

Fusionen und Zusammenarbeitsformen, Einheitsgemeinde oder Schulgemeinde

Gemeindevereinigungen

Schulgemeinden können sich mit anderen Schulgemeinden zusammenschliessen oder sich zugunsten einer politischen Gemeinde auflösen. So schliessen sich beispielsweise in Gebieten mit geringen Schülerzahlen die im Gebiet einer Sekundarschulgemeinde befindlichen Primarschulgemeinden mit der Sekundarschulgemeinde zusammen zu einer Schulgemeinde, welche die Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe der öffentlichen Volksschule führt. (z.B. Stammetal, Rafzerfeld). Die Schulgemeinde kann sich auch mit der politischen Gemeinde verbinden, bzw. sich zu deren Gunsten auflösen (sog. Einheitsgemeinde).

Der Bestand der Gemeinden ist in Bewegung (Vgl. Anhang zum Gemeindegesetz, Stand 1.9.2010):

	1995	2000	2005	2009	2010
Politische Gemeinden	171	171	171	171	171
Primarschulgemeinden	100	94	80	72	67
Sekundarschulgemeinden	43	42	38	36	34
Vereinigte Schulgemeinden	45	43	32	29	22
Einheitsgemeinden	23	30	55	62	71
Politische Gemeinden mit Primarschule	8	12	22	23	24
Politische Gemeinden mit Primar- und Sekundarschule	15	18	33	39	47

Im Kanton Zürich wohnt ein Grossteil der Bevölkerung in Einheitsgemeinden (Städte Zürich und Winterthur), jedoch nehmen die Schulgemeinden aufgrund ihrer Anzahl nach wie vor eine grosse Bedeutung ein. Gemeindevereinigungen liegen in der Gemeindeautonomie und müssen immer von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen werden. Der Kanton kann Fusionen nicht anordnen, sondern nur empfehlen und begünstigen. So hat der Regierungsrat Leitsätze für eine Reform der Gemeindestrukturen verabschiedet (vgl. www.gaz.zh.ch, Leitsätze und Schlussbericht „Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen“).

Für Schulträger macht er die folgenden Aussagen:

1. Mit der Vereinigung von Schulgemeinden soll ein qualitativ hochstehendes Bildungsangebot

gewährleistet werden.

2. Mit dem Zusammenschluss von politischen Gemeinden und Schulgemeinden zu Einheitsgemeinden sollen Strukturen vereinfacht und die Leitung der Gemeinde vereinheitlicht werden.
3. Strukturreformen der Schulgemeinden sollen zwischen politischen Gemeinden und Schulgemeinden abgesprochen werden, um zukunftstaugliche Gemeindestrukturen zu ermöglichen.

Für das Vorgehen bei Gemeindevereinigungen bestehen Empfehlungen und Musterverträge des Kantons.

Zusammenarbeitsformen

Die Gemeindefusion kann ein langer und steiniger Weg sein, der zeitaufwändig ist, auf politischen Widerstand stossen und scheitern kann. Neben der Fusion bestehen noch weniger weit gehende Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Mit den Sparvorgaben des Kantons bei der Stellenbewirtschaftung (VZE), geraten insbesondere kleinere Gemeinden unter Druck. Die Einrichtung einer leistungsfähigen Schulleitung ist in kleinen Schulen kaum machbar. Eine vernünftige Schulorganisation und Klassenbildung ist erschwert. Hier treten neben der Fusion weitere Zusammenarbeitsformen in den Vordergrund. Mit Rundschreiben vom Mai 2005 haben Volksschul- und Gemeindeamt die Zusammenarbeit unter den Schulgemeinden empfohlen und Zusammenarbeitsmodelle dargestellt. Der Vollständigkeit halber muss auch die Zusammenarbeit mit der politischen Gemeinde erwähnt werden, die zwar nur den nichtschulischen Bereich erfasst, aber Vorteile der „Einheitsgemeinde“ vorwegnimmt:

- Abtretung von Aufgaben an die Politische Gemeinde im nichtschulischen Bereich (GG § 16) (z.B. Haushaltführung, Liegenschaften, Verwaltung)
- Pragmatische und projektbezogene Zusammenarbeit (z.B. Weiterbildung, Erfahrungs- und -Meinungsaustausch, Lösungsfindung, gemeinsame beratende Kommission)
- Zusammenarbeitsvertrag zur Lösung einer gemeinsamen Aufgabe (z.B. Schulbus, Umsetzung Sonderpädagogik, Gemeinsame Schulleitung)
- Anschlussvertrag mit Sitzgemeinde und Anschlussgemeinde/n (z.B. Schülerzuteilung, SPD, Schulverwaltung)
- Zweckverband als neue Körperschaft (z.B. SPD, Heilpädagogische Schule, Schulträger der Sekundarstufe)

Das Volksschulamt und das Gemeindeamt stehen für Auskünfte zur Verfügung. Für die Umsetzung von Zusammenarbeitslösungen und Fusionen gibt es auch externe Spezialisten und Beratungsfirmen.

Einheitsgemeinde oder Schulgemeinde

Der Wechsel von der eigenständigen Schulgemeinde zur „Einheitsgemeinde“ ist nach wie vor heftig umstritten. Die Forderung kommt meist von politischer Seite und stösst bei der Schule dann auf ein offenes Ohr, wenn man sich damit Entlastungen für die Schulpflege und Vereinfachungen und Einsparungen in nichtschulischen Verwaltungsbereichen (Liegenschaften, Finanzen) verspricht. Widerstand von schulischer Seite entsteht dort, wo die politische Zielrichtung und Motivation darin besteht, die Schule der Kontrolle des Gemeinderates zu unterstellen („unfriendly takeover“). Der Regierungsrat und das Gemeindeamt befürworten grundsätzlich die „Einheitsgemeinde“, indem sie die Kantonsverfassung in dem Sinne auslegen, dass die Politische Gemeinde im Normalfall auch Träger der Volksschule sei. Andererseits anerkennt die Verfassung nach wie vor die eigenständige Schulgemeinde und sieht keine Zwangsfusionen des Kantons vor. So hält auch der Regierungsrat in seinen Reformbericht fest: „Für die Gemeindeentwicklung sind primär die Gemeinden verantwortlich. Dies entspricht dem hohen Stellenwert der Gemeindeautonomie im Kanton Zürich (Art. 85 KV). Welche Reform für eine Gemeinde die Richtige ist, muss durch die Gemeinde selber entschieden werden. Wie die obige Tabelle zeigt, besteht ein Trend zur „Einheitsgemeinde“. Allerdings wurde sie auch in einigen Gemeinden nach eingehender Prüfung und Auseinandersetzung von den Stimmberechtigten abgelehnt. Erfolgversprechend ist das Vorhaben, wenn es in partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Gemeinderat und Schulpflege vorgeschlagen wird.“

Inzwischen hat sich auch die Wissenschaft mit dem Thema der „Zweckgemeinde“ (FOJC= „Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions“) befasst (siehe unten: Dokumentation). Auch zeigen Rückmeldungen, dass sich die Erwartungen an die „Einheitsgemeinde“ aus schulischer Sicht nicht überall erfüllt haben. Der Bericht des Regierungsrates zur Gebietsreform stützt sich auf weitere Untersuchungen ab und versucht, die Vor- und Nachteile aufzulisten (Vgl. Bericht Seite 108 ff.). Es lohnt sich in jedem Fall, vor einer Fusion mit der politischen Gemeinde eine sorgfältige Analyse zu erstellen, die Konsequenzen für die Schule abzuschätzen und zu prüfen, wo und mit wem eine Fusion oder eine Zusammenarbeit sinnvoll ist oder ob andere Formen der Zusammenarbeit zweckmässiger sind.

Als Argumente für die Einheitsgemeinde werden vorgebracht:

- Einheitliche politische Führung (stärkerer Wirkungsgrad)
- Gesamtansicht/ -beurteilung der Aufgaben
- Einheitliche Finanz- und Steuerpolitik (Investitions- u. Finanzplanung)
- Verbesserung der Kommunikation Schulpflege – Gemeinderat
- Schlankere Verwaltungsorganisation (Einsparungen)
- Förderung der Kernkompetenz der Schulpflege (Entlastung)

- Vermeidung von Doppelspurigkeiten (Liegenschaften- u. Finanzverwaltung, Infrastruktur, Materialeinkauf)
- Die Schulpflege behält als Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen die Zuständigkeit für die Schule.
- Die Schulpflege wird weiter vom Volk gewählt und stellt weiterhin Antrag an die Gemeindeversammlung.

Als Argumente gegen die Einheitsgemeinde werden vorgebracht:

- Autonomieverlust der Schule
- Schulpflege wird dem Gemeinderat unterstellt und zu einer Kommission degradiert (Attraktivität des Amtes sinkt).
- Den Befürwortern (Gemeinderat) gehe es um Macht- und Sparpolitik ("unfriendly take-over").
- Verlust der Budgetkompetenz; Schulpflege ist auf das Wohlwollen des Gemeinderates angewiesen.
- In der eigenständigen Schulgemeinde richtet sich der Finanzbedarf nach den Bedürfnissen der Schule; sie tritt nicht in Konkurrenz zu anderen Gemeindeaufgaben.
- Der Gemeinderat kann einen Antrag der Schulpflege an die Gemeindeversammlung nicht verhindern, aber einen Ablehnungsantrag stellen.
- Die Schulpflege wird nicht wirksam entlastet.
- Der Schulpräsident, der gleichzeitig Gemeinderat ist, wird überlastet.

Fusionsziele

Ziele einer Fusion müssten sein,

- dass die Schulpflege sich vermehrt den so genannten Kernaufgaben, d.h. Leitung und Pflege der Schule, dem Schulbetrieb, der Schulplanung, der Personalpolitik, der Schulentwicklung usw., widmen könnte und von nichtschulischem Ballast befreit werde;
- dass Aufgaben und Tätigkeiten, die in beiden Gemeinden anfallen, an einem Ort und professioneller und/oder kostengünstiger erbracht werden;
- dass Dienstleistungen für die Bürger verbessert werden.

Eine Analyse der Situation zeigt, dass sich die «schulfremden» Bereiche auf die Liegenschaften (Verwaltung, Unterhalt) und die Finanzen (Investitionsplanung, Rechnungsführung) sowie auf rein administrative Tätigkeiten (Bürobetrieb, Materialeinkauf, administrative Publikationen) beschränken. Für den Bürger ist allenfalls eine bessere Transparenz und Erreichbarkeit wünschbar. Je nach Grösse und Infrastruktur der Gemeinden ist das Bedürfnis nach solchen Verbesserungen unterschiedlich. In kleinen Schulgemeinden, die noch über kein leistungsfähiges Schulsekretariat verfügen und in denen die Behördenmitglieder alles im Milizsystem erledigen, während die Politische Gemeinde eine ausgebaute Verwaltung hat, besteht Handlungsbedarf.

Fazit aus der Sicht der Schule:

- Die Verbindung der Schulgemeinde mit der politischen Gemeinde, bzw. die Auflösung der Schulgemeinde zugunsten der Politischen Gemeinde („Einheitsgemeinde“) ist wie jede andere Bestandesänderung ein politischer Entscheid, den die Stimmberechtigten an der Urne treffen.
- Die Bildung der „Einheitsgemeinde“ kann die Schulpflege nicht in ihrem Hauptaufgabenbereich entlasten. Als Fachbehörde kann sie sich jedoch auf ihre schulischen Kernkompetenzen konzentrieren.
- Die Bildung der „Einheitsgemeinde“ bringt der Schule keine Vorteile, die nicht auch ohne Fusion erreicht werden können (Liegenschaftsverwaltung, Finanzen, Administration).
- Schulgemeinden, die langfristig nicht über ausreichende Schülerzahlen verfügen, sollen sich zu grösseren Schulgemeinden zusammenschliessen.
- Jeder Fusion muss eine sorgfältige Analyse der Bedürfnisse der Schule vorausgehen
- Strukturreformen der Schulgemeinden sollen zwischen politischen Gemeinden und Schulgemeinden abgesprochen werden, um zukunftstaugliche Gemeindestrukturen zu ermöglichen.

Empfehlungen:

- **Lassen Sie sich als Schulbehörde nicht auf eine schnelle Bildung einer „Einheitsgemeinde“ oder auf eine Fusion ein, ohne eine vorangegangene sorgfältige Analyse.**
- **Profitieren Sie von Erfahrungen anderer Gemeinden.**

Dokumentation

Leitsätze und Schlussbericht „Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen“ (www.gaz.zh.ch)

Gemeindeamt: *Vereinigung von Schulgemeinden – Hinweise und Vorgehen und Mustervertrag*, November 2005 (www.gaz.zh.ch)

Volksschulamt u. Gemeindeamt: *Zusammenarbeit zwischen Schulgemeinden*, Rundschreiben Mai 2005 (www.volksschulamt.zh.ch)

Gemeindeamt: Merkblatt „Bildung Einheitsgemeinde“, Februar 2009 (www.gaz.zh.ch)

Gemeindeamt; Merkblätter und Musterstatuten für Zweckverbände (www.gaz.zh.ch)

Zindel Toni: *Weder höhere Effizienz noch tiefere Kosten*, Kommunalmagazin 2004 Nr. 12

Stadelmann David: *Sind FOJC effizienter als herkömmliche Gemeindestrukturen? Empirische Analyse*, Universität Fribourg, Mai 2005
(www.unifr.ch/makro/assets/files/P_stadelmann_focj.pdf)

"Wir müssen der Schule Sorge tragen, ihre Unabhängigkeit bewahren und optimale Rahmenbedingungen für die Schule zur Erfüllung ihres spezifischen Auftrags sicherstellen."

Lisette Müller-Jaag
ehemalige Schulpräsidentin Primarschulgemeinde Knonau