

Kurzgutachten

Stadt Uster - Grenzänderung Uster-Greifensee

11. Oktober 2023

Autor

Patrick Deicher / patrick.deicher@bdo.ch

Historiker und Betriebswirtschafter, Unternehmensberater öffentliche Verwaltungen und NPO sowie Leiter Bereich Non-Profit-Organisationen und Gesundheitswesen bei BDO.

Patrick Deicher arbeitete früher im Museumswesen und leitete zuletzt ein Museum. Seit 2009 ist er als Berater bei BDO tätig, wo er Projekte zu Strategie, Organisation, Gemeindeführung, interkommunaler Zusammenarbeit und insbesondere Gemeindefusionen begleitet. Er hat selbst schon mehr als zehn Fusionsprojekte in fünf Kantonen geleitet und als Bürger und Mitglied des Stadtparlaments von Luzern auch eine Fusion seines Wohnorts miterlebt.

1 DAS WICHTIGSTE IM ÜBERBLICK

Die Stadt Uster (rund 36'000 Einwohnende) hat verschiedene sogenannte Aussenwachen (Ortsteile), die aber zur politischen Gemeinde Uster gehören. Eine dieser Aussenwachen ist Nänikon/Werrikon (rund 3'000 Einwohnende). Ein Komitee hat die Volksinitiative «Zusammenführen, was zusammengehört» - *Grenzänderung Uster-Greifensee* initiiert. Bei Annahme der Initiative wird der Stadtrat Uster beauftragt, eine vertragliche Grundlage für einen Gemeindefwechsel von Nänikon/Werrikon zur politischen Gemeinde Greifensee zu erarbeiten.

Die durch die Initiative ausgelösten Abklärungen sehen ein ungewöhnliches Projekt eines Gemeindefwechsels der Aussenwachen Nänikon/Werrikon vor. Da Vergleichsbeispiele für einen solchen Gemeindefwechsel fehlen, wünscht der Stadtrat in einem Kurzgutachten Klarheit zu abzuklärenden Inhalten, zu zeitlichem Umfang sowie zu finanziellem und personellem Aufwand weiterer Abklärungen für die Erarbeitung des durch die Initiative geforderten Vertrags zu erhalten. Mangels Vergleichsbeispielen sind zahlreiche Aussagen in diesem Kurzgutachten abgeleitet aus den rechtlichen Grundlagen, einem Austausch mit dem kantonalen Gemeindeamt sowie unseren Erfahrungswerten. Insbesondere die Aufwandschätzungen (personell und finanziell) sind Schätzwerte, die in dieser frühen Phase des Prozesses noch einige Ungenauigkeiten aufweisen.

Rechtliche Situation: Damit überhaupt Abklärungen hin zu einem Vertrag vorgenommen werden können, braucht es eine formelle Zustimmung des Gemeinderats Greifensee, dass man bereit zu Verhandlungen ist.

Die betroffene Fläche oder Bevölkerungszahl ist wesentlich. Daher sind die Beschlüsse durch die Stimmberechtigten der beiden Gemeinden zu fassen. Über die Grenzbereinigung und somit dem Gemeindefwechsel der Ortsteile Nänikon/Werrikon entscheidet die Gesamtheit der Stimmberechtigten in Uster und nicht nur die Stimmberechtigten des betroffenen Gebiets der beiden betroffenen Ortsteile.

Für den Prozess Uster-Greifensee ist kein kantonales Gesetz nötig. Der Kanton richtet keine finanzielle Unterstützung aus bei Grenzänderungen.

Im Anwendungsfall Uster-Greifensee ist ein Vertrag zwischen den beteiligten Gemeinden auszuarbeiten. Damit dieser zustande kommt, ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich. Zur Vereinfachung des Prozesses ist von einem einzigen Vertrag auszugehen, der den Stimmberechtigten der beiden Gemeinden Greifensee und Uster vorgelegt wird. Für den Vertrag ist eine Absorptionsfusion von Nänikon/Werrikon durch die politische Gemeinde Greifensee vorzusehen. Dies bedeutet, dass die politische Gemeinde Greifensee und ihr Recht als solche bestehen bleiben und die Ortsteile eingemeindet werden.

Mit der Bereinigung der politischen Grenzen erfolgt auch eine entsprechende Angleichung der Zuständigkeiten für die Primarschule sowie - im Sinne der Initianten - der Oberstufe.

Vermögensaufteilung: Im Vertrag sind ausführliche Regelungen betreffend Aufteilung Gemeindevermögen vorzusehen. Detaillierte gesetzliche Vorgaben für die Vermögensaufteilung bestehen nicht. Die Details müssen daher verhandelt und dann im Vertrag verbindlich geregelt werden.

Auch wenn es frühere Fälle von Gebietsänderungen zwischen Kantonen gibt, so wiesen diese doch spezifische Merkmale auf. So ist es nicht möglich ist, daraus ein vollständiges Regelwerk abzuleiten, das allgemein und sinngemäss anwendbar wäre. Es wird daher eine politische Abwägung brauchen, die ausgewogen, gerecht und pragmatisch ist. Sie beruht insbesondere auf objektiven Elementen, wie dem Territorialitätsprinzip oder dem demografischen Verhältnis zwischen der abtretenden Körperschaft und der die Ortsteile übernehmenden Körperschaft.

Es ist davon auszugehen, dass die übernehmende Gemeinde nicht nur übertragene Aktiven auszugleichen hat, sondern im Gegenzug auch Anspruch auf einen Anteil am Eigenkapital und den Verbindlichkeiten gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital hat. Dahinter steckt der Grundgedanke, dass die Bewohnerinnen und Bewohner von Nänikon/Werrikon zum Vermögen der Stadt beigetragen haben. Wenn sie die Stadt nun «verlassen», geht ein Teil des Vermögens mit. Diesem Vermögensanteil werden effektiv mitübergebene Werte (z.B. Schulhaus, Infrastruktur) gegengerechnet. Am Schluss wird ein Netto errechnet und es zeigt sich, ob Greifensee oder Uster eine Ausgleichszahlung zu leisten hat.

Projekttablauf: Eine Grenzbereinigung in diesem Umfang ist ein sehr aufwändiges Projekt, das in mehrere Phasen und Zwischenschritte zu unterteilen ist. Am Ende dieses Prozesses steht eine Urnenabstimmung an. In Uster erfolgt vor der Urnenabstimmung eine Debatte im Parlament. In beiden Gemeinden wird zeitlich parallel durch die Stimmberechtigten entschieden, ob sie dem Vertrag und somit der Grenzbereinigung zustimmen oder nicht. Für das Zustandekommen ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich.

Die Umgemeindung solch grosser Ortsteile bringt eine ganze Reihe von Fragen auf, die im Prozess zu beantworten sind. Es erfolgt eine Analyse der heutigen Situation beider Ortsteile Nänikon/Werrikon sowie in reduziertem Umfang der Gemeinde Greifensee sowie der Stadt Uster. In Arbeitsgruppen wird an der Klärung der Auswirkungen (formell, organisatorisch, personell und finanziell) einer Grenzänderung gearbeitet. Gemischte Arbeitsgruppen mit Exekutivmitgliedern und Verwaltungskadern beider Gemeinden erarbeiten Lösungsvorschläge in den ihnen zugewiesenen Themen und erstatten Bericht zu den Auswirkungen einer Grenzänderung.

Die Fragen sind sehr zahlreich und sind teils gemeinsam und teils allein entweder für Uster oder aber für Greifensee zu bearbeiten und beantworten. Die ausgearbeiteten Lösungen werden in einem beleuchtenden Bericht zusammengestellt und juristisch in einem Vertrag abgebildet. Beim Vertrag handelt es sich um das zentrale rechtliche Element der Grenzänderung. Vertragsparteien sind die am Prozess beteiligten Gemeinden. Der Vertrag regelt insbesondere, wie der weitere Umsetzungsprozess organisiert und vollzogen werden soll. Der Regierungsrat muss den Zusammenschlussvertrag genehmigen, damit er in Kraft treten kann. Je nach Ergebnis der Volksabstimmungen folgt eine Phase der Umsetzung bis dann die Grenzänderung in Kraft treten kann.

Projektdauer: In diesem komplexen Fall ist von aufwändigen und nicht immer konfliktfreien Verhandlungen zwischen den Gemeinden auszugehen. Dafür ist genügend Zeit vonnöten. BDO geht von der Unterschriftensammlung für die Initiative in Uster bis zum Inkrafttreten der Grenzänderung von einem Zeitraum von vier Jahren aus. Treten unvorhergesehen Spannungen auf oder kommt es gar zu Rechtsverfahren, so dauert der Prozess noch länger.

Zeitaufwand und Projektkosten: BDO versucht aus Erfahrungswerten und Schätzungen eine Angabe zum personellen und finanziellen Aufwand zu erstellen. Zu berücksichtigen sind dabei nicht nur externe Kosten, sondern auch der Aufwand für beide Gemeinden durch die Mehrbelastung von Behörden und Verwaltungsmitarbeitenden. Wir gehen von einem internen Aufwand von total rund 3'500 Stunden für alle Beteiligten aus. Für den internen Aufwand werden Kosten von rund CHF 835'000 und für extern vergebene Arbeiten ein Aufwand von CHF 595'000 geschätzt.

2 INHALTSVERZEICHNIS

1	Das Wichtigste im Überblick	3
2	Inhaltsverzeichnis	5
3	Auslöser und Vorgehen	6
3.1	Hintergrund und Auftrag	6
3.1.1	Ausgangslage	6
3.1.2	Wortlaut Gemeindeinitiative	7
3.1.3	Auftrag an BDO	8
3.1.4	Stellenwert des Kurzgutachtens	8
4	Vergleichsbeispiele	9
5	Rechtliche Grundlagen	11
6	Prozess von Abstimmung Initiative bis Umsetzung Grenzänderung	14
6.1	Phase 0 - Initiative Uster	15
6.2	Phase 1 - Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen	15
6.2.1	Vorgehen	15
6.2.2	Projektorganisation	16
6.3	Phase 2 - Abstimmung über den Vertrag	18
6.4	Phase 3 - Umsetzung	18
6.4.1	Vorgehen	18
6.4.2	Projektorganisation	18
7	Abzuklärende Inhalte bei der Ausarbeitung eines Vertrags (Phase 1)	20
7.1	Verhandlung gemeinsamer Positionen Uster und Greifensee	20
7.2	Auswirkungen auf die Stadt Uster durch Ausgemeindung der Orts-teile	22
7.3	Abzuklärende Inhalte bei der Eingemeindung der Ortsteile in die Gemeinde Greifensee	23
8	Grober Zeitplan von Abstimmung Initiative bis Umsetzung Grenzbereinigung	27
9	Abschätzung personeller Aufwand und Projektkosten	29
10	Anhang: Energie- und Wasserversorgung im Gebiet Nänikon/Werrikon	32

3 AUSLÖSER UND VORGEHEN

3.1 HINTERGRUND UND AUFTRAG

3.1.1 Ausgangslage

Die Stadt Uster (rund 36'000 Einwohnende) hat verschiedene sogenannte Aussenwachen (Ortsteile), die aber zur politischen Gemeinde Uster gehören. Eine dieser Aussenwachen ist Nänikon/Werrikon (rund 3'000 Einwohnende). Ein Komitee «Pro 8606» (Postleitzahl von Nänikon und der politischen Gemeinde Greifensee, Nachbargemeinde von Uster) hat die Volksinitiative «Zusammenführen, was zusammengehört» - Grenzänderung Uster-Greifensee initiiert.

Bei Annahme der Initiative wird der Stadtrat Uster beauftragt, eine vertragliche Grundlage für einen Gemeindefwechsel von Nänikon/Werrikon zur politischen Gemeinde Greifensee zu erarbeiten.

Hauptbegründung des Komitees ist, dass Nänikon/Werrikon mit Greifensee enger verbunden sei als mit Uster (geographische Nähe, teilweise schon baulich zusammengewachsen). Spezialität ist auch, dass das Gemeindegebiet der Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee nicht nur das Gemeindegebiet der politischen Gemeinde Greifensee sondern auch dasjenige von Nänikon/Werrikon umfasst, somit auch einen Teil der politischen Gemeinde Uster. Das Sekundarschulhaus in Nänikon/Werrikon gehört der Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee.

Das Gemeindegesetz verlangt in § 178, dass Schulgemeinden, deren Gebiet nicht mit dem Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden übereinstimmt, ihr Gebiet an dasjenige der politischen Gemeinden anpassen. Die Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee deckt zwar das ganze Gebiet der politischen Gemeinde Greifensee ab, jedoch nur Teile der Stadt Uster, nämlich Nänikon und Werrikon.

In einer Mediation zwischen der Oberstufenschule Nänikon-Greifensee und der Sekundarschule Uster wurden verschiedene Varianten zur Lösung der gesetzlichen Forderung diskutiert. Eine Einigung wurde jedoch nicht gefunden. Der Bezirksrat forderte, dass Nänikon und Werrikon zur Sekundarschule Uster geschlagen werden. Das Schulhaus Wüeri, das auf Näniker Boden liegt, verbliebe im Eigentum der auf das Gebiet von Greifensee geschrumpften Oberstufe Greifensee. Diese wäre somit nach wie vor für die Schulverwaltung und -finanzierung sowie für die Ausbildung der Greifenseer Oberstufenschülerinnen und -schüler verantwortlich.

Das Initiativkomitee sieht mit der Grenzbereinigung der politischen Gemeinden einen alternativen Weg, die Übereinstimmung der geografischen Gebiete der Schulgemeinden und der politischen Gemeinden zu realisieren.

Stichtag	Anzahl Personen mit Hauptwohnsitz				mittlere Wohnbevölkerung Uster	mittlere Wohnbevölkerung Nänikon/Werrikon
	Uster (inkl. Nänikon/Werrikon)	Nänikon	Werrikon	Nänikon + Werrikon		
31.12.2021	35573	2544	330	2874		
31.01.2022	35631	2529	329	2858	35602	2866
28.02.2022	35666	2529	328	2857	35649	2858
31.03.2022	35719	2542	327	2869	35693	2863
30.04.2022	35857	2540	333	2873	35788	2871
31.05.2022	35914	2549	338	2887	35886	2880
30.06.2022	35941	2546	343	2889	35928	2888
31.07.2022	35893	2652	339	2991	35917	2940
31.08.2022	35976	2665	351	3016	35935	3004
30.09.2022	36008	2664	363	3027	35992	3022
31.10.2022	36026	2654	362	3016	36017	3022
30.11.2022	36098	2653	362	3015	36062	3016
31.12.2022	36112	2652	371	3023	36105	3019
31.01.2023	36135	2660	374	3034	36124	3029
28.02.2023	36148	2665	373	3038	36142	3036
31.03.2023	36151	2677	372	3049	36150	3044
30.04.2023	36234	2709	375	3084	36193	3067
31.05.2023	36360	2712	385	3097	36297	3091
30.06.2023	36416	2725	383	3108	36388	3103
mittlere Wohnbevölkerung 2022 (Jan-Dez)					35881	2937
mittlere Wohnbevölkerung 2022/23 (Juli - Juni)					36110	3033

Tabelle: Mittlere Wohnbevölkerung der Stadt Uster und der beiden betroffenen Ortsteile (Quelle: Stadt Uster)

Einzelne Mitarbeitende der Stadt Uster sind ausschliesslich für die Ortsteile für Nänikon/Werrikon im Einsatz. Die Primarschule Uster führt in Nänikon ein eigenes Schulhaus (Singvogel). Das bringt mit sich, dass von der Stadt angestelltes Personal (Lehrpersonen, Hauswartung und Reinigung) nur in Nänikon tätig ist. Ausserdem sind noch 2.5 Vollzeitstellen von der Spitex für Nänikon/Werrikon zuständig.

3.1.2 Wortlaut Gemeindeinitiative

Der Unterschriftsbogen zur Gemeindeinitiative «Zusammenführen, was zusammengehört» - Grenzänderung Uster-Greifensee führt den genauen Inhalt auf:

«Die unterzeichnenden, stimmberechtigten Personen der Stadt Uster stellen gestützt auf Art. 13 der Gemeindeordnung (GO) sowie § 120 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) folgendes Begehren in Form einer allgemeinen Anregung:

Der Stadtrat wird beauftragt, mit dem Gemeinderat Greifensee einen Vertrag über den Wechsel der Aussenwachten Nänikon und Werrikon zur politischen Gemeinde Greifensee auszuarbeiten. Er unterbreitet diesen Vertrag spätestens vier Jahre nach Annahme dieser Volksinitiative den Ustermer Stimmberechtigten zur Abstimmung.

Begründung: Nänikon und Werrikon sind Aussenwachten der Stadt Uster, seit Jahrzehnten aber viel enger mit der Gemeinde Greifensee zusammengewachsen. Das zeigt sich in gemeinsamen Vereinen, der gemeinsamen Jugendarbeit und der gemeinsamen Oberstufenschule, dem gemeinsamen Bahnhof und vielem mehr. Die Post hat für Greifensee, Nänikon und Werrikon bereits 1964 die gemeinsame Postleitzahl 8606 festgelegt, weil die Ortschaften schon damals eine Einheit bildeten. Der Wunsch der Einwohnerinnen und Einwohner von Nänikon und Werrikon, die bestehenden Gemeinsamkeiten und die dörfliche Einheit gemeinsam mit Greifensee weiterzuentwickeln, ist über die Jahrzehnte kontinuierlich gewachsen.

Am 27. März 2022 haben sich 92 Prozent der direkt betroffenen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee für die Prüfung eines Gemeindefwechsels von Nänikon und Werrikon zu Greifensee ausgesprochen. Diesem ausgewiesenen Bedürfnis nach Klärung soll Rechnung getragen werden.

Grundlage für eine Grenzänderung müsste ein Vertrag zwischen den beteiligten Gemeinden Uster und Greifensee bilden, der alle Einzelheiten regelt. Erst wenn dieser Vertrag vorliegt, können die Auswirkungen eines allfälligen Gemeindefwechsels beurteilt und alle damit verbundenen Fragen beantwortet werden.

Ein Ja zu dieser Volksinitiative bedeutet deshalb noch kein Ja zum Wechsel von Nänikon und Werrikon zur Gemeinde Greifensee. Darüber entscheiden die Stimmberechtigten von Uster und Greifensee auf solider Grundlage nach Vorliegen des entsprechenden Vertrages in getrennten Volksabstimmungen.»¹

3.1.3 Auftrag an BDO

Die durch die Initiative ausgelösten Abklärungen sehen ein ungewöhnliches Projekt eines Gemeindefusionsprojekts der Aussenwachen Nänikon/Werrikon vor. Da Vergleichsbeispiele für einen solchen Gemeindefusion fehlen, wünscht der Stadtrat in einem Kurzgutachten Klarheit zu abzuklärenden Inhalten, zu zeitlichem Umfang sowie zu finanziellem und personellem Aufwand weiterer Abklärungen für die Erarbeitung des durch die Initiative geforderten Vertrags zu erhalten.

Es gibt bei diesen Abklärungen starke Parallelen zu einem klassischen Gemeindefusionsprojekt. Dennoch stehen auch Fragen im Raum, die komplett neu sind. Als Basis für die Arbeit von BDO sind Daten und Unterlagen durch die Stadt Uster zusammengetragen worden. In das Projekt miteinbezogen wurde das Gemeindeamt des Kantons.

Die Berechnung der zu erwartenden finanziellen Effekte für die Stadt Uster durch Wegfall der Ortsteile und der entsprechenden Steuerzahler gehörte nicht zum Auftrag von BDO. Entsprechende Berechnungen wurden intern und teils mit externer Unterstützung bereits angestellt.

3.1.4 Stellenwert des Kurzgutachtens

Dieses Kurzgutachten gibt den Stand der Abklärungen per Anfang September 2023 wieder. BDO erstellt das Gutachten nach bestem Wissen und Gewissen, sowie den uns verfügbaren Informationen.

Mangels Vergleichsbeispielen sind zahlreiche Aussagen abgeleitet aus den rechtlichen Grundlagen, einem Austausch mit dem kantonalen Gemeindeamt sowie unseren Erfahrungswerten. Insbesondere die Aufwandschätzungen (personell und finanziell) sind Schätzwerte, die in dieser frühen Phase des Prozesses noch einige Ungenauigkeiten aufweisen.

Das Kurzgutachten umschreibt neutral die gewünschten Themen. Eine Empfehlung Pro oder Contra einer Grenzänderung erfolgt nicht.

¹ Quelle: Unterschriftenbogen zur Initiative

4 VERGLEICHSBEISPIELE

Grenzbereinigungen in diesem Umfang an Fläche und Einwohnerzahl sind in der Schweizer Gemeindef Landschaft sehr ungewöhnlich und unseres Wissens seit Jahrzehnten nicht mehr vorgekommen. In jüngerer Zeit wurden zwar kleinere Grenzbereinigungen vorgenommen, in der Regel war der Umfang aber bescheiden.

Das umfangreichste Projekt war die Umgemeindung mehrerer Parzellen eines Weilers zwischen den luzernischen Gemeinden Schenkon und Beromünster. Der dortige Prozess dient aber aus zwei Gründen nicht als Beispiel für das Projekt Greifensee-Uster. Der Umfang war massiv kleiner und somit der Prozessablauf einfach. Dennoch hat das Projekt einen Zeitraum von mehreren Jahren beansprucht. Zweiter Grund für die mangelnde Vergleichbarkeit sind die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen der Kantone.

In Bezug auf die notwendige Vermögensaufteilung können einige Erfahrungen aus Prozessen der Grenzbereinigung zwischen Kantonen als Referenzwerte beigezogen werden (z.B. Wechsel Laufental zum Kanton Basel-Landschaft 1994, Wechsel der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura 1996, aktuelle Verhandlungen zum Wechsel der bernischen Gemeinde Moutier zum Kanton Jura). In Bezug auf den Prozess sind diese Änderungen auf kantonaler Ebene jedoch nicht als Vorlage geeignet.

Auch wenn es frühere Fälle von Gebietsänderungen zwischen Kantonen gibt, so wiesen diese doch spezifische Merkmale auf. So ist es nicht möglich, daraus ein vollständiges Regelwerk abzuleiten, das allgemein und sinngemäss anwendbar wäre. Es wird daher eine politische Abwägung brauchen, die ausgewogen, gerecht und pragmatisch ist. Sie beruht insbesondere auf objektiven Elementen, wie dem Territorialitätsprinzip oder dem demografischen Verhältnis zwischen der abtretenden Körperschaft und der die Ortsteile übernehmenden Körperschaft.

Es ist davon auszugehen, dass die übernehmende Gemeinde nicht nur übertragene Aktiven auszugleichen hat, sondern im Gegenzug auch Anspruch auf einen Anteil am Eigenkapital und den Verbindlichkeiten gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital hat. Dahinter steckt der Grundgedanke, dass die Bewohnerinnen und Bewohner von Nänikon/Werrikon zum Vermögen der Stadt beigetragen haben. Wenn sie die Stadt nun «verlassen», geht ein Teil des Vermögens mit. Diesem Vermögensanteil werden effektiv mitübergebene Werte (z.B. Schulhaus, Infrastruktur) gegengerechnet. Am Schluss wird ein Netto errechnet und es zeigt sich, ob Greifensee oder Uster eine Ausgleichszahlung zu leisten hat.

Im Falle des laufenden Prozesses des Wechsels von Moutier zum Kanton Jura ist im Moment folgende Lösung vorgesehen (akzeptiert durch Gemeinde Moutier, Stand 18.08.2023²):

«Die Vermögensausscheidung geht vom Grundsatz aus, dass der Kanton Jura Anspruch auf einen Anteil am Vermögen des Kantons Bern hat, der dem Anteil der Bevölkerung der Gemeinde Moutier an der Gesamtbevölkerung des Kantons Bern entspricht («proportionaler Anteil»). Die Erfüllung dieses Anspruchs erfolgt nicht (direkt) in Geld, sondern durch eine Vermögensübertragung, d. h. alle dem Kanton Bern gehörenden Grundstücke (Gebäude, Strassen, Kunstbauten, Grundflächen, Wälder, Flüsse usw.) auf dem Gebiet der Gemeinde Moutier und eine Auswahl von Beteiligungen, die für den Kanton Jura von öffentlichem Interesse sind oder einen territorialen Bezug zur Gemeinde Moutier aufweisen [...].

Die Übertragung von Beteiligungen an Unternehmen im Besitz des Kantons Bern folgt der Logik der Vermögensausscheidung, die bei der Gründung des Kantons Jura vereinbart worden war. Die Übertragung bestimmter Beteiligungen ist aus Billigkeitsgründen gerechtfertigt: Da der Marktwert der Beteiligungen ein Vielfaches des Buchwerts beträgt, hätte eine auf das Nettovermögen des Kantons Bern (das die Beteiligungen zu ihrem Buchwert umfasst) beschränkte Beteiligung nicht zu einer ausgewogenen Vermögensausscheidung zwischen den beiden Kantonen ge-

² Siehe <https://moutier.ch/wp-content/uploads/2023/08/Prise-de-position-Concordat-18.08.2023.pdf> (abgerufen am 21.08.2023), Seite 6-7.

führt. Der Anteil der übertragenen Beteiligungen entspricht - wie bei dem Nettovermögen des Kantons Bern gewährten Anteil - dem Anteil der Bevölkerung der Gemeinde Moutier an der Gesamtbevölkerung des Kantons Bern [...].³

Für die Regelung des Anspruchs des Kantons Jura sieht das Konkordat vor, dass die Differenz zwischen diesem Anspruch und dem Wert, der auf den Kanton Jura übertragenen Vermögenswerte und Beteiligungen durch eine Geldzahlung zwischen den beiden Kantonen ausgeglichen wird [...].»

³ Konkordat zwischen den Kantonen Bern und Jura über den Wechsel der Einwohnergemeinde Moutier zum Kanton Jura (Moutier-Konkordat) vom 3. Mai 2023; <https://www.api.news.apps.be.ch/api/news/f8d41c02-4433-497e-bb94-69628bf35d0d/content/2a741f21-c361-43ab-b5c5-9cb5b0b11cd6/assets/preview/e101b67c-ecf5-497b-b65b-724ab722d914/2023-05-16-rr-vortrag-de.pdf> (abgerufen 21.08.2023).

5 RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Das Verfahren zur Grenzbereinigung richtet sich nach den kantonalen Rechtsgrundlagen.

Die Ustermer sowie die Greifenseer Gemeindeordnungen 2022 sehen präzisierend vor, dass Verträge über Gebietsänderungen von erheblicher Bedeutung an der Urne zu entscheiden sind.

Die Kantonsverfassung regelt in Artikel 84 die Änderungen im Bestand von Gemeinden:

Art. 84¹ Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich. [...]

³ Die Stimmberechtigten entscheiden an der Urne. [...]

Das Gemeindegesetz präzisiert die Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden:

5. Teil: Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden

1. Abschnitt: Änderungen im Bestand

A. Formen von Änderungen im Bestand

§ 151. *¹ Mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung kann vom Gemeindevorstand die Prüfung von Zusammenschlüssen verlangt werden.*

² Bei Annahme der Initiative wird der Gemeindevorstand verpflichtet, Zusammenschlüsse zu prüfen und die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament darüber zu informieren. [...]

§ 152. *¹ Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, schliessen einen Vertrag.*

² Dieser regelt insbesondere:

- a. ob eine neue Gemeinde gebildet wird oder eine Gemeinde andere*
- b. Gemeinden oder Gemeindeteile aufnimmt,*
- c. die Übergangsordnung,*
- d. den Übergang der Rechtsverhältnisse,*
- e. die Schaffung einer Übergangsbehörde, die zu Gemeindeordnung und Budget Antrag stellen kann.*

§ 153. *¹ Die Stimmberechtigten jeder beteiligten Gemeinde beschliessen den Vertrag über den Zusammenschluss. Dieser bedarf der Genehmigung des Regierungsrates, der ihn auf seine Rechtmässigkeit prüft. Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertrags.*

² Die Gesamtheit der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden beschliesst die Gemeindeordnung einer neuen Gemeinde. [...]

2. Abschnitt: Änderungen im Gebiet

§ 160. *¹ Bei Änderungen im Gemeindegebiet werden Grenzen zwischen Gemeinden neu verlegt, ohne den Bestand der Gemeinden zu verändern.*

² Politische Gemeinden und Schulgemeinden koordinieren die Änderungen ihrer Gebiete.

§ 161. *¹ Die Gemeinden regeln den Verlauf der Grenzen und die Rechtsfolgen der Gebietsänderung in einem Vertrag.*

² Der Vertrag bedarf der Genehmigung des Regierungsrates. Dieser prüft ihn auf seine Rechtmässigkeit. Die Genehmigung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Vertrags.

§ 162. ¹ Die Stimmberechtigten beschliessen an der Urne über den Vertrag, wenn die Gebietsänderungen für die beteiligten Gemeinden von erheblicher Bedeutung sind. Im Übrigen regelt die Gemeindeordnung die Zuständigkeit.

² Gebietsänderungen sind insbesondere dann von erheblicher Bedeutung, wenn sie eine Fläche oder Bevölkerungszahl betreffen, die für die Entwicklung der Gemeinde wesentlich ist.

Das kantonale Gemeindeamt verweist im Merkblatt «Vermögensaufteilung bei Fusionen und Grenzbereinigungen» (Juni 2015, aktualisiert Dezember 2017)⁴ auf die Möglichkeit zur Aufteilung einer Gemeinde auf ihre Nachbargemeinden (Seite 3). Im Falle der Grenzbereinigung Uster-Greifensee handelt es sich zwar nicht um eine komplette Aufteilung einer Gemeinde. Die vorgesehenen Regelungen kommen aber analog zum Einsatz.

«Eine bestehende Gemeinde kann restlos auf bestehende Nachbargemeinden aufgeteilt werden (Kommentar GG, § 152 N. 7). Es liegt ein Anwendungsfall von § 152 GG vor. Eine Gemeinde nimmt z.B. dann Gemeindeteile einer anderen Gemeinde auf, wenn sich eine Gemeinde auflöst, indem ihr gesamtes Gebiet auf benachbarte Gemeinden aufgeteilt wird. Anwendungsfälle dürften in der Praxis relativ selten auftreten.

In diesen Sonderfällen hat eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwingend stattzufinden. Die Vermögensaufteilung ist im Zusammenschluss- bzw. Aufteilungsvertrag festzuhalten (vgl. § 152 Abs. 2 lit. c GG).»

Auf Basis der kantonalen Rechtsgrundlagen geht BDO für den Prozess von folgenden Annahmen aus:

- Beim Anwendungsfall Uster-Greifensee handelt es sich um eine Änderung im Gebiet gemäss § 160 bis 162 Gemeindegesetz.
- Damit überhaupt Abklärungen hin zu einem Vertrag vorgenommen werden können, braucht es eine formelle Zustimmung des Gemeinderats Greifensee sowie einen positiven Entscheid in Uster (Parlament oder Urne).
- Die betroffene Fläche oder Bevölkerungszahl ist wesentlich. Daher sind die Beschlüsse durch die Stimmberechtigten der beiden Gemeinden zu fassen.
Über die Grenzbereinigung und somit dem Gemeindefwechsel der Ortsteile Nänikon/Werrikon entscheidet die Gesamtheit der Stimmberechtigten in Uster und nicht nur die Stimmberechtigten des betroffenen Gebiets der beiden betroffenen Ortsteile.
- Für den Prozess Uster-Greifensee ist kein kantonales Gesetz nötig.
- Der Kanton richtet keine finanzielle Unterstützung aus bei Grenzänderungen (im Sinne § 155 bis 159 des Gemeindegesetzes). Dies weil es sich im aktuellen Falle nicht um einen Zusammenschluss im Sinne von § 155 des Gemeindegesetzes handelt.
- Der Grundsatz der Universalsukzession greift im Falle von Uster-Greifensee nicht. Daher sind in einem Vertrag ausführliche Regelungen betreffend Aufteilung Gemeindevermögen vorzusehen.
Durch die Umgemeindung grosser Ortsteile liegt ein Anwendungsfall von § 152 GG vor. In diesem Fall hat eine vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwingend stattzufinden. Die Vermögensaufteilung ist im Vertrag festzuhalten (vgl. § 152 Abs. 2 lit. c Gemeindegesetz). Detaillierte gesetzliche Vorgaben für die Vermögensaufteilung bestehen nicht. Die Details müssen daher verhandelt und dann im Vertrag verbindlich geregelt werden.
- Im Anwendungsfall Uster-Greifensee ist ein Vertrag zwischen den beteiligten Gemeinden auszuarbeiten.

⁴ Siehe Merkblatt des kantonalen Gemeindeamtes: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/gemeinden/gemeindefusion/merkblatt_verm%C3%B6gensaufteilung_fusionen_grenzbereinigung.pdf (abgerufen 20.08.2023)

Damit dieser zustande kommt, ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich.

Zur Vereinfachung des Prozesses ist von einem einzigen Vertrag auszugehen, der den Stimmberechtigten der beiden Gemeinden Greifensee und Uster vorgelegt wird.

- Für den Vertrag ist eine Absorptionsfusion von Nänikon/Werrikon durch die politische Gemeinde Greifensee vorzusehen.

Dies bedeutet, dass die politische Gemeinde Greifensee und ihr Recht als solche bestehen bleiben und die Ortsteile eingemeindet werden.

- Mit dem Vertrag kann eine Umsetzungsbehörde aus Exekutivmitgliedern und evtl. den Schreibern - mit im Vertrag definierten Kompetenzen - bezeichnet werden. Dies verhindert, dass Entscheide separat in den beiden Exekutiven fallen und voneinander abweichen. Abweichende Entscheide müssen dann aufwändig in einem Differenzbereinigungsverfahren gelöst werden, was wiederum zu Terminverzögerungen führen kann.
- Mit der Bereinigung der politischen Grenzen erfolgt auch eine entsprechende Angleichung der Primarschulkreise sowie - im Sinne der Initianten - der Oberstufe.

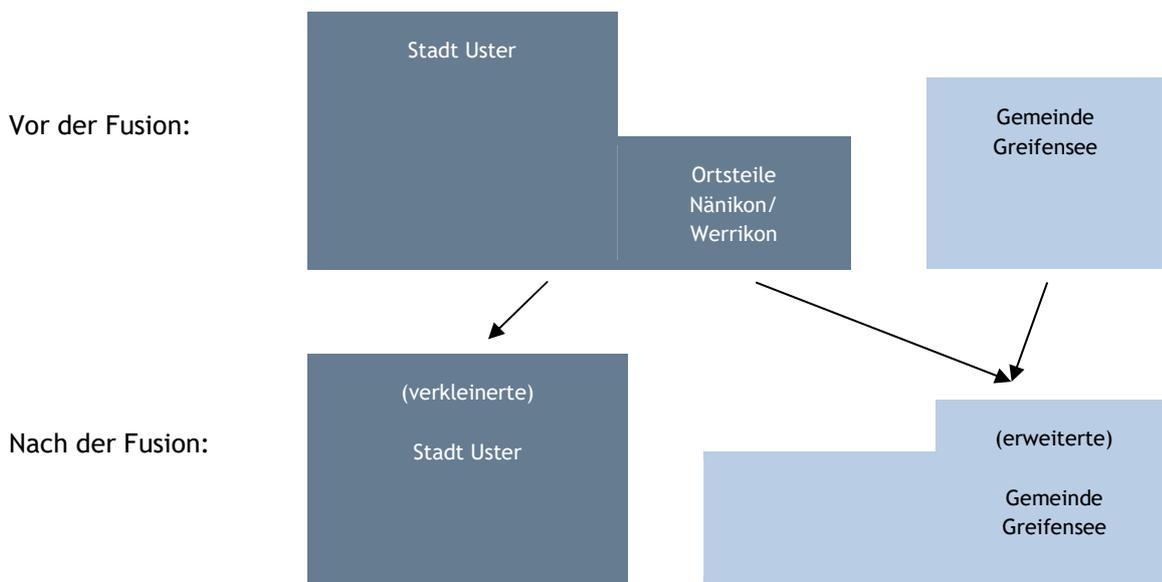


Abbildung: Visualisierung Abtrennung Ortsteile von Uster und Absorptionsfusion mit Greifensee

6 PROZESS VON ABSTIMMUNG INITIATIVE BIS UMSETZUNG GRENZÄNDERUNG

Eine Grenzberingung in diesem Umfang ist ein aufwändiges Projekt, das in mehrere Phasen und Zwischenschritte zu unterteilen ist. Bewährt hat sich bei den Arbeiten die Aufteilung in Phasen (Phasenmodell) und die gezielte Begleitung durch eine transparente, zielgruppen- und situationsgerechte Kommunikation.

Jede Phase hat eigene Inhalte und Methoden und benötigt andere Beteiligte. Während bis zum Vertrag der Lead bei den Exekutiven liegt, so muss für die Umsetzung vor allem das operative Kader aktiv werden.

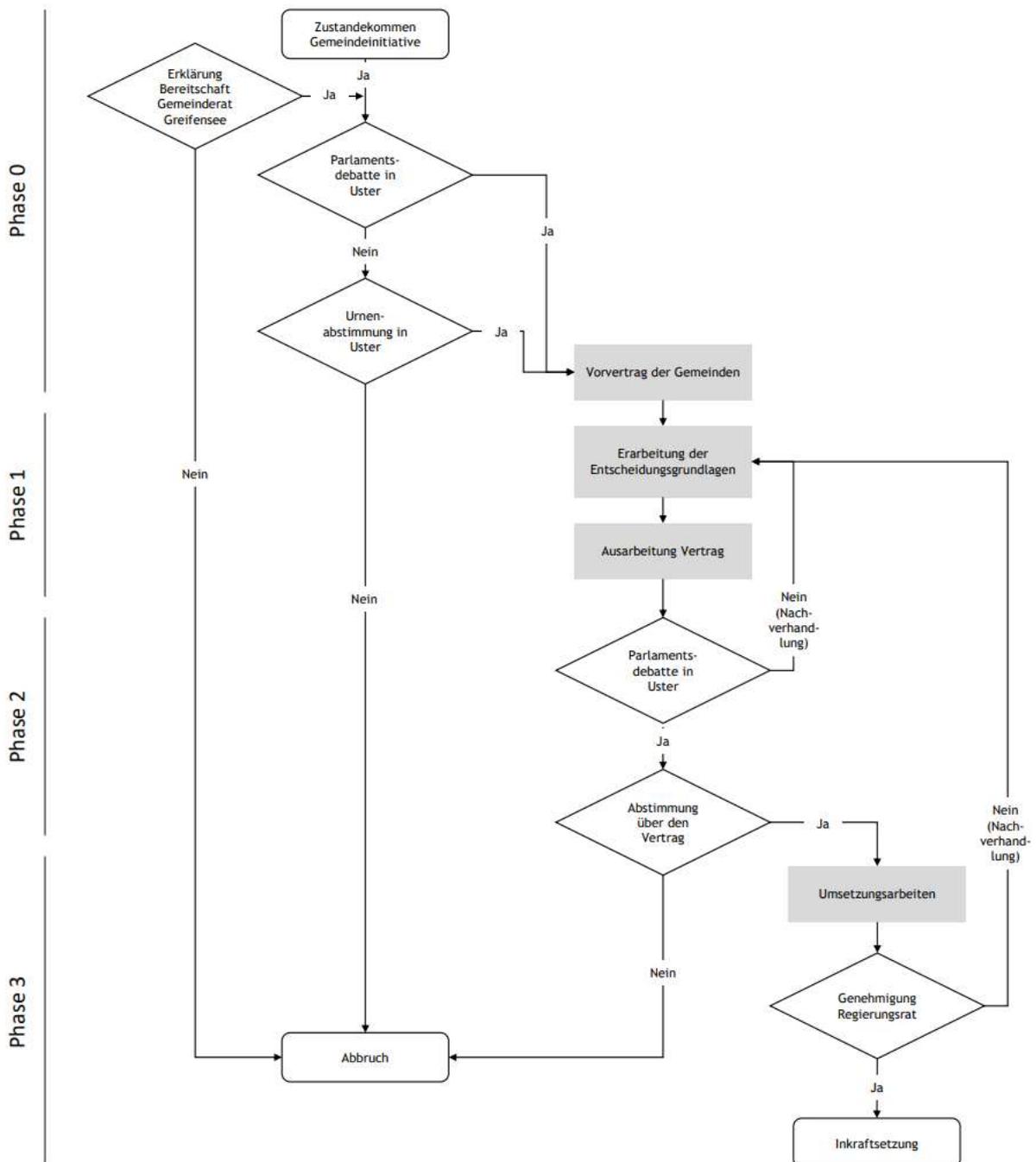


Abbildung: Ablaufdiagramm des Gesamtprozesses

6.1 PHASE 0 - INITIATIVE USTER

In einem ersten Schritt haben das Stadtparlament und je nachdem auch die Stimmberechtigten der Stadt Uster die Möglichkeit zu entscheiden, ob der Stadtrat Abklärungen zur Ausarbeitung eines Vertrags aufnehmen soll oder nicht.

Kommt die Initiative zu Stande (genügend gültige Unterschriften innerhalb der Frist), so kommt das Geschäft zur Beratung ins Stadtparlament (Gemeinderat). Stimmt das Parlament dem Ansinnen zu, so erhält der Stadtrat direkt den Auftrag zur Verhandlung eines Vertrags.

Lehnt das Parlament ab, so folgt eine Volksabstimmung, bei der die Stimmberechtigten über den Auftrag an den Stadtrat Uster befinden.

Idealerweise möglichst früh aber spätestens vor Erstellung der Weisung ans Parlament Uster (Gemeinderat) ist seitens Gemeinderat Greifensee ein formeller Beschluss zu fassen, dass man bereit sei in Verhandlungen einzusteigen und einen (zu definierenden) Anteil der Projektkosten zu tragen. Bleibt diese formelle Zusage aus, so ist die Gemeindeinitiative wirkungslos mangels Vertragspartner (Undurchführbarkeit).

6.2 PHASE 1 - ERARBEITUNG DER ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGEN

Im Falle eines Ja des Stadtparlaments oder der Stimmberechtigten folgt gemeinsam mit der Gemeinde Greifensee ein längerer Prozess zur Ausarbeitung eines entsprechenden Vertrags⁵.

6.2.1 Vorgehen

In einem **Teilschritt Projektorganisation** erarbeitet eine Steuerungsgruppe gemeinsam mit einer externen Projektleitung die Detailplanung für die weiteren Arbeiten. Ergebnis des Teilschritts ist die Schaffung von Klarheit über das Vorgehen, den Projektplan sowie die Kommunikation. Wir empfehlen den Abschluss eines Vorvertrags zwischen den Gemeindeexekutiven, der Verbindlichkeit schafft und beispielweise die Treuepflicht⁶ regelt. Dies ist im Kanton Zürich zwar nicht zwingend, aber es ist gemäss Erfahrung von BDO sinnvoll.

Es erfolgt im **Teilschritt Abklärungen** eine Analyse der heutigen Situation beider Ortsteile Nänikon/Werriikon sowie in reduziertem Umfang der Gemeinde Greifensee sowie der Stadt Uster. In Arbeitsgruppen wird an der Klärung der Auswirkungen (formell, organisatorisch, personell und finanziell) einer Grenzänderung gearbeitet. Die Arbeitsgruppen erarbeiten Lösungsvorschläge in den ihnen zugewiesenen Themen (siehe Kapitel 7) und erstatten Bericht zu den Auswirkungen einer Grenzänderung.

- Als Teilprojekte dieser Phase werden einerseits gemeinsam mit beiden Gemeinden die Lösungen für die Eingemeindung der Ortsteile Nänikon/Werriikon in die Gemeinde Greifensee geplant.

⁵ Als Grundlage eines Teils des Vertrags kann der Mustervertrag für Eingemeindungen des kantonalen Gemeindeamtes dienen: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.zh.ch%2Fcontent%2Fdam%2Fzhweb%2Fbilder-dokumente%2Fthemen%2Fpolitik-staat%2Fgemeinden%2Fgemeindefusion%2Fmustervertraege%2Fmustervertrag_absorptionsfusion.docx&wdOrigin=BROWSELINK (abgerufen 20.08.2023)

⁶ Siehe Merkblatt des kantonalen Gemeindeamtes: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/gemeinden/gemeindefusion/merkblatt_vereinbarung_treuepflicht_vor_fusionsvertrag.pdf (abgerufen 20.08.2023)

- Darin eingebettet, aber wahrscheinlich eher separat allein durch die Stadt Uster, erfolgt die Klärung der nötigen Anpassungen der Stadtverwaltung (vermutlich Verkleinerung) durch Reduktion der geografischen Fläche und der Dossierzahl/Einwohnerzahl.

Ausgehend vom IST-Zustand (Bestandsaufnahme in den Gemeinden) leiten die Arbeitsgruppen mögliche zukunftsorientierte Varianten ab und zeigen daraus resultierende Auswirkungen für die Gemeinden und die Bevölkerung auf. Aus den Abklärungen innerhalb der Arbeitsgruppen sollte beispielsweise ersichtlich werden:

- welche belegbaren Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken sowie welche Entwicklungsperspektiven (organisatorischer, finanzieller und qualitativer Art) sich ergeben bzw. abzeichnen
- welche neuen Handlungsspielräume sich eröffnen
- wie die vereinigte Gemeinde Greifensee organisiert ist
- wie die verkleinerte Stadt Uster organisiert ist
- welche Sparpotenziale oder Mehraufwände, Synergieeffekte oder Effizienzverluste zu erwarten sind
- welche Veränderungen sich im Alltag für die Bevölkerung ergeben

Damit stehen eine Übersicht des Ist-Zustands und die nötigen Grundlagen für Lösungsansätze zur Verfügung.

Der **Teilschritt Bericht und Vertrag** schafft die Grundlagen für den Austausch mit der Bevölkerung. Die für die Abklärungen gebildete Projektorganisation fasst die Resultate der Abklärungen und Verhandlungen in einem beleuchtenden Bericht zusammen und kommuniziert sie der Öffentlichkeit in geeigneter Weise. Dazu eignen sich Informationsveranstaltungen in den beteiligten Gemeinden oder die Möglichkeit, sich in einer Versammlung zu äussern. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für den Vertrag. Rechtlich verbindlich ist der Vertrag. Der beleuchtende Bericht beinhaltet Erläuterungen und Absichtserklärungen.

6.2.2 Projektorganisation

Wir empfehlen, für wichtige Entscheide ein Gremium mit den **Vereinigten Exekutiven** (Stadtrat/Gemeindevorstand der beteiligten Gemeinden), Steuerungsgruppe, Arbeitsgruppen sowie allenfalls Begleitung durch den Kanton aufzubauen.

Die **Steuerungsgruppe** setzt sich aus Vertretern beider Gemeinden zusammen. In der Regel zieht diese Projektorganisation eine externe Beraterin oder einen externen Berater bei.

Für das optimale Zusammenwirken der Projektbeteiligten werden mit dem Vorvertrag die verschiedenen Gremien festgelegt sowie deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen geklärt. Die **Arbeitsgruppen** arbeiten Variantenvorschläge und Lösungsansätze aus und stellen Anträge an die Steuerungsgruppe. Die Steuerungsgruppe entscheidet über Variantenvorschläge und Lösungsansätze und verantwortet die Kommunikation. Abschliessende Entscheide werden durch die Vereinigten Exekutiven beider Gemeinden gefällt.

Die **Vereinigten Exekutiven** sind die Auftraggeber und die oberste Projektbehörde. Sie bestimmen und entscheiden bei wesentlichen Projektmeilensteinen gemeinsam. Die Exekutiven werden von der Steuerungsgruppe und vom Projektleiter über alle wichtigen Schritte auf dem Weg zur beabsichtigten Fusion informiert.

Die Abklärungen werden in partnerschaftlichem Verhältnis durchgeführt. Allfällige Konflikte werden frühzeitig und deeskalierend angegangen.

Namentlich folgende Aufgaben und Funktionen stehen den Vereinigten Exekutiven zu: Gegenseitige Information, Aufsicht Steuerungsgruppe, Vorvertrag, Vertrag und Verabschiedung Abstimmungsbotschaft (beleuchtender Bericht).

Die **Steuerungsgruppe** wird vom Projektleiter begleitet. Namentlich folgende Aufgaben und Funktionen stehen der Steuerungsgruppe zu: Wahl Projektleiter und Projektsekretariat, Bestimmung Arbeitsgruppen, Genehmigung Arbeitsgruppenberichte und Information.

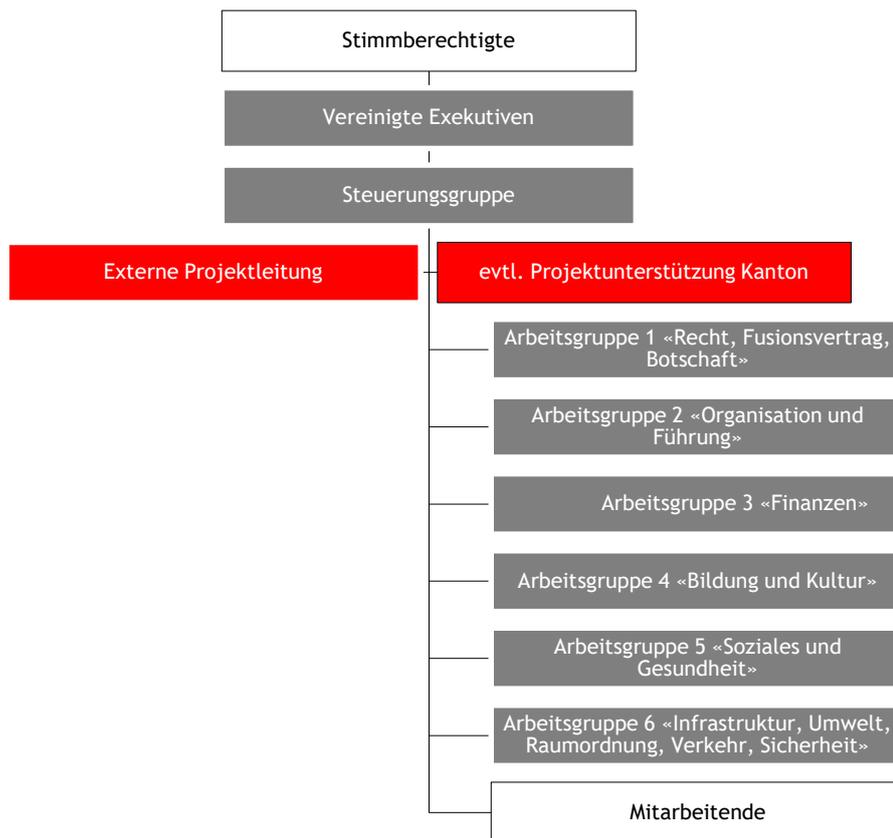


Abbildung: Überblick einer idealtypischen Projektorganisation. Die Arbeitsgruppen werden durch die Steuerungsgruppe festgelegt.

Das Projekt wird in der Regel vom **externen Projektleiter** geleitet (Empfehlung Gemeindeamt des Kantons). Er ist nicht stimmberechtigt. Der externe Projektleiter übernimmt eine koordinierende Funktion zusammen mit den Mitgliedern der Steuerungsgruppe. Dabei geht es vor allem darum den Gesamtüberblick über alle Arbeitsgruppen und deren Zielerreichung und Termineinhaltung sicherzustellen und den Prozess am Laufen zu halten. Er leitet die Sitzungen der Steuerungsgruppe und die gemeinsamen Sitzungen der Vereinigten Exekutiven.

Die **Arbeitsgruppen** erarbeiten Lösungsvorschläge in den zugewiesenen Themen und erstatten Bericht zu den Auswirkungen einer Grenzänderung. Den Arbeitsgruppen wird eine Checkliste abzuklärender Inhalte zur Verfügung gestellt. Diese ist nicht abschliessend. Die Arbeitsgruppen sind aufgefordert, proaktiv zu identifizieren, wo noch weitere zu klärende Punkte bestehen. Die Arbeitsgruppen werden an einer gemeinsamen Veranstaltung instruiert. Jede Arbeitsgruppe führt ein Protokoll mit einer Pendenzenliste der zu klärenden Punkte, hält die Entscheide schriftlich fest und listet die benutzten Referenzpapiere oder Hilfsmittel auf. Die Ergebnisse hält jede Arbeitsgruppe in einem Bericht fest.

Die Arbeit in den Arbeitsgruppen erfolgt teils gemeinsam für beide Gemeinden teils für Uster oder Greifensee allein.

- Gemeinsam mit beiden Gemeinden; Ausarbeitung Lösungen für die Eingemeindung der Ortsteile Nänikon/Werrikon in die Gemeinde Greifensee.
- Evtl. allein durch Uster; Klärung der nötigen Anpassungen der Stadtverwaltung (vermutlich Verkleinerung) durch Reduktion der geografischen Fläche und der Dossierzahl/Einwohnerzahl.

Das **Gemeindeamt des Kantons** bietet Projektunterstützung nicht-finanzieller Art. Es nimmt beispielsweise Stellung zu juristischen Fragen, nimmt an Sitzungen der Steuerungsgruppe teil und plausibilisiert Berechnungen.

6.3 PHASE 2 - ABSTIMMUNG ÜBER DEN VERTRAG

Am Ende dieses Prozesses steht wieder eine Urnenabstimmung an. In Uster erfolgt vor der Urnenabstimmung eine Debatte im Parlament. In beiden Gemeinden wird zeitlich parallel durch die Stimmberechtigten entschieden, ob sie dem Vertrag und somit der Grenzbereinigung zustimmen oder nicht. Für das Zustandekommen ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich.

Beim Vertrag handelt es sich um das zentrale rechtliche Element der Grenzänderung. Vertragsparteien sind die am Prozess beteiligten Gemeinden. Der Vertrag regelt insbesondere, wie der weitere Umsetzungsprozess organisiert und vollzogen werden soll. Der Vertrag wird inhaltlich durch das Gemeindeamt einer Vorprüfung vor der Volksabstimmung unterzogen.

Der Regierungsrat muss den Vertrag genehmigen, damit er in Kraft treten kann. In der Regel ist das ein rein formeller Entscheid.

6.4 PHASE 3 - UMSETZUNG

6.4.1 Vorgehen

Stimmt die Mehrheit der Stimmberechtigten in beiden Gemeinden dem Vertrag und somit der Grenzänderung zu, so startet ein längerer Umsetzungsprozess. Die in Phase 1 erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen werden noch detaillierter geplant und umgesetzt. So ist sichergestellt, dass zum Umsetzungszeitpunkt die Gemeinden bereit sind, um lückenlos die Aufgaben weiter auszuführen.

Ab diesem Moment nimmt die im Vertrag bestimmte Umsetzungsbehörde ihre Arbeit auf. Diese Phase endet mit dem Inkrafttreten der Grenzänderung.

6.4.2 Projektorganisation

Für die Umsetzung empfiehlt sich die Bildung einer **Umsetzungsbehörde**. Diese führt zu einer schlanken, entscheidungsfähigen Projektorganisation. Entscheide müssen nicht an den Stadtrat respektive Gemeindevorstand eskaliert werden.

Die Umsetzungsbehörde handelt anstelle der Gemeindevorstände derjenigen Gemeinden, die am Zusammenschluss respektive der Grenzänderung beteiligt sind. In der Übergangsbehörde müssen alle Vertragsgemeinden vertreten sein, im Regelfall mit der gleichen Anzahl Vertreterinnen oder Vertreter. Falls bei den

Einwohnerzahlen jedoch grosse Unterschiede bestehen, kann die Zahl der Vertreterinnen oder Vertreter auch proportional zur Einwohnerzahl festgelegt werden. Die Präsidentinnen bzw. Präsidenten der beteiligten Gemeinden sollten der Übergangsbehörde auf jeden Fall angehören.

Die Umsetzungsbehörde löst die Steuerungsgruppe ab, die den Fusionsprozess bis zur Abstimmung über den Zusammenschlussvertrag geleitet hat und von den Gemeindevorständen der beteiligten Gemeinden eingesetzt wurde. In der Praxis ist die Zusammensetzung des Steuerungsausschusses und der Umsetzungsbehörde personell weitgehend identisch, was die Kontinuität des Arbeitsprozesses unterstützt.

Das Projekt wird in der Regel vom **externen Projektleiter** geleitet. Die Aufgaben sind analog Phase 1.

Je nach Umfang und Komplexität der in Vertrag und beleuchtendem Bericht vorgeschlagenen Lesungen, werden auch für die Umsetzung wieder **Arbeitsgruppen** gebildet. Sind Umfang und Komplexität tief, so kann alternativ auch mit **Direktbeauftragung einzelner Arbeitspakete an Mitarbeitende und Exekutivmitglieder** gearbeitet werden.

7 ABZUKLÄRENDE INHALTE BEI DER AUSARBEITUNG EINES VERTRAGS (PHASE 1)

Die Umgemeindung solch grosser Ortsteile bringt eine ganze Reihe von Fragen auf, die in der Phase 1 - Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen - zu beantworten sind. Nicht aufgeführt sind Punkte, die sich aus der Projektorganisation (z.B. Besetzung Steuerungsgruppe) ergeben oder im Vorvertrag geregelt werden müssen.

Die Liste kann nicht abschliessend sein. Die Arbeitsgruppen mit ihrer Kenntnis der Situation vor Ort werden zweifelsohne weitere Fragen identifizieren. In normalen Gemeindefusionsprozessen steigt die Zahl der abzuklärenden Inhalte während den Arbeiten erfahrungsgemäss noch einmal um ca. 20% an.

7.1 VERHANDLUNG GEMEINSAMER POSITIONEN USTER UND GREIFENSEE

Thema	Bemerkung
Juristische Abklärungen	
Umsetzungszeitpunkt	Als Vorgabe für die Arbeitsgruppen wird ein konkreter Umsetzungszeitpunkt festgelegt. Dieser liegt beinahe zwingend an einem 1. Januar.
Grenzverlauf	Der genaue Grenzverlauf ist im Vertrag zu regeln und mit Karten zu dokumentieren.
Zivilrechtliches Eigentum	Behält Uster trotz Grenzänderung zivilrechtliches Eigentum an Grundstücken und Immobilien im Gebiet Nänikon/Werrikon (Wald, Gebäude, Grundstücke etc.)?
Bestandesgarantien	Erhalten die Einwohnenden der betroffenen Ortsteile für eine Übergangszeit Bestandesgarantien (z.B. zur Anwendung der Bauordnung, Gebühren)? Wie werden hängige Verfahren des Verwaltungsrechts gehandhabt, z.B. Handhabung bereits eingereicher Baugesuche (nach welcher Rechtsgrundlage?) oder Planungsverfahren?
Abstimmungsfrage(n)	Klären der konkreten Abstimmungsfrage(n) für die Volksabstimmung über den Vertrag. Wenn es vom Prozess her möglich ist, dann sollten in beiden Gemeinden identische Fragen gestellt werden: «Stimmen Sie dem Vertrag zur Grenzänderung zu?»
Rechtliches Gehör	In diesem Umfang ist eine Anhörung jedes Grundeigentümers und der Bewohnerinnen und Bewohner der betroffenen Ortsteile nur global mittels öffentlicher Veranstaltungen möglich aber nicht individuell/einzeln.
Besetzung Umsetzungsbehörde	Im Vertrag muss die Zusammensetzung der Umsetzungsbehörde für die Phase 3 - Umsetzung - geregelt werden.
Ombudsstelle	Wird eine Ombudsstelle eingerichtet für Streitigkeiten, die sich aus der Grenzänderung ergeben?
Verträge	Übernahme oder Anpassung von Verträgen mit Bezug zu den betroffenen Ortsteilen. ⁷
Interkommunale Zusammenarbeit	Regionale Lösungen (z.B. Spitex) / Anpassungsbedarf bei Zweckverbänden (neue Kostenschlüssel und Entscheidungsstrukturen)?
Gemeindeeigene Stiftungen und soziale Vereinigungen	Separierung?
Archiv	Werden Bestände die beiden Ortsteile betreffend ausgesondert?

⁷ Z.B. Vertrag mit der SBB betreffend Bahnhof Nänikon.

Thema	Bemerkung
Finanzielle Abklärungen	
Aufstellung aller Vermögenswerte im betroffenen Gebiet	Aufstellung aller Vermögenswerte der Stadt Uster im Bereich der beiden betroffenen Ortsteile.
Neubewertung (insbesondere Finanzvermögen)	Klären, welche Bewertung bei der Vermögensaufteilung zum Zuge kommt. ⁸ Eventuell Neubewertung der Buchwerte (oder Verkehrswerte) der Infrastrukturen auf Boden der Ortsteile Nänikon/Werrikon, insbesondere im Finanzvermögen. Evtl. Neubewertung Verwaltungsvermögen (falls zusätzliche Abschreibungen vorgenommen wurden).
Mehrjahressicherheit (Ausschluss versteckter Mängel)	Die Gemeinde Greifensee benötigt Sicherheit, dass keine versteckten Mängel bei den Infrastrukturen vorhanden sind und keine grossen Folgeinvestitionen resultieren. Dieser Unsicherheit ist zu begegnen durch Zustandsanalysen der Infrastrukturen. Externe Ingenieurbüros zeigen darin den Zustand auf und kalkulieren den Investitionsbedarf. Dank dieser Sicherheiten sollte es möglich sein, im Vertrag nachträgliche Beanstandungen auszuschliessen.
Diverses	<ul style="list-style-type: none"> - Zuteilung Verwaltungsvermögen und Übertragung von zuordbaren Schulden - Zuteilung Fonds- und Spezialfinanzierungen - Regelungen MwSt. - Evtl. Handhabung Garantien - Klärung Änderungen Verträge - Verwendung/Aufteilung Mehrwertabgaben (z.B. Höherbaurechte)
Kiesabbaugebiet	Im kantonalen Richtplan befindet sich ein Kiesabbaugebiet in Stadtbesitz. Aktuell findet dort kein Abbau statt. Plant Greifensee diesen Vermögenswert zu übernehmen und abzugelten oder verbleibt das Gebiet und somit der Ertrag aus einer künftigen Nutzung bei der Stadt Uster?
Vermögensaufteilung	Klären, wie die Vermögensaufteilung erfolgt und nach welchem Schlüssel (z.B. Aufteilung nach Köpfen, Steuerkraft oder Fläche) die Aufteilung erfolgen soll.
Finanzielle Abgeltung für abgetretenes Vermögen	Im Vertrag ist zu regeln, ob für die übergebenen Vermögenswerte eine Ausgleichszahlung erfolgt und wie diese berechnet wird. Dies ist nicht nur eine Rechnungslegungsfrage, sondern auch eine hochpolitische Diskussion, bei der mit Sicherheit langwierige Diskussionen und Verhandlungen nötig sein werden.

Personal	
Verfahren Gemeindefwechsel von Personal	Wie erfolgt personalrechtlich der Wechsel von Mitarbeitenden zur anderen Gemeinde (Kündigung, Neuanstellung)?
Stellengarantie, Lohngarantie und Funktionsgarantie	Wie wird das Personal fair behandelt, das die Gemeinde wechselt?
Bestandesgarantie (Sozial-)Versicherungen	Wird den Mitarbeitenden, die die Gemeinde wechseln, eine Bestandesgarantie oder eine Ausgleichszahlung zugestanden?
Pensionskasse	Ist evtl. der Tatbestand Teilliquidation bei der Pensionskasse erfüllt?

Technische Fragen	Siehe dazu den Anhang
Beurteilung Pro und Contra	<p>Was spricht für eine Umgemeindung?</p> <p>Was spricht dagegen (z.B. Wegfall räumliche Entwicklungsgebiete)?</p> <p>Wir empfehlen eine transparente Offenlegung der Beurteilung und der Motivation sowohl der Stadt Uster als auch der Gemeinde Greifensee.</p>

⁸ Die städtischen Grundstücke, Hochbauten sowie Tiefbauten in den beiden Aussenwachten haben einen Buchwert per Ende 2022 von CHF 35 Mio.

Thema	Bemerkung
Interkommunale Zusammenarbeit	Ergeben sich neue grenzübergreifende Kooperationen und ein entsprechender Aufwand?
Friedhof/Kirchgemeinde	Gibt es Änderungen betreffend Friedhof und Zugehörigkeit Kirchgemeinden?
Feuerwehrversorgung	Erfolgt diese grenzübergreifend?
Ver- und Entsorgung	(Siehe dazu den Anhang «Energie- und Wasserversorgung im Gebiet Nänikon/Werrikon») Wasserversorgung: Erfolgt diese grenzübergreifend? Energieversorgung: Erfolgt diese grenzübergreifend? Kanalisation: Benötigt es hier (bauliche) und vertragliche Anpassungen? ⁹
Primarschulhaus	Geht das Schulhaus ins Eigentum von Greifensee über und läuft der Betrieb einfach weiter?
Baulicher und betrieblicher Unterhalt Strassen	Welche Anpassungen sind nötig?

7.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE STADT USTER DURCH AUSGEMEINDUNG DER ORTS-TEILE

Thema	Bemerkung
Juristische Abklärungen	
Sitze Stadtparlament	Erfolgt analog Reduktion der Einwohnerzahl auch eine Reduktion der Sitze im Stadtparlament?
Rechtserlasse	Kontrolle aller kommunalen Rechtserlasse auf Streichung der beiden Ortsteile.
Finanzielle Abklärungen	
Kantonaler Finanzausgleich	Prognose der Auswirkungen für Uster durch Veränderungen im kantonalen Finanzausgleich.
Budget der Stadt Uster für das erste Jahr nach Inkrafttreten (sowie entspr. Aufgaben- und Finanzplan)	Klären der Auswirkungen auf Rechnung und Bilanz der Stadt Uster durch Wegfall der Aussenwachen (z.B. Steuerertrag).
Einhaltung kantonale Richtwerte	Prognose der Auswirkung auf die finanziellen Kennzahlen. Werden die kantonalen Richtwerte eingehalten?
Personal	
Reduktion Stellenplan	Wird in einzelnen Verwaltungsabteilungen der Stadt Personal abgebaut (als Folge der geringeren Dossier-/Einwohnerzahl und der geringeren Fläche der Gemeinde)?
Technische Fragen	
Register	Bereinigung der Register
Webauftritt, Social Media	Anpassungsbedarf und Ausführung

⁹ Z.B. Anpassung Anschlussvertrag Greifensee betreffend ARA Uster: Bei der Kanalisationsvereinbarung gäbe es wohl bei einer Abtrennung keine Änderung, weil hier ein gegenseitiges kostenloses Einleitungsrecht besteht. Hingegen dürfte sich der Kostenteiler in Art. 6 des Betriebsvertrags für die Benützung der ARA durch die Gemeinde Greifensee wohl erhöhen, d.h. Greifensee müsste mehr zahlen.

Für den Strombereich besteht eine Aufteilung zwischen der Energie Uster AG und den EKZ. Die Energie Uster AG ist eine selbstständige privatrechtliche AG, die sich aber zu 100% im Besitze der Stadt Uster befindet.

7.3 ABZUKLÄRENDE INHALTE BEI DER EINGEMEINDUNG DER ORTSTEILE IN DIE GEMEINDE GREIFensee

Thema	Bemerkung
Juristische Abklärungen	
Rechtserlasse	Kontrolle aller kommunalen Rechtserlasse auf Hinzufügung der beiden Ortsteile.
Verträge	Übernahme von Verträgen, die die beiden Ortsteile betreffen.
Finanzielle Abklärungen	
Kantonaler Finanzausgleich	Prognose der Auswirkungen für Greifensee durch Veränderungen im kantonalen Finanzausgleich.
Budget des ersten Jahres nach Inkrafttreten für die erweiterte Gemeinde Greifensee (sowie entspr. Aufgaben- und Finanzplan)	Das erste Budget der erweiterten Gemeinde wird in der Regel von einer gemeinsamen Gemeindeversammlung kurz vor dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses beschlossen. Im Vertrag ist zu regeln, wie die Wahlkreise für Nänikon/Werrikon abgegrenzt sind.
Personal	
Einstufungen Lohn/Entlöhnung	Wie werden allenfalls von Uster übernommene Mitarbeitende ins Lohngefüge eingepasst?
Stellenplan	Benötigt die Gemeinde Greifensee mehr Personal, um die zusätzlichen Aufgaben stemmen zu können? Personalreduktion als Synergiegewinn (sofort, gestaffelt, via natürliche Fluktuationen).
Technische Fragen	
Wechsel Bürgerrecht	Für die Schweizer Bürgerinnen und Bürger in den Ortsteilen Nänikon/Werrikon wechselt durch die Umgemeindung das Bürgerrecht von Uster auf Greifensee.
Grundbuchanpassungen, Anpassung Geoinformation Kanton	Wie erfolgen die Grundbuchanpassungen und welchen Aufwand haben Firmen und Einwohner?
Ortsplanungsanpassung	Bis wann wird eine Vereinheitlichung der baurechtlichen Grundlagen für Greifensee inklusive der Ortsteile Näniken/Werrikon durchgeführt?
Register	Ergänzung der Register
Webauftritt, Social Media	Anpassungsbedarf und Ausführung
Ver- und Entsorgung	Sollten hier Aufgaben bei der bisherigen AG verbleiben, so ist zu klären, ob dafür ein neuer Ausgliederungserlass durch Greifensee nötig ist.

Für die Eingemeindung der Ortsteile Nänikon/Werrikon in die Gemeinde Greifensee ergeben sich Fragen, die einem ganz klassischen Gemeindefusionsprojekt entsprechen. Da eine Absorptionsfusion durchgeführt wird, ergeben sich in der Regel die Lösungen, die bisher in Greifensee gelebt wurden (kaum neu ausgearbeitete Lösungen). Es muss dennoch im Einzelnen geklärt werden, ob die zunehmende Fläche und Einwohnerzahl bei den einzelnen Themen Anpassungen aufdrängen.

Die nachfolgenden Themen sind Vorschläge, die auf Erfahrungswerten beruhen. Ob sie im Falle dieser Grenzänderung relevant sind, zeigt sich erst im Zuge der Abklärungen.

Thema	Thema	Thema
Übergeordnete Themen		
Anpassung Ortstafeln	Beibehaltung Postleitzahl (Anfrage an Post)	
Recht, Fusionsvertrag, Botschaft		
Gegenmassnahmen Anonymisierung	Erhalt Quartier-/Ortsteilleben	Erhalt identitätsstiftende Anlässe (z.B. 1. August-Feier/Weihnachtsfeier mit Bevölkerung)
Mitteilungsorgan(e) der Gemeinde	Anpassung Gemeindeordnung	
Organisation und Führung		
Internet-Auftritt	Corporate Identity/Corporate Design	Amtszeitverlängerung resp. -verkürzung Behördenmitglieder (Räte, Kommissionen, Bildungskommission usw.) - je nach Zeitpunkt Inkraftsetzung
Behördenorganisationsmodell	Politische Mitbestimmungs- und Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung	Anzahl Mitglieder Gemeindevorstand
Pensen Gemeindevorstand	Entschädigung Exekutivmitglieder	Versammlungsverfahren vs. Urnenverfahren
Kommissionen (Zahl, Aufgaben, Zusammensetzung) Evtl. Sitzgarantie für die beiden Ortsteile	Unterschriftenzahlen Gemeindeinitiative und ähnliche demokratische Mitwirkungsmittel	Urnenbüro (Standorte)
Anpassungen IT (z.B. Zusammenführung Systeme, Datenmigration)	Verwaltungsorganisation (siehe auch Stellenplan)	Veränderung Leistungskatalog
Gewünschte Dienstleistungsstandards	Auflistung der Zweckverbandsmitgliedschaften	Schaffung/Aufhebung regionaler Lösungen (z.B. Zivilstandsamt, Steueramt, Sozialberatungszentren usw.)
Schaffung/Auflösung von Mandaten (z.B. techn. Bauverwaltung)		
Finanzen und Steuern		
Darstellung heutige Finanzlage der beteiligten Gemeinde und Ortsteile (u.a. Steuerkraft, Steuerfuss, Finanz- und Verwaltungsvermögen, Schulden, Kennzahlen usw.)	Darstellung der Unterschiede der Rechnungslegungsgrundsätze und Bewertungen der beteiligten Gemeinden	Finanzpolitik der erweiterten Gemeinde (strategische Leitlinien)
Vergleichswerte: mittelfristige Finanzpläne der Gemeinden im Falle einer weiteren Eigenständigkeit	Erstellung konsolidierter mittelfristiger Aufgaben- und Finanzplan der erweiterten Gemeinde	Ist-Soll-Vergleich je Gemeinde (finanzielle Auswirkungen)
Auswirkungen auf Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung	Abschätzung der Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich	Lohnsumme
Investitionsbedarf (z.B. für Verwaltungsstandorte, IT-Zusammenführung, Mobiliar usw.)	Investitionsbedarf für Leistungsangleichung Öffentlicher Verkehr	Mehraufwand
Veränderungen bei den Gebühren	Umgang mit Rückstellungen, Spezialfinanzierungen und Fonds	Zu erwartender Steuerfuss
Inkasso Hundesteuer	Verwendung Liegenschaften Verwaltungsvermögen (Desinvestitionen?)	Verwendung Liegenschaften Finanzvermögen

Thema	Thema	Thema
Bildung und Kultur		
Schulstandorte	Schulleitbild	KITA
Kindergarten	Zuweisung Schülerzuweisungen zu Schulhaus	Schülertransporte/Schulbus
Schulgesundheitsdienst	Schulergänzende Betreuungsangebote	Schulsozialarbeit
Musikschule	Anpassungen Schulreglement, Schulverordnung, Geschäftsordnung	Anpassungen IT (z.B. Zusammenführung Systeme, Datenmigration)
Schulbibliothek	Erwachsenenbildung	Kulturangebot
Kulturförderung (Preise, Beiträge usw.)	Förderung Vereinsleben/Modell der Vereinsunterstützung (Beiträge und/oder gratis-Raumnutzungen)	Finanzielle Auswirkungen auf einzelne Vereine durch allfälligen Wechsel bei der Vereinsunterstützung
Werden Vereine auch zusammengelegt?	Vereinsleben in allen Ortsteilen	Infrastruktur für Kultur- und Freizeitaktivitäten von Jugendlichen und Erwachsenen
Infrastrukturbedarf für Sport, Freizeit, Vereine		

Soziales und Gesundheit		
Stationäre Pflege	Ambulante Pflege, Spitexzuteilung	Alterswohnen
Pflegefinanzierung	Familienergänzende Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter	Jugendarbeit
Auswirkungen auf Kindes- und Erwachsenenschutz	Mütter- und Väterberatung	Leistungsstandards der Dienstleistungen im Bereich Soziales, Gesundheit, Alter (Anpassungen?)
Integration	Sozialdienst	Alimentenhilfe

Infrastruktur, Umwelt, Raumordnung, Verkehr, Sicherheit		
Vereinheitlichung Strom/Wasser/Gas/Telekommunikation	Redundante Wasserversorgung sichern	Energieversorgung (u.a. Alternative Energien)
Entsorgung von Wertstoffen	Entsorgung von Sperrgut und Grünabfällen	Abnahmeverträge Entsorgung (Anpassungen?)
Papiersammlungen durch Vereine	Abwasserentsorgung/Kanalisation (Anpassungsbedarf)	Organisation Werkdienst
Leistungsstandards Werkdienst	Standort(e) Werkhöfe	Veränderungen bei den Gebühren (z.B. Erschliessungsbeiträge)
Harmonisierung Ortsplanung, Bau- und Zonenordnungen	Zonen und Reserven (IST-Zustand und SOLL)	Chancen und Risiken einer koordinierten Raumentwicklung/-planung
Szenarien für Wachstum	Gültigkeit bisheriger und in Arbeit befindlicher Ortsplanung(en)	Definition von Übergangsfristen und Behördenverbindlichkeiten
Erhalt Ortsbilder	Verkehrsplanung	Leistungsangleichung Öffentlicher Verkehr
Status Strassenverbindung von/zu den beiden Ortsteilen (wird diese nach einer Fusion zur Gemeindestrasse zurückgestuft?)	Strassengenossenschaften	Umbenennung von gleichlautenden Strassennamen
Nutzung öffentlicher Grund (Bewirtschaftung)	Parkplatzbewirtschaftung	Marktwesen
Wie weiter bezgl. Winterdienst und Reinigung Privatstrassen in den beiden Ortsteilen?	Umwelt- und Naturschutz (evtl. Umweltstelle)	Naherholungsräume
Land- und Forstwirtschaft (Wie weiter bez. Gemeindewälder/landwirtschaftliche Parzellen?)	Hochwasserschutz	Altlastenverdachtsflächen, Sanierung belastete Standorte

Thema	Thema	Thema
Landwirtschaftsbeauftragter	Polizeiliche Versorgung	Feuerwehrorganisation
Steuersatz Feuerwehr	Standort(e) Feuerwehr	Zivilschutzorganisation
Schiesswesen (inkl. Umweltverträglichkeit und Organisation der entspr. Anlagen)	Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz verwaltungsintern	bfu Sicherheitsdelegierter
Gemeindeführungsstab		

8 GROBER ZEITPLAN VON ABSTIMMUNG INITIATIVE BIS UMSETZUNG GRENZBEREINIGUNG

Der angegebene Zeitbedarf basiert auf der Erfahrung von BDO. Es handelt sich dabei um Näherungswerte, die bei Projektbeginn in Phase 1 verifiziert werden müssen. Wir rechnen mit schwierigen Diskussionen in den Fachthemen und dort insbesondere bei den Vermögensfragen. Dafür fällt mehr Aufwand an und ein genügendes zeitliches Fenster ist wichtig.

Im Vergleich zu klassischen Fusionsprozessen kleinerer Gemeinden, ist in Uster durch die Struktur mit Parlament und Kommissionen mit einem zeitlichen Mehraufwand zu rechnen. Untenstehende Schätzwerte berücksichtigen diesen Mehraufwand.

Der Zeitplan zeigt noch nicht einzelne Kommunikationsschritte. Für ein erfolgreiches Projekt ist jedoch beim Start von Phase 1 ein Kommunikationskonzept zu erstellen.

Mit der Festlegung des Umsetzungszeitpunkts wird ein wichtiger Vorentscheid zu Beginn der Phase 1 getroffen. Es wird empfohlen, den Umsetzungszeitpunkt **nicht** mit dem Beginn einer Amtsdauer zu kombinieren. Wahlen sind nämlich nur durchzuführen, wenn die Absorptionsfusion auf Amtsdauerwechsel in Kraft tritt.

Prozessschritt	Zeitbedarf
Phase 0 - Initiative Uster	gesamte Phase ca. 1½ Jahre
Unterschriftensammlung	½ Jahr
Einreichung Initiative	
Prüfung Gültigkeit/Zustandekommen	4 Wochen
Einholen formelle Zustimmung Gemeinderat Greifensee (ist der Gemeinderat bereit, in Verhandlungen einzusteigen?)	parallel (aber vor Phase 1)
Erstellen Bericht und Antrag zuhanden Parlament	8 Wochen
Parlamentarische Debatte in Uster	6 Wochen
Evtl. Erstellen beleuchtender Bericht	8 Wochen
Evtl. Gestaltung, Druck/Versand	6 Wochen
Evtl. Urnenabstimmung in Uster (sofern Parlament ablehnt)	4 Wochen
Einholen Projektbudgets (idealerweise mit ordentlichem Jahresbudget) - evtl. via Parlament	12 Wochen
Phase 1 - Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen	gesamte Phase ca. 2 Jahre
Projektplanung, Konstituierung Projektorganisation	12 Wochen
Abschluss Vorvertrag	12 Wochen
Instruierung Arbeitsgruppen	2 Wochen
Ausarbeitung Lösungen: Verhandlungen für die Vermögensaufteilung werden voraussichtlich lange dauern. Die anderen Arbeitsgruppen sollten mit einem kürzeren Zeitraum auskommen.	52 Wochen
Evtl. Mitwirkungsveranstaltung mit Bevölkerung von Nänikon/Werrikon	parallel
Mitwirkungsveranstaltungen Parlament Uster	3 Wochen
Schlussbericht der ausgehandelten Lösungen (auf Basis der Berichte der Arbeitsgruppen)	4 Wochen
Erstellen Vertrag	parallel
Vorprüfung Vertrag durch Gemeindeamt Kanton	16 Wochen

Prozessschritt	Zeitbedarf
Phase 2 - Abstimmung über den Vertrag	gesamte Phase ca. 1 Jahr
Erstellen Bericht und Antrag ans Parlament	8 Wochen
Parlamentsdebatte	16 Wochen
Evtl. Nachverhandlung/Differenzbereinigung bei allfälligem Nein respektive Korrekturen des Parlaments Uster	p.m.
Orientierungsversammlungen für Stimmberechtigte	3 Wochen
Erstellen beleuchtender Bericht	8 Wochen
Gestaltung, Druck/Versand	6 Wochen
Urnenabstimmung	4 Wochen
Phase 3 - Umsetzung	gesamte Phase ca. 1 Jahr
Konstituierung Umsetzungsbehörde und Projektorganisation	4 Wochen
Mögliche Rechtsverfahren (z.B. Beschwerden gegen Abstimmung)	Zeit nicht abschätzbar
Genehmigung des Vertrags durch Regierungsrat (inklusive allfälliger Anpassungen Amtsdauer Behörden)	parallel
Umsetzungsarbeiten	50 Wochen
Wahlen Greifensee (sofern Inkrafttreten identisch mit Beginn ordentlicher Amtsdauer)	parallel
Ersatzwahlen Uster (für jene Behördenmitglieder, die aus Nänikon/Werrikon sind)	parallel
Budgetgemeindeversammlung Greifensee (mit Stimmberechtigten von Nänikon/Werrikon)	parallel
Inkrafttreten	p.m.

9 ABSCHÄTZUNG PERSONELLER AUFWAND UND PROJEKTKOSTEN

Die Aufwandschätzungen (personell und finanziell) sind Schätzwerte für beide Gemeinden gemeinsam, die in dieser frühen Phase des Prozesses noch einige Ungenauigkeiten aufweisen. Sie basieren auf Erfahrungswerten von BDO und Aufwandschätzungen bei den internen Aufwänden¹⁰.

Das kantonale Gemeindeamt weist darauf hin, dass die Komplexität eines Fusionsprojekts hoch sei. Ein professionelles Projektmanagement ist zentral für ein erfolgreiches Projekt. «In der Regel zieht diese Projektorganisation eine externe Beraterin oder einen externen Berater bei.»¹¹ Die Verwaltungskader in der Stadtverwaltung Uster verfügen über knappe zeitliche Ressourcen. Um eine Überlastung zu vermeiden, werden Aufgaben an externe Dienstleister beauftragt.

Im Vergleich zu klassischen Fusionsprozessen kleinerer Gemeinden, ist in Uster durch die Struktur mit Parlament und Kommissionen mit einem zeitlichen Mehraufwand zu rechnen, der sich auch in den Kosten abbildet. Untenstehende Schätzwerte berücksichtigen diesen Mehraufwand.

Die Projektkosten hängen vom Umfang und der Tiefe der Abklärungen und Umsetzungsarbeiten in den Phasen 2 und 3 ab. Sie werden auch dadurch beeinflusst, ob Arbeiten extern vergeben oder von den Gemeinden selbst übernommen werden. Entsprechend ungenau sind die Kostenschätzungen.

Prozessschritt	interner Zeitaufwand in Stunden, Total aller beteiligter Exekutivmitglieder (Schätzung)	interner Zeitaufwand in Stunden, Total aller beteiligter Verwaltungskader (Schätzung)	interne Kosten in CHF (Schätzung)	externe Kosten in CHF (Schätzung)
Phase 0 - Initiative Uster	30	108	76'646	25'000
Einreichung Initiative - Prüfung Unterschriften/Zustandekommen		42	7'644	
Einholen formelle Zustimmung Gemeinderat Greifensee (ist der Gemeinderat bereit, in Verhandlungen einzusteigen?)	7	1	1'813	
Erstellen Bericht und Antrag zuhänden Parlament	8	24	6'232	
Stadtratssitzungen Uster	7	1	1'813	
Parlamentarische Debatte in Uster	Personalkosten inkl.	Personalkosten inkl.	25'000	
Evtl. Erstellen beleuchtender Bericht	8	24	6'232	
Evtl. Urnenabstimmung in Uster (inkl. Porto und Druckkosten)	Wahlbüro untergeordnet	Wahlbüro untergeordnet	25'000	25'000
Einholen Projektbudgets (idealerweise mit ordentlichem Jahresbudget), evtl. Submission externe Berater		16	2'912	-

¹⁰ Durchschnittlicher Kostensatz für ein Exekutivmitglied - Externer Ansatz 233 Franken pro Stunde; Durchschnittlicher Kostensatz für Verwaltungskader - Externer Ansatz 182 Franken pro Stunde

¹¹ Siehe <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/gemeindefusion.html#-1434269517> unter 02-Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen (abgerufen 20.08.2023).

Phase 1 - Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen und Phase 2 Abstimmung über den Vertrag	996	1'280	515'028	280'000
Externe Projektleitung				100'000
Externe Fachberatung (Recht, Immobilienbewertung, öffentliche Finanzen/Vermögensaufteilung, Arbeitsrecht, Mehrwertsteuer)				90'000
Projektsekretariat (Terminkoordination, ausführliche Protokollierung usw.)				35'000
Veranstaltungen für Bevölkerung und Anspruchsgruppen z.B. Mitwirkungsveranstaltung mit Bevölkerung von Nänikon/Werrikon	22	22	9'130	10'000
Juristische Begleitung durch Gemeindeamt				-
Vereinigte Exekutiven (Annahmen: 14 Exekutivmitglieder und 2 Schreiber; 3 Sitzungen à 4 h; Vorstudium Unterlagen 2 h pro Person und Sitzung)	252	36	65'268	
Steuerungsgruppe (Annahmen: 6 Personen; Sitzung ca. alle 2 Monate während 1,5 Jahren; je ca. 3 h; Vorstudium Unterlagen 1 h pro Person und Sitzung)	144	72	46'656	
Arbeitsgruppen (Annahmen: 6 Arbeitsgruppen mit je 5 Personen; 6 Sitzungen pro AG à 3 h; Erstellen Unterlagen und Sitzungsvorbereitung à 3 h je Sitzung; plus Aufwand für Ausarbeitung von Unterlagen, Auslegeordnungen und Grundlageninformationen)	540	1'080	322'380	
Zustandsanalysen Infrastrukturen Nänikon/Werrikon durch externes Ingenieurbüro				45'000
Vorprüfung Vertrag durch Gemeindeamt Kanton				-
Orientierungsversammlungen für Stimmberechtigte	22	22	9'130	
Erstellen Bericht und Antrag ans Parlament	8	24	6'232	
Parlamentarische Debatte in Uster	Personalkosten inkl.	Personalkosten inkl.	25'000	
Erstellen beleuchtender Bericht und Stimmmaterial	8	24	6'232	
Urnenabstimmung (inkl. Porto und Druckkosten)	Wahlbüro untergeordnet	Wahlbüro untergeordnet	25'000	
Phase 3 - Umsetzung	347	762	244'535	290'000
Externe Projektleitung				30'000
Projektsekretariat (Terminkoordination, Protokollierung usw.) - evtl. auch intern abgedeckt				10'000

Umsetzungsbehörde (Annahme: 6 Personen; Sitzung ca. alle 1,5 Monate während 1 Jahr; je ca. 3 h; Vorstudium Unterlagen 2 h pro Person und Sitzung)	120	120	49'800	
Arbeitsgruppen u/o Direktbeauftragung Mitarbeitende	200	300	101'200	
Datentransfer/Zusammenführung IT		300	54'600	250'000
Veranstaltungen für Bevölkerung und Anspruchsgruppen	22	22	9'130	
Wahlen Greifensee (sofern Inkrafttreten identisch mit Beginn ordentlicher Amtsdauer)	5	20	4'805	
Ersatzwahlen Uster (für jene Behördenmitglieder, die aus Nänikon/Werrikon sind) (inkl. Porto und Druckkosten)	Wahlbüro untergeordnet	Wahlbüro untergeordnet	25'000	
Budgetgemeindeversammlung Greifensee (mit Stimmberechtigten von Nänikon/Werrikon)	fällt sowieso an		-	-
Abgangsentschädigung abgebaute Stellen Uster u/o Bestandesgarantien			p.m.	p.m.

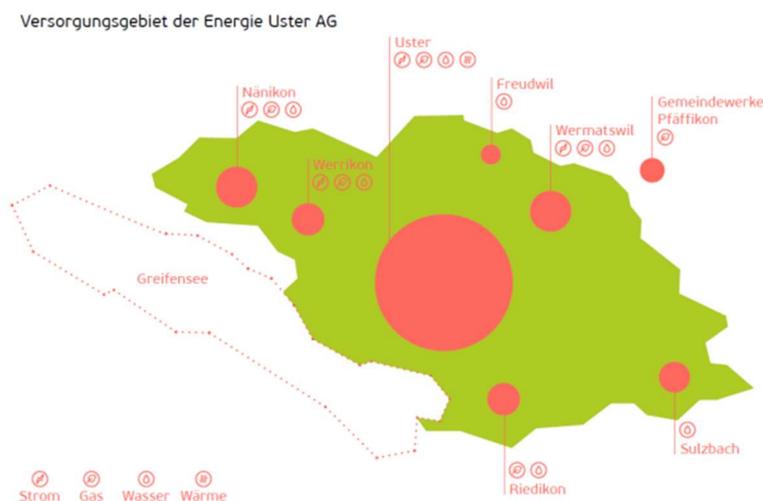
Prozessschritt	interner Zeitaufwand in Stunden, Total aller beteiligter Exekutivmitglieder (Schätzung)	interner Zeitaufwand in Stunden, Total aller beteiligter Verwaltungskader (Schätzung)	interne Kosten in CHF (Schätzung)	externe Kosten in CHF (Schätzung)
TOTAL	1'373	2'150	836'209	595'000
<i>Phase 0 - Initiative Uster</i>	30	108	76'646	25'000
<i>Phase 1 - Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen und Phase 2 - Abstimmung über den Vertrag</i>	996	1'280	515'028	280'000
<i>Phase 3 - Umsetzung</i>	347	762	244'535	290'000

10 ANHANG: ENERGIE- UND WASSERVERSORGUNG IM GEBIET NÄNIKON/WERRIKON



Energie- und Wasserversorgung im Gebiet Nänikon/Werrikon

Die Energie Uster AG versorgt die Stadt Uster mit Strom, Wasser, Wärme und Gas, so auch im Gebiet Nänikon/Werrikon (vgl. auch Versorgungsgebiet der Energie Uster AG auf Seite 21 im Geschäftsbericht 2022 der Energie Uster AG unter www.energieuster.ch).



Entsprechende Versorgungsinfrastrukturen sind im Eigentum der Energie Uster AG. Ferner baut, betreibt und unterhält die Energie Uster AG die öffentliche Beleuchtung im Auftrag der Stadt Uster.

Elektrizitätsversorgung

- Die Stromnetzgebiete im Kanton Zürich sind wie folgt festgelegt:
<https://maps.zh.ch/?topic=AweIStromnetzZH&scale=335614&x=2692500&y=1252500&srid=2056>
- Das gesamte Versorgungsnetz für den Strom in den Gebieten Nänikon/Werrikon ist im Eigentum der Energie Uster AG und besteht aus dem Mittelspannungs- und Niederspannungsnetz. Diese Teile der Elektrizitätsversorgung sind integraler Bestandteil des gesamten Stromnetzes in der Verantwortung der Energie Uster AG (vgl. auch Thema Strom auf Seiten 14 -15 im Geschäftsbericht 2022 der Energie Uster AG unter www.energieuster.ch).
- Die übergeordnete Versorgung (Hoch- und Mittelspannung) erfolgt über das Unterwerk (UW) Uster der EKZ auf dem Werkhofareal an der Oberlandstrasse. Alternativ stehen Noteinspeisepunkte über zwei Unterwerke (UW Aathal und UW Volketswil der EKZ) zur Verfügung.
- Die Anlagen der öffentlichen Beleuchtung (OeB) für die Gebiete Nänikon/Werrikon sind an das Niederspannungsnetz der Energie Uster AG angeschlossen. Die gesamte Infrastruktur der öffentlichen Beleuchtung auf Gemeindestrassen sind im Besitz der Stadt Uster und wird durch die Energie Uster AG gebaut, betrieben und unterhalten. Die OeB auf Kantonsstrassen sind Eigentum des Kantons und werden ebenfalls durch die Energie Uster AG gebaut, betrieben und unterhalten.



- Die gesamte Elektrizitätsversorgung – auch im Gebiet Nänikon/Werrikon - wird über ein zentrales Netzleitsystem inklusive entsprechender Kommunikationsinfrastruktur überwacht, gesteuert und optimiert.
- Zudem baut und betreibt Energie Uster AG Fotovoltaikanlagen auf Dächern der öffentlichen Hand. Bis Ende 2023 werden zwei neuen Fotovoltaikanlagen auf Dächern der Schulhauses Singvogel, Nänikon erstellt, welche im Eigentum der Energie Uster AG sind.
- Das Versorgungsgebiet Nänikon/Werrikon im Bereich der Elektrizitätsversorgung umfasst folgende Anlageninfrastrukturen der Mittel- und Niederspannung (Stand Juli 2023):
 - o Anzahl Transformatorenstationen: 11
 - o Anzahl Verteilkabinen 66
 - o Länge Hauptleitungsnetz rund 31.3 km

Wasserversorgung

- Die Wasserversorgung im Gebiet Nänikon/Werrikon ist im Eigentum der Energie Uster AG und besteht im Wesentlichen aus Wassertransport- und Verteilleitungen sowie Hydranten, welche primär der Löschwasserversorgung dienen.
- Die Gebiete Nänikon/Werrikon verfügen über keine eigenen Grundwasserpumpwerke für die Trinkwasserversorgung wie auch keine Reservoirs. Die Trinkwasserversorgung erfolgt primär über die Grundwasserressourcen im Gebiet Nieder-Uster (Grundwasserpumpwerke Strandbad, Seefeld 1 und Seefeld 2) sowie die beiden Reservoirs Hasenbühl und Buechhalden.
- Zwecks der Versorgungssicherheit besteht die Möglichkeit, Trinkwasser aus dem Gebiet Ober-Uster in Richtung Nänikon/Werrikon zu leiten. Ferner besteht eine Option, mit den regionalen bzw. überregionalen Gruppenwasserversorgungen (GOG/GOG) über den Schacht Grossriet (Nänikon), zum Beispiel bei grosser Trockenheit, Trinkwasser vom Zürichsee bzw. Winterthur zu beziehen. Zusätzlich wird täglich Trinkwasser an die Gemeinde Greifensee aus dem Gebiet Nieder-Uster über das Trinkwassernetz in Nänikon/Werrikon abgegeben (vgl. auch Thema Wasser auf Seiten 18 - 19 im Geschäftsbericht 2022 der Energie Uster AG unter www.energieuster.ch).
- Ferner werden die öffentlichen Brunnen im Gebiet Nänikon/Werrikon mehrheitlich aus dem Trinkwassernetz der Energie Uster AG versorgt.
- Die gesamte Wasserversorgung - auch im Gebiet Nänikon/Werrikon - wird über ein zentrales Netzleitsystem inklusive entsprechender Kommunikationsinfrastruktur überwacht, gesteuert und optimiert.
- Das Versorgungsgebiet Nänikon/Werrikon im Bereich der Wasserversorgung umfasst folgende Anlagen (Stand Juli 2023), welche im Eigentum der Energie Uster AG sind:
 - o Anzahl Grundwasser- und Zonenpumpwerke keine separaten Grundwasserpumpwerke (die Versorgung erfolgt im Wesentlichen aus dem Gebiet Nieder-Uster)
 - o Gesamtes Reservoirvolumen (m3) keine separaten Reservoirs
 - o Länge Hauptleitungsnetz (km) keine separaten Angaben zzt. verfügbar

