

**GR Gesch Nr. 206 / 2005**

203 - B3.1 / B3.5.3  
Interpellation Peter Anderegg  
Politischer Zusammenschluss Dübendorfs mit Nachbargemeinden  
Beantwortung

---

Gemeinderat Peter Anderegg hat am 7. Juni 2005 folgende Interpellation eingebracht:

*Interpellation Politischer Zusammenschluss Dübendorfs mit Nachbargemeinden:*

*Im September 2002 begründete der Stadtrat seinen Antrag für die Mitgliedschaft im Verein „glow. das Glattal“ richtigerweise damit, dass es nicht mehr möglich sei, „dass jede Gemeinde sich alleine den anstehenden Problemen annimmt“. Ich habe in der damaligen Diskussion darauf hingewiesen, dass zwar demokratisch gewählte Gemeindepräsidenten in der Regionalkonferenz mitwirkten, aber eben nicht nach Parteienproporz vertreten seien. Dass Zweckverbände demokratisch zu organisieren seien, steht nun in der neuen Zürcher Verfassung. Das ist einer der Gründe für das Einreichen dieser Interpellation. Weitere sind die Anzeichen des schleichenden Verlustes eigenständigen Handelns: Bau- und Planungsabläufe sind grösstenteils kantonale vorgegeben, der Bereich der obligatorischen Bildung wird strategisch und finanziell von den Gemeinden übergeordneten Ebenen gesteuert. Energie, Verkehrs- und Umweltfragen sind kantonale oder gar eidgenössisch geregelt, ebenso Sicherheits-, Bildungs- und Sozialfragen. Wo bleibt da sinnvoller Spielraum auf kommunaler Ebene? Aber auch: Wie sinnvoll sind Steuerverwettbewerbe unter den kleinräumigen Gemeinden?*

*Als Agglomerationsgemeinde um die Kernstadt Zürich sind wir in ein mobiles, eng vernetztes urbanes Umfeld eingebettet. In dieser Situation muss gefragt werden, ob die politische Selbständigkeit der traditionellen Gemeinde noch sinnvoll und tragbar ist. Die zunehmend Gemeinde überschreitenden, ja teils Regionen-, Kantons- und Landesgrenzen überschreitenden Probleme führen zwangsläufig zur Frage der optimalen Entscheidungsfindung. Es geht dabei nicht um die Abschaffung des Föderalismus, sondern darum, ihn in neuen Strukturen demokratisch wieder zu beleben. Das trägt zur Stärkung der Politik und eines wirksamen service public bei. Dazu gehören die Bildung kleinerer Orts- und Quartiergemeinschaften, die effektive Verantwortung für sich übernehmen können oder von grossräumigeren Zweckgemeinschaften, die demokratisch legitimiert sind.*

*In diesem Zusammenhang stelle ich dem Stadtrat folgende Fragen.*

- 1. Wie beurteilt der Stadtrat obengenannte Einschätzung bezüglich Autonomieverlust von Gemeinden und insbesondere der Stadt Dübendorf, bzw. wie hoch schätzt er den „nicht autonomen Nachvollzug“ von übergeordnetem Recht?*
- 2. Wie stellt sich der Stadtrat zu einem politischen Zusammenschluss der Stadt Dübendorf mit Nachbargemeinden und wie schätzt er die Vor- und Nachteile ein?*

# Stadt Dübendorf

Auszug aus dem Protokoll  
des Stadtrates

Sitzung vom 20.10.2005

3. *Welcher Art von Zusammenschluss könnte sich der Stadtrat vorstellen (Stichworte: Zweckverband, Zweckgemeinde, Fusion) und wie stellt er sich die Organisation und Grösse einer übergeordneten Behörde vor (Legislative und Exekutive)?*
4. *Welche Gemeinden kämen aus der Sicht Dübendorfs in Frage?*
5. *Welche demokratischen Instrumente müssten ausgebaut werden, um die Mitsprache Dübendorfs integral oder einzelner Quartiere in einer neuen „Stadt“ zu gewährleisten?*
6. *Welches Vorgehen müsste gewählt werden, falls ein solcher Zusammenschluss angestrebt würde?*

## DER STADTRAT BESCHLIESST:

1. Die Interpellation von Peter Anderegg und Mitunterzeichner wird wie folgt beantwortet:

### Vorbemerkungen:

Die Interpellation Anderegg scheint ihre Ursache nicht nur in der neuen Kantonsverfassung zu haben, sondern vor allem auch in den parlamentarischen Anfragen 801 und 802 im Kantonsrat („Kantonale Unterstützung von Gemeindefusionen“ bzw. „Motivationsfaktoren für die engere Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindefusionen“).

Die Erwartung des Interpellanten, dass der Stadtrat konkret „in Frage kommende“ Nachbargemeinden nennt, muss enttäuscht werden, würden diese doch einen solchermassen artikulierten „Grossmachanspruch Dübendorfs“ kaum goutieren. Die Nachbargemeinden würden nur brüskiert und damit bisher gute Beziehungen und zweckmässige, bewährte Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten und Ebenen aufs Spiel gesetzt.

Es ist aber auch zu bedenken, dass der Fokus von Gemeindefusionen im Sinne von Art. 84 der neuen Kantonsverfassung auf kleine bis mittlere Gemeinden zielt, um in vernünftigen Verwaltungsgrössen und –strukturen Synergien zu gewinnen. Allein schon das sind schwierige Unterfangen, wie bereits gescheiterte, aber weitaus plausiblere Fusionen beweisen (Schöffliisdorf und Oberweningen, Rorbas und Freienstein-Teufen oder Andelfingen und Kleinandelfingen). Im Kanton Thurgau wurde dieser Weg mit den Munizipalgemeinden bereits erfolgreich gegangen, teilweise auch in den Kantonen Luzern, St. Gallen, Graubünden und Tessin (Zusammenschlüsse kleiner und kleinster Gemeinden). Will heissen: Im Kanton Zürich sind Fusionen primär für kleinere Gemeinden anzudenken und nicht für Gemeinden in der Grössenordnung von Dübendorf und seinen Nachbargemeinden:

- Dübendorf \*

22'700 Einwohner

# Stadt Dübendorf

Auszug aus dem Protokoll  
des Stadtrates

Sitzung vom 20.10.2005

- Fällanden	6'700
- Schwerzenbach	4'300
- Volketswil	14'500
- Wangen-Brüttisellen *	6'200
- Dietlikon *	6'500
- Wallisellen *	12'200

Vier dieser Gemeinden (\*) sind Mitglied von glow. das Glattal, wobei gerade für die Mitglied-Gemeinden dieser Region, in der insgesamt rund 95'000 Personen leben, die Unantastbarkeit der Gemeindeautonomie stipuliert wurde (Art. 2, Abs. 2 der Statuten). - In diesen Dimensionen (> 20'000 Ew) denkt man zweifelsfrei auch an das noch junge Beispiel der Fusion der st. gallischen Gemeinden Rapperswil und Jona. Dieses Beispiel ist allerdings aufgrund der ganz speziellen geografischen und geopolitischen Lage nicht als „Fusions-Benchmark“ geeignet.

Nimmt man vor diesem Hintergrund eine erste Beurteilung vor, so erscheinen die Fragen einerseits nicht sehr realitätsbezogen und andererseits in ihrer tatsächlichen Komplexität heute kaum bzw. gerade deshalb teilweise einfach beantwortbar, nämlich:

Der Stadtrat kann hier und heute zu allfälligen Zusammenschlüssen nicht Stellung nehmen bzw. für ihn ist eine solche Idee aktuell kein Thema!

Alles andere wäre politisch unklug und würde eine Gefährdung der bestehenden guten Beziehungen und der Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden darstellen.

Bezüglich des angesprochenen, nicht vorhandenen Parteienproporz bei den heutigen Zusammenarbeiten zwischen einzelnen Gemeinden, wird auf den Art. 93 der neuen Kantonsverfassung hingewiesen, welcher die demokratische Organisation für Zweckverbände explizit festhält. Für die Revision der Statuten steht den Gemeinden eine Übergangsfrist von 4 Jahren zur Verfügung (Art. 144 nKV, Übergangsbestimmungen).

## Zu Frage 1:

Es ist richtig, dass eine Vielzahl von Aufgaben durch übergeordnetes Recht bestimmt ist. Immerhin haben die Gemeinden aber im geltenden Rechtsrahmen Ermessensspielräume, die unterschiedlich ausgeschöpft werden. Der Autonomieverlust ist insofern in die richtigen Relationen zu rücken, als bestimmte Vollzugsaufgaben eine Autonomie von Gemeinden richtigerweise verbieten (beispielsweise soziale Sicherheit, Polizei- und Meldewesen, Zivilstandswesen). Wie hoch dieser „nicht autonome Nachvollzug“ ist, könnte – ausser über die Stellenpläne – nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand ermittelt werden, weshalb darauf verzichtet wird.

Immerhin hat eine Studie im Auftrag des Zürcher Gemeindepräsidentenverbandes vor eineinhalb Jahren gezeigt, dass sich nur 46 Prozent des (finanziel-

# Stadt Dübendorf

Auszug aus dem Protokoll  
des Stadtrates

Sitzung vom 20.10.2005

len) Aufwands von den Gemeinden direkt beeinflussen lassen (NZZ vom 27. Juni 2005), ein Anteil, der in ähnlichem Umfang auch für nicht autonome Aufgaben zutreffen dürfte.

## Zu Fragen 2 und 3:

In seiner Antwort vom 8. Juni 2005 auf die Anfrage „Motivationsfaktoren für die engere Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindefusionen“ im Kantonsrat hielt der Regierungsrat unter anderem fest: „Eine allgemeine Beurteilung der Auswirkungen von Gemeindefusionen in der Schweiz ist nur ansatzweise möglich. Die Auswirkungen müssen anhand konkreter Beispiele differenziert beurteilt werden und führen je nach zu Grunde liegender Werthaltung zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Mit einer einfachen linearen „Wenn-dann-Aussage“ (z.B. zwischen Gemeindegrosse und Effizienz der Aufgabenerfüllung) lassen sich die Auswirkungen von Fusionen wohl nicht erklären. Es kommt hinzu, dass noch kaum Erkenntnisse über die mittel- und langfristigen Auswirkungen von zu Stande gekommenen Gemeindefusionen vorliegen, da der gegenwärtige Trend zu Gemeindefusionen erst wenige Jahre alt ist. Um allgemein gültige Aussagen machen zu können, sind deshalb weitere umfangreiche Fallstudien notwendig. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass jede Gemeindefusion auch den Aspekt des Einmaligen hat und dass im konkreten Projekt Auswirkungen und Probleme auftreten können, die nicht vorhersehbar sind.“

Im gleichen Sinne ist der Stadtrat nicht in der Lage, heute eine verbindliche Antwort über einen politischen Zusammenschluss, dessen Art und die Organisation sowie deren allfällige Vor- und Nachteile zu liefern.

## Zu Fragen 4 bis 6:

Für den Stadtrat ist ein Zusammenschluss mit Nachbargemeinden zum heutigen Zeitpunkt aus Überzeugung kein Thema. Es wäre anmassend, „in Frage kommende Gemeinden“ zu nennen, ohne mit solchen im Voraus einen Grundkonsens nur schon über Verhandlungen erreicht zu haben, denn der Stadtrat pflegt freundschaftliche Beziehungen zu allen seinen Nachbargemeinden.

Der Stadtrat ist auch nicht bereit, sich auf ein so hypothetisches Feld der Spekulationen zu begeben und sich auf Fragen nach den Instrumenten und der Mitsprache „in einer neuen Stadt“ sowie ein allfälliges Vorgehen einzulassen.

## Zusätzliche Überlegungen:

Die Interpellation von Peter Anderegg wird auch als Anstoss aufgenommen, zu prüfen in wie weit Leistungen gemeinsam in einem grösseren Gebilde bzw.

# Stadt Dübendorf

Auszug aus dem Protokoll  
des Stadtrates

Sitzung vom 20.10.2005

überkommunal und damit allenfalls effizienter und wirtschaftlicher zu erbringen wären. Dies wie vom Interpellanten dargelegt zur Stärkung eines wirksamen service public, aber unter Beibehaltung der demokratischen Kontrolle. Die Fusion von Gemeinden ist dazu eine Möglichkeit, welche aber für Dübendorf aus den dargelegten Überlegungen nicht in Frage kommt.

Hingegen stellt sich die Frage, in wie weit Leistungen sinnvollerweise gemeinsam von Kommunen und damit noch wirkungsvoller erbracht werden könnten, als wenn dies jede Gemeinde selber tun würde. Der Interpellant hat die Mitgliedschaft im Verein „glow. das Glattal“ angesprochen, wobei er auf die Notwendigkeit von demokratischen Entscheidungsprozessen hinweist. Dies ist ja bei Zweckverbänden – der traditionellen Form der überkommunalen Zusammenarbeit – umstritten, wobei die neue Kantonsverfassung auf die Bedeutung von demokratischen Strukturen hinweist. Weitere Formen sind Anschlussverträge, die gemeinsame Führung von Aktiengesellschaften oder Zusammenarbeitsverträge zwischen gleichberechtigten Gemeinden. Ein gutes Beispiel dafür ist nach Ansicht des Stadtrates die Kooperation zwischen den kommunalen Polizeikörpern von Dübendorf, Uster, Volketswil und Wetzikon. Kleinere und mittlere Gemeinden arbeiten namentlich bei der Feuerwehr oder dem Zivilschutz zusammen. Dies wäre sicher in Zukunft auch bei weiteren Gemeindeaufgaben denkbar, namentlich auch bei Verwaltungsaufgaben. Ein Beispiel dafür ist die Reorganisation der Zivilstandskreise, wenn auch vom Bund auferlegt.

Die zunehmende Komplexität der Aufgaben und die begrenzten finanziellen Mitteln werden neue, heute noch als unkonventionell wahrgenommene Ideen zu neuen Lösungen führen. Es wird dabei eine Herausforderung darstellen, nebst der erhöhten Wirksamkeit der Leistungen auch das demokratische Prinzip beizubehalten. Der Stadtrat wird sich im Rahmen von Leistungsüberprüfungen auch mit solchen Lösungsansätzen befassen.

#### 4. Mitteilungen an

- Peter Anderegg, Schulhausstrasse 20, 8600 Dübendorf
- Mitglieder Gemeinderat
- Mitglieder Stadtrat
- Planungsamt

G:\Dokument\ABTEILUNIKANZLEI\2005\SRB Interpellation Anderegg Zus.-schluss.doc