



Uster, 09.04.2024
Nr. 534/2023
V4.04.71

Seite 1/10

**POSTULAT 534/2023 DER FDP/DIE MITTE-FRAKTION, DER SP-FRAKTION, DER GRÜNE-FRAKTION UND DER GRÜNLIBERALE/EVP-FRAKTION SOWIE VON PAUL STOPPER (BPU): «PRÜFUNG EINER GEMEINDEFUSION ZWISCHEN DER STADT USTER UND DER GEMEINDE GREIFENSEE»
BERICHT UND ANTRAG**

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 42 Abs. 1 des Organisationserlasses des Gemeinderates vom 8. November 2021, folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Dem Bericht zum Postulat Nr. 534/2023 zugestimmt.**
- 2. Das Postulat wird als erledigt abgeschrieben.**
- 3. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referentin des Stadtrates: Stadtpräsidentin Barbara Thalmann



Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. August 2023 reichten die FDP/Die Mitte-Fraktion, die SP-Fraktion, die Grüne Fraktion und die Grünliberale/EVP-Fraktion sowie Paul Stopper (BPU) beim Präsidenten des Gemeinderates das Postulat 534 «Prüfung einer Gemeindefusion zwischen der Stadt Unter und der Gemeinde Greifensee» ein.

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Stadtrat **wird eingeladen zu prüfen**, welche Schritte für eine Fusion der beiden Gemeinden Uster und Greifensee nötig sind. Dabei ist aufzuzeigen, welche Vor- und Nachteile sich aus einem solchen Zusammenschluss ergeben.

Begründung

Aktuell werden mittels einer Initiative Unterschriften gesammelt, um den Stadtrat zu beauftragen, die Voraussetzungen einer Gebietsabtretung der beide Aussenwachten Nänikon und Werrikon an die Gemeinde Greifensee prüfen zu lassen.

Die unterzeichnenden Parteien sind der Meinung, dass dieses Vorhaben über die Stadt Uster und die Region hinweg mehr Probleme als Lösungen schafft.

Zusammen mit den Weilern Freudwil, Riedikon, Sulzbach, Wermatwil und Werrikon bildet Nänikon eine Art Kranz um die Stadt. Die ländlichen Weiler und das Kerngebiet Uster als Zentrum bereichern sich gegenseitig und tun sich gut. Die Aussenwachten tragen mit ihrem jeweils eigenen, unverwechselbaren Charakter zur Vielfalt von Uster bei und bilden eine grüne Lunge rund um die Kernstadt. Die Weiler wiederum nutzen das urbane Herz der Kernstadt: die breiten Bildungs-, Vereins- und Kulturangebote, welche Uster bietet, sowie die gut ausgebauten Infrastrukturen und die professionelle Verwaltung.

Von dieser profitiert auch das Städtchen Greifensee, um seinen Pflichten als Gemeinde vollumfänglich gerecht zu werden. Bereits heute sind diverse Dienstleistungen an die Stadt Uster ausgelagert, da die Gemeinde Greifensee diese aufgrund der Grösse nicht zweckmässig anbieten kann (bspw. Stadtpolizei Uster, ARA). Auch mit einem Anschluss von Nänikon und Werrikon bestünde dieses Grössenproblem weiterhin.

Denn das zwar offensichtliche Zusammenwachsen von Greifensee und Nänikon begründet noch keine genügende Grundlage, die Gemeindegrenzen zu verschieben. Kommt dies doch alleine im Kanton Zürich mehrfach vor, dass Ortsteile mit Nachbargemeinden baulich enger verbunden sind als mit ihrem (politischen) Zentrum (bspw. Zollikon und die Stadt Zürich).

Für Uster hätte eine Abspaltung der beiden Aussenwachten mannigfaltige nachteilige Folgen, beheimatet doch Nänikon einen massgeblichen Teil der Ustermer Arbeitsplätze. Zu beachten ist zudem, dass sich die Situation der Stadt Uster auch aus raumplanerischer Sicht massiv verschlechtern würde, liegen in den dortigen Reservezonen ein nicht unerhebliches Potential für Arbeitsplätze in Uster. Jahrzehntelange Planung über das ganze Stadtgebiet würde auf einen Schlag hinfällig.



Zudem würde eine Abspaltung Usters als Zentrum schwächen und das Angebot von zentralen Aufgaben erschweren, wovon die ganze Region nachteilig betroffen wäre.

Vor diesem Hintergrund erachten es die unterzeichnenden Parteien als nötig, einen Zusammenschluss der Stadt Uster mit der Gemeinde Greifensee zu prüfen. Damit würden auf einen Schlag auch die Unklarheiten bezüglich der Sekundarschule gelöst, ohne die Nachteile einer partiellen Gebietsabtretung.»

Anlässlich seiner Sitzung vom 13. November 2023 überwies der Gemeinderat das Postulat dem Stadtrat.

Dieser nimmt dazu wie folgt Stellung:

A. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung (KV) sieht in Art. 84 die Möglichkeit des Zusammenschlusses von Gemeinden sowie die Unterstützung solcher Bestrebungen durch den Kanton vor. Gemäss Art. 84 Abs. 1 und 3 KV ist für den Zusammenschluss von Gemeinden die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde an der Urne erforderlich. Gemäss Art. 84 Abs. 5 KV sodann werden Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, in ihren Bestrebungen vom Kanton unterstützt. Mit der Regelung, dass bei einer Fusion sämtliche beteiligten Gemeinden zustimmen müssen, wird im Kanton Zürich in Abweichung von der früheren Regelung die Zwangsfusion ausgeschlossen; es gibt keine Fusion gegen den Willen von beteiligten Gemeinden.

B. Arten der Fusion von Politischen Gemeinden

Das Gemeindegesetz sieht zwei Arten einer Fusion vor:

Bei der Kombinationsfusion schliessen sich zwei oder mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde mit neuer Rechtsordnung zusammen. Die bisherigen Gemeinden, ihre Organe und ihre Rechtsordnungen gehen unter. Nach der Genehmigung des Zusammenschlussvertrags muss eine neue Gemeindeordnung geschaffen werden. Es sind stets Neuwahlen erforderlich, damit die neue Gemeinde ihre Tätigkeit mit eigenen Organen aufnehmen kann. Für die Kombinationsfusion entscheiden sich in der Regel Gemeinden von vergleichbarer Grösse und Struktur. Beispiel für eine erfolgreiche Kombinationsfusion ist die Fusion der Gemeinde Jona und der Stadt Rapperswil, welche am 1. Mai 2005 von den Stimmberechtigten beider Gemeinden mit Annahme des Zusammenschlussvertrages beschlossen wurde.

Bei Absorptionsfusionen handelt es sich in der Regel um Zusammenschlüsse von unterschiedlich grossen oder unterschiedlich strukturierten Gemeinden, insbesondere von sogenannten «Zentrums»- und «Umlandgemeinden». Eine Absorptionsfusion zeichnet sich dadurch aus, dass die aufnehmende Gemeinde als Rechtssubjekt mit eigener Rechtspersönlichkeit als im Gebiet erweiterte Gemeinde bestehen bleibt, während die andere Gemeinde aufgenommen bzw. eingemeindet wird und dadurch ihre Rechtspersönlichkeit verliert. Dabei wird grundsätzlich das Recht der aufgenommenen Gemeinde aufgehoben. Wahlen finden nur bei Amtsdauerwechsel statt. Beispiel einer Absorptionsfusion ist die Eingemeindung der Politischen Gemeinden Schönenberg und Hütten in die Politische Gemeinde Wädenswil.

Das vorliegende Postulat lässt offen, welche Art von Fusion geprüft werden soll. Es fordert lediglich die Prüfung der Schritte, welche für eine Fusion der beiden Gemeinden Uster und Greifensee nötig sind. Das Gemeindegesetz schliesst Zwischenformen aus.



Aufgrund der Struktur und Grösse von Greifensee könnte vorliegend eine Absorptionsfusion in Betracht gezogen werden. Dies wäre aber im Detail zu prüfen.

C. Schritte einer Fusion

Das Zusammenschlussverfahren umfasst gemäss Gemeindeamt des Kantons Zürich grundsätzlich vier Phasen, wobei bei Phasen 3 und 4 nach Art der Fusion zu unterscheiden ist.

Phase 1 Prüfung eines Zusammenschlusses

Wenn Gemeinden fusionieren wollen, so stösst in der Regel der Gemeindevorstand einer oder auch mehrerer Gemeinden an, dass ein Zusammenschluss geprüft wird oder Zusammenschlussverhandlungen aufgenommen werden. Es ist auch möglich, dass die Stimmberechtigten das Verfahren mittels einer Initiative auslösen. Es findet eine Grundsatzabstimmung an der Urne statt. Eine solche Grundsatzabstimmung dürfte aber nur dann Sinn machen, wenn sich zumindest der Gemeindevorstand der anderen Gemeinde auch bereits für die Aufnahme von Fusionsverhandlungen ausgesprochen hat.

Phase 2 Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen

In dieser Phase geht es darum, den Ist-Zustand in den beteiligten Gemeinden zu erheben (Stärken und Schwächen) sowie die Chancen und Risiken und damit auch die Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses zu ermitteln. Für die Projektorganisation bilden die Fusionsgemeinden eine Steuergruppe, in der alle beteiligten Gemeinden vertreten sind sowie thematische Arbeitsgruppen. In der Regel zieht diese Projektorganisation eine externe Beraterin oder einen externen Berater bei.

Die Projektorganisation fasst die Resultate der Abklärungen und Verhandlungen in einem Bericht zusammen und kommuniziert sie der Öffentlichkeit in geeigneter Weise. Dazu eignen sich Informationsveranstaltungen in den beteiligten Gemeinden oder die Möglichkeit, sich in einer Vernehmlassung zu äussern. Die Ergebnisse des Berichts bilden die Grundlage für den Zusammenschlussvertrag.

Phase 3 Abstimmung über den Zusammenschlussvertrag

Beim Zusammenschlussvertrag handelt es sich um das zentrale rechtliche Element der Gemeindefusion. Vertragsparteien sind die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden. Der Vertrag regelt insbesondere, wie der Fusionsprozess organisiert und vollzogen werden soll. Für die Abstimmung über den Vertrag erarbeiten die Gemeinden meist einen gemeinsamen Beleuchtenden Bericht zuhanden der Stimmberechtigten. Danach braucht es in allen betroffenen Gemeinden ein Ja an der Urne. Der Regierungsrat muss den Zusammenschlussvertrag genehmigen, damit er in Kraft treten kann.

Phase 4 Umsetzung

Nach der Zustimmung zum Zusammenschlussvertrag können die Umsetzungsarbeiten beginnen. Ab diesem Moment nimmt die im Zusammenschlussvertrag bestimmte Übergangsbehörde ihre Arbeit auf. Diese Phase endet mit dem Inkrafttreten der neuen Gemeinde. Für die beteiligten Behörden und Gemeindeverwaltungen bedeutet der damit verbundene Prozess nicht zu unterschätzende personelle und finanzielle Ressourcen. Es müssen diverse Massnahmen erarbeitet und umgesetzt werden.

Im Merkblatt «Vermögensaufteilung bei Fusionen und Grenzbereinigungen» des Gemeindeamtes ist der Vermögensübergang bei Gemeindefusionen geregelt. Die Richtlinie zur «Zusammenführung der Haushalte bei Gemeindefusionen» des Gemeindeamtes sodann dient als Arbeitsinstrument und soll einen Gesamtüberblick hinsichtlich Budgetprozess, Abnahme Jahresrechnung und Eröffnungsbilanz und die in diesem Zusammenhang zu befolgenden Schritte der buchhalterischen Abwicklung



vermitteln, damit das Fusionsprojekt in Bezug auf den Haushalt korrekt vollzogen und abgeschlossen werden kann (Beilagen 1 u. 2).

Gesamthaft muss bei einer Fusion vergleichbar dem Prozess der Abtrennung von einem mehrjährigen, kostenintensiven Prozess ausgegangen werden.

D. Vor- und Nachteile einer Fusion

1. Einleitung

Als Einleitung zu dieser Thematik soll auf eine Erhebung des Kantons Luzern verwiesen werden. Im Kanton Zürich fehlen entsprechende Erhebungen. Das Amt für Gemeinden des Kantons Luzern hat im August 2011 mit sieben Gemeindepräsidenten und einem Gemeindeammann von Fusionsgemeinden je ein Gespräch geführt. Ziel war es, in Erfahrung zu bringen, wie es diesen acht Gemeinden drei bis sechs Jahre nach der Fusion geht. Die Gemeindevertreter beurteilen den Zusammenschluss grundsätzlich positiv. Die grössten Gewinne sehen sie bei der Raumplanung, bei der Neuorganisation von Schule und Verwaltung und bei der Dynamik, die ein solcher Schritt auslöst. Sie würden ihn heute nochmals machen. Bei der Raumplanung falle ins Gewicht, dass nach der Fusion über ein grösseres Gebiet geplant werden könne. Gewerbe und Wohnzonen würden dort angelegt wo sie optimal liegen. Da die Verwaltungen neu organisiert werden, sei die Arbeit nach einer Fusion für die Mitarbeitenden und die Gemeindeexekutive zwar umfangreicher aber auch interessanter und durch die Neuorganisation effizienter. Nachteile einer Fusion wurden in den acht Gemeinden kaum erwähnt. Wenn doch, dann waren sie gemeindespezifischer Natur und nicht zwingend auf die Fusion zurückzuführen (Beilage 3).

In Phase 2 des Fusionsprozesses (Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen) geht es darum, den Ist-Zustand der beteiligten Gemeinden zu erheben (Stärken und Schwächen) sowie die Chancen und Risiken eines Zusammenschlusses zu ermitteln. Daraus ergeben sich dann die Vor- und Nachteile einer Fusion. Dieser Prozess setzt die grundsätzliche Bereitschaft der beteiligten Gemeinden voraus, im Rahmen einer gemeinsamen Projektorganisation diese Grundlagen zu erarbeiten. Ohne Mitarbeit der Gemeinde Greifensee ist eine detaillierte quantitative Prüfung aus Sicht des Stadtrates zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht durchführbar und im Hinblick auf die damit verbundenen Ressourcen auch nicht zielführend. Insbesondere sind aktuell keine Aussagen darüber möglich, wie sich eine Fusion auf die steuerliche Situation und den Finanzausgleich der Stadt auswirken würde. Die nachfolgend genannten Vor- und Nachteile entsprechen deshalb einer summarischen Würdigung aufgrund des heutigen Kenntnisstandes.

2. Fusion wäre Wegbereiter für einen funktionalen Raum mit Uster - Greifensee als Regionalzentrum

Der Trend der zunehmend regionalisierten Leistungserbringung hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Die in Gesetzen auf Bundes- und Kantonsebene geforderte Qualität hat zur Konsequenz, dass leistungsfähigere und grössere Gebiets- und Verwaltungsstrukturen bereitgestellt werden müssen. Das Dilemma der politischen Forderung nach Gemeindeautonomie und gleichzeitig der Forderung nach hoher Qualität führt heute zunehmend dazu, dass sich Gemeinden in diversen Zusammenarbeitsformen verlieren. Der Zürcher Regierungsrat formulierte deshalb bereits 2008 Leitsätze zur Reform der Gemeindestrukturen. Damit die Zukunftsfähigkeit der Zürcher Gemeinden gesichert sei, brauche es einfachere und leistungsfähigere Gebietsstrukturen.

Dass das Denken in grösseren Räumen ein Gebot der Stunde ist, zeigen drei im Kanton Zürich bzw. im Bezirk Uster aktuelle Entwicklungen. So wird ab 2027 die Pflegebettenplanung (stationäre Pflegeversorgung) regionalisiert. Die Versorgungsregionen, welche jeweils mehrere Gemeinden umfassen, werden dazu dienen, die Planung der allgemeinen Pflegeheimbetten in funktionalen



Räumen zu organisieren. Im Weiteren wird (frühestens ab April 2024) eine Änderung des kantonalen Erwachsenenschutzrechts (Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, EG KESR) in die Vernehmlassung gegeben, wonach die Perimeter der Berufsbeistandschaften gleich gross oder mindestens gleich gross wie die Kreise der Erwachsenenschutzbehörde sein sollen. Welche der beiden Varianten in die Vernehmlassung kommt, steht aktuell noch nicht fest. So oder so erscheint aber eine solche Änderung sinnvoll und angemessen, um eine gute und bessere Zusammenarbeit und einen hochstehenden fachlichen Austausch gewährleisten zu können. Im Bezirk Uster sodann wurde eine Projektgruppe eingesetzt, welche Vorschläge zur Regionalisierung der Zivilschutzorganisationen (ZSO) prüfen soll. Grund hierfür ist, dass diverse ZSO unter anderem wegen mangelndem Personalbestand ihre Durchhaltefähigkeit bei lang andauernden und schweren Ereignissen nicht mehr gewährleisten können.

Der Stadtrat teilt die durch die genannten Beispiele hinterlegte Haltung des Regierungsrates, befürwortet diese Entwicklung und ist bereit, als drittgrösste Stadt und Regionalzentrum seine Rolle wahrzunehmen.

Im Jahr 2017 nahm der Kanton Zürich im Rahmen des Projektes «Gemeinden 2030» das Thema aktiv auf. In den folgenden Jahren wurde dann durch eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des GPV ein Arbeitspapier mit dem Titel «Regionen und funktionale Räume im Kanton Zürich» erarbeitet. Das Arbeitspapier umfasst einen Vorschlag, wie der Kanton Zürich und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden räumlich neu strukturiert werden könnten. Dies nicht im Sinne einer definitiven Lösung, aber als richtungsweisender Vorschlag.

Die Arbeitsgruppe hält in ihrem Bericht fest, dass eine zukunftsorientierte Gemeindeentwicklung ein Denken und Handeln über Gemeindegrenzen hinweg erfordert und eine verstärkte Orientierung an funktionalen Räumen. Es gebe heute bereits eine überkommunale Zusammenarbeit, die in zahlreichen Gefässen mit unterschiedlichen Beteiligten (Zweckverbände, Planungsregionen) stattfindet, was aber teilweise Probleme verursache. Es sei zweckmässiger, wenn möglichst viele öffentliche Aufgaben (Funktionen) aus einer Hand und folglich für ein übereinstimmendes Gebiet gesteuert und erbracht werden. Funktionale Räume werden als Gefässe verstanden, welche die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden stärken sollen. Dies könne in zwei Formen erfolgen: durch einen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit oder mit Gemeindefusionen.

Die Arbeitsgruppe legt in ihrem Bericht in der Folge unter anderem basierend auf bereits bestehenden Zusammenarbeitsformen zwischen den Gemeinden 31 funktionale Räume fest. Die Stadt Uster und die Gemeinde Greifensee bilden dabei (mit anderen Gemeinden) den funktionalen Raum C2 Oberes Glattal Uster mit der Stadt Uster als Regionalzentrum.

Die Stadt Uster hat heute mit der politischen Gemeinde Greifensee aber auch mit deren Schulbehörden eine vertragliche Zusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen. Als Beispiele seien genannt:

- Betriebsvertrag über das Anschlussrecht der Gemeinde Greifensee an die ARA Niederuster
- Kanalisationsvereinbarung über das gegenseitige Recht, Schmutz- und Regenwasser in den Abwasserkanal der anderen Gemeinde einzuleiten
- Vertrag für die Beförderung des Forstreviers Greifensee durch die Stadt Uster
- Dienstleistungsvertrag über die Erbringung von sicherheits- und verkehrspolizeilichen Aufgaben durch die Stadtpolizei Uster auf dem Gebiet der Gemeinde Greifensee
- Anschlussvertrag über die Erbringung der Verkehrsinstruktion durch die Stadtpolizei Uster in den Kindergärten und der Primarschule Greifensee



- Anschlussvertrag mit der Sekundarschulgemeinde Uster und der Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee betreffend schulzahnärztliche Dienste
- Anschlussvertrag über die Zusammenarbeit der politischen Gemeinden im Betreuungskreis Uster (zusammen mit den Gemeinden Egg und Mönchaltorf)

Mit den Schulbehörden existieren sodann zum Beispiel folgende Leistungsvereinbarungen:

- Leistungsvereinbarung mit der Primarschulpflege Greifensee betreffend Führung und Erbringung von Leistungen des Schulpsychologischen Dienstes Uster
- Leistungsvereinbarung zwischen der Primarschule Uster und der Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee betreffend Pediculose (Lausbefall)
- Anschlussvertrag mit der Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee und der Primarschule Greifensee betreffend Angebote der Musikschule

Als neustes Beispiel soll auf Wunsch der Gemeinde Greifensee die Zusammenarbeit im Bereich des Jugenddienstes durch die Stadtpolizei in der Gemeinde Greifensee sowie die Übernahme der Zusatzleistungen (ZL) ausgebaut werden.

Die Bürgerinnen und Bürger von Greifensee profitieren aber auch ohne vertragliche Grundlage von einem breiten Angebot in Uster. So steht ihnen zum Beispiel das Angebot *Panorama - Tagesaufenthalte & Übernachtungen* in den Heimen Uster zur Verfügung.

Wie eingangs ausgeführt, könnten funktionale Räume zukünftig die Lösung für einfachere und leistungsfähigere Gebietsstrukturen sein. Ein funktionaler Raum kann durch einen Ausbau der Zusammenarbeit oder mit einer Fusion gebildet werden. Anstatt nun die bestehende Zusammenarbeit mit der Gemeinde Greifensee bzw. den Schulbehörden mittels einzelner Verträge weiter auszubauen, könnte eine zukunftsorientierte Lösung die Fusion der Gemeinde Greifensee mit der Stadt Uster sein. Die bestehenden Verträge und Leistungskontrakte könnten aufgelöst bzw. angepasst werden und der entsprechende Koordinationsaufwand würde wegfallen. Mit einer Fusion würde Uster - Greifensee als regionales Zentrum eines möglichen zukünftigen funktionalen Raums aber auch im Sinne der durch den Stadtrat festgelegten «Strategie Uster 2030» gestärkt. Gemäss dieser etabliert sich Uster als regionales Zentrum als Anziehungspunkt für Bildung, Kultur und Sport. In den vergangenen Jahren hat sich Uster zu einem bedeutenden regionalen Zentrum entwickelt. Das Spital, das Hallenbad, die Sportanlagen, die Regionalbibliothek sowie das Bildungs- und Kulturangebot werden von der ganzen Region genutzt. Mit dem Kultur- und Begegnungszentrum auf dem Zeughausareal wird die Zentrumsfunktion aktuell weiter ausgebaut.

3. Fusion wäre Chance für eine Einheitsgemeinde

Mittel- bis langfristiges Ziel des Stadtrates ist die Einführung einer Einheitsgemeinde. Die entsprechende Forderung entspricht der aktuellen Entwicklung. So wurde die Anzahl Schulgemeinden im Kanton Zürich zwischen 2010 und 2023 von 117 auf 67 reduziert. Sowohl bei einer Kombinations- als auch einer Absorptionsfusion würden nun aber die beiden Sekundarschulgemeinden (Sekundarschulgemeinde Uster, Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee) bestehen bleiben. Im Rahmen der Vorprüfung der neuen Gemeindeordnung (Kombinationsfusion) bzw. des Zusammenschlussvertrags (Absorptionsfusion) würde das Gemeindeamt gemäss dessen Auskunft auf den rechtswidrigen Umstand der Schulgemeinden (offene Grenzberichtigung) hinweisen, den politischen Gemeinden jedoch in diesem Rahmen noch



keine Auflagen machen. Es wäre aber eine Frage der Zeit, bis sich die beiden Schulgemeinden nach erfolgter Gemeindefusion im Hinblick auf § 178 Gemeindegesetz (GG, Gebiet einer Schulgemeinde muss demjenigen der politischen Gemeinde entsprechen) zusammenschliessen müssten. Mit der Erfüllung von § 178 GG wiederum wären dann die Voraussetzungen für die Auflösung der Schulgemeinde und Bildung einer Einheitsgemeinde erfüllt. Allerdings würde dieser Prozess noch Jahre dauern.

Unabhängig von einer Fusion haben die beiden Schulgemeinden zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe gebildet und arbeiten an einer einvernehmlichen Lösung über die offene Grenzfrage. Bis Ende April sollen gemäss Medienberichten die möglichen Varianten ausgearbeitet sein (z.B. thematisierter Zweckverband, Anschlussvertrag). Mittlerweile hat auch das Bundesgericht die Beschwerde der Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee abgewiesen. Mit dieser wurde der Ausstand des Bezirksrates in der Grenzfrage gefordert. Sollte somit innert nützlicher Frist keine einvernehmliche Lösung zwischen den Schulgemeinden gefunden werden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Bezirksrat über die Grenzfrage entscheidet, z.B. durch Verpflichtung der Anpassung der Schulgemeindeordnungen.

4. Uster würde Arbeitsplätze gewinnen

Unter dem Aspekt Gewinnung von Arbeitsplätzen kann festgehalten werden, dass in der Gemeinde Greifensee (Einwohnerzahl per 31. Dezember 2022: 5337) über 130 Betriebe mit gegen 1600 Mitarbeitenden ansässig sind. Diese kämen im Falle einer Fusion zu Uster. Auch wenn dadurch das stadträtliche Ziel, ein Verhältnis von zwei Einwohnenden zu einem Arbeitsplatz zu erreichen, nicht erfüllt wäre, könnte Uster mit diesem Zuwachs an Arbeitsplätzen das im strategischen Handlungsfeld *Standortförderung* – «Uster ist im Grossraum Zürich ein wichtiger Akteur» aufgeführte Ziel, die Arbeitsplätze parallel zur wachsenden Wohnbevölkerung zu entwickeln, erfüllen (vgl. Strategie 2030, Handlungsfeld Nr. 3). Bei einer Abtrennung von Nänikon und Werrikon hingegen wäre das nicht mehr möglich.

5. Wichtiges raumplanerisches Gestaltungspotential würde geschaffen

Ganz grundsätzlich ergäben sich Chancen für eine gemeinsame Weiterentwicklung durch städtebauliche Massnahmen im heute bereits zusammengewachsenen Siedlungskörper.

Das STEK sieht sodann (basierend auf dem Masterplan Raum Uster-Volketswil 2050) vor, die Landschaft zwischen Nänikon und Uster als verbindenden Frei- und Erholungsraum weiter zu entwickeln. Hier würde die gewässerbezogene Freiraumvernetzung (Renaturierung und Aufwertung des bestehenden Fusswegs) entlang des Werrikerbachs durch einen Zusammenschluss vereinfacht.

Ganz generell könnten insbesondere die raumplanerischen Anliegen gemeinsam noch besser vertreten werden. Mittelfristig müsste sich die Fusionsgemeinde aber entscheiden, welcher Planungsregion sie angehören soll. So ist Greifensee heute in der Zürcher Planungsregion Glattal (ZPG), wohingegen Uster in der Regionalplanung Zürcher Oberland (RZO) beheimatet ist.

6. Kantonale Unterstützung wäre sicher

Das Gemeindegesetz sieht, anders als bei Abspaltungen von Gemeindeteilen, verschiedene finanzielle Beiträge zur Unterstützung von Fusionen vor. Einen Beitrag an die Projektkosten, einen Zusammenschlussbeitrag, einen Entschuldungsbeitrag und einen Beitrag zum Ausgleich von Einbussen beim Finanzausgleich. Der Beitrag an die Projektkosten ist pauschal in der Gemeindeverordnung (VGG) geregelt. Für den Zusammenschluss von zwei politischen Gemeinden beträgt dieser 100 000 Franken. Der Zusammenschlussbeitrag von zwei politischen Gemeinden sodann beträgt 350 000 Franken. Dem Entschuldungsbeitrag liegt die Überlegung zu Grunde, dass



die neu zusammengeschlossene Gemeinde die Schulden der bisherigen Gemeinden übernehmen muss, womit die Pro-Kopf-Verschuldung ansteigt. Gemäss GG werden Beiträge aber nur für Gemeinden mit höchstens 5000 Einwohnerinnen und Einwohner geleistet, weshalb sich die Frage eines etwaigen Entschuldungsbeitrags vorliegend gar nicht stellt. Sodann leistet der Kanton einer zusammengeschlossenen politischen Gemeinde während vier Jahren einen Beitrag zum Ausgleich von Einbussen beim Ressourcenausgleich sowie beim demographischen und geographisch-topografischen Sonderlastenausgleich. Die Berechnung eines solchen Beitrags, ist aufwendig und sprengt den Rahmen des vorliegenden Postulats. Sicher im Falle einer Fusion von Uster und Greifensee wäre somit eine kantonale Unterstützung von 450 000 Franken.

7. Effizienzsteigerungen, Einsparungen und Skaleneffekte in Teilbereichen könnten erreicht werden

Es darf davon ausgegangen werden, dass mit dem mit der Fusion einhergehenden Wachstum an Bevölkerung und Steuereinnahmen die bestehenden Leistungen der Stadt effizienter angeboten werden können. Einsparungen und in Teilbereichen wohl auch Skaleneffekte wären die Folge. Es wäre aber eine detaillierte Analyse dazu nötig, wie sich die Einnahmen und Kosten entwickeln und ob sich daraus ein Vor- oder ein Nachteil für die Stadt ergäbe.

8. Nachteile

Als Nachteile einer Fusion können genannt werden:

Ein Teil der Gegnerschaft einer Fusion wird auch nach der Umsetzung gegen diese sein. Man trauert z.B. dem kommunalen Bürgerrecht nach oder hängt emotional an der alten Organisation.

Die Arbeit in der Verwaltung wird aufgrund des erweiterten Gemeindegebiets anspruchsvoller. Die Verwaltung muss sich unter Umständen mit neuen «Kulturen» aber auch Ansprüchen auseinandersetzen (z.B. im Vereinswesen).

E. Fazit

Wie aufgezeigt, würde eine Fusion mit der Gemeinde Greifensee für Uster Vorteile bringen. So würde eine Fusion die Rolle der Stadt Uster zusammen mit Greifensee als Regionalzentrum stärken. Die heute mit Greifensee in den verschiedensten Gebieten bestehende Zusammenarbeit könnte durch Auflösung oder Anpassung der Verträge vereinfacht werden. Das Ziel einer Einheitsgemeinde sodann könnte langfristig umgesetzt werden. Im Weiteren könnte das Ziel, die Arbeitsplätze parallel zur wachsenden Wohnbevölkerung zu entwickeln, erfüllt werden. Dies im Gegensatz zu einer Abtrennung von Nänikon und Werrikon. Sodann bestünde auch raumplanerisches Gestaltungspotential.

Somit spricht aus Sicht des Stadtrates nach einer ersten Prüfung nichts gegen eine Fusion. Wenn schon ein aufwendiger und kostenintensiver Prozess in die Wege geleitet werden soll, müsste dieser auf eine Fusion und nicht auf eine Abtrennung von Teilen von Uster gerichtet sein.

Der Stadtrat wartet den Ausgang der Abstimmung über die Volksinitiative «Zusammenführen, was zusammengehört» - Grenzänderung Uster – Greifensee ab. Folgen die Stimmberechtigten der Empfehlung des Stadtrates und lehnen sie die Initiative ab, wird der Stadtrat das Gespräch mit der Gemeinde Greifensee für eine Fusion suchen.



Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber

Beilagen:

- B01_Merkblatt Gemeindeamt ZH «Vermögensaufteilung bei Fusionen und Grenzbereinigungen
- B02_Richtlinie des Gemeindeamtes ZH zur Zusammenführung der Haushalte bei Gemeindefusionen
- B03_INFO Amt für Gemeinden LU «Fusionen: Viele Vorteile und wenig Nachteile»