vordergrund steht derzeit eine in den Gemeindeordnungen beider Gemeinden fixierten Pflicht zur Zusammenarbeit.

Toni Zindel

Geschäftsführer, altra vista gmbh, Schwerzenbach