

# Einheitsgemeinde - was ist das? Grundsätzliche Informationen für Politische Gemeinden und Schulgemeinden

## Inhalt

1.	Einleitung.....	3
2.	Begriffe .....	3
3.	Bildung einer Einheitsgemeinde .....	4
4.	Kernelemente bei der Bildung einer Einheitsgemeinde .....	5
5.	Erfahrungsberichte und nützliche Links .....	6
6.	Erfahrungen inoversum .....	6



## 1. Einleitung

Die Politische Gemeinde ist das Grundmodell im zürcherischen Staatsaufbau. Gemäss Art. 83 der Kantonsverfassung nimmt sie alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind. Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung können von Schulgemeinden wahrgenommen werden. Die Politischen Gemeinden und die Schulgemeinden sind selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

## 2. Begriffe

Der im allgemeinen Sprachgebrauch verwendete Begriff "Einheitsgemeinde" findet sich in dieser Form nicht in den gesetzlichen Grundlagen. Als Einheitsgemeinde werden Gemeinden bezeichnet, auf deren Gebiet die Politische Gemeinde auch die Aufgaben von Schule und Bildung wahrnimmt, also keine autonome Schulgemeinde besteht. Denkbar ist, dass auch in Einheitsgemeinden für die Sekundarschule eine sog. Kreisschulgemeinde besteht. Das heisst, die Aufgaben der Sekundarstufe werden von mehreren Gemeinden gemeinsam in einer eigenen Sekundarschulgemeinde wahrgenommen.

Es sind somit folgende Begriffe zu unterscheiden:

Politische Gemeinde: Wird im allgemeinen Sprachgebrauch als "Gemeinde" bezeichnet. Territorial abgegrenztes Gebiet mit eigener Rechtspersönlichkeit (Autonomie). Politische Gemeinden verfügen über die sogenannte allgemeine Kompetenz in kommunalen Angelegenheiten. Dies bedeutet, dass alle nicht ausdrücklich durch Verfassung und Gesetz dem Kanton, dem Bund oder einer Spezialgemeinde vorbehaltenen Geschäfte in die Kompetenz der Politischen Gemeinde fallen.

Schulgemeinde: Die Schulgemeinde ist eine "Spezialgemeinde". Sie ist eine eigenständige öffentlich-rechtliche Körperschaft, die neben der Politischen Gemeinde existiert und ausschliesslich für die Aufgaben von Schule und Bildung verantwortlich ist. Aufgrund dieser klaren Fokussierung auf bestimmte Themen werden autonome Schulgemeinden als Spezialgemeinde bezeichnet. Das Gebiet der Schulgemeinde entspricht in der Regel dem Gebiet der Politischen Gemeinde (Ausnahme: Kreisschulgemeinde).

In eigenständigen Schulgemeinden legen die Stimmberechtigten der Schulgemeinde ein eigenes Budget und einen eigenen Steuerfuss fest, sie beschliessen über Kredite oder genehmigen die Jahresrechnung. Entspricht das Gebiet der Schulgemeinde demjenigen der Politischen Gemeinde, sind es die gleichen Stimmberechtigten, die in separaten (in der Regel gleichentags stattfindenden) Gemeindeversammlungen über die Budgets, den Steuerfuss oder die Jahresrechnungen der Politischen Gemeinde und der Schulgemeinde beschliessen.

Kreisschulgemeinde: Die Kreisschulgemeinde entsteht aus dem Zusammenschluss mehrerer autonomen Schulgemeinden. Das Gebiet einer Kreisschulgemeinde erstreckt sich über mehrere Gemeinden bzw. mehrere Politische Gemeinden. Als Kreisschulgemeinden können sich Schulgemeinden nur zusammenschliessen, wenn sie sämtliche Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung wahrnehmen (Primar- und Sekundarstufe).

In Kreisschulgemeinden legen die Stimmberechtigten aller beteiligten Gemeinden das Budget und den Steuerfuss fest und beschliessen über Projekte, Kredite oder die Jahresrechnung.

### 3. Bildung einer Einheitsgemeinde

Die Einheitsgemeinde entsteht durch die Auflösung der Schulgemeinde und die Integration der Aufgaben von Schule und Bildung in die Politische Gemeinde. Umgangssprachlich wird häufig von einer Fusion der Politischen Gemeinde mit der Schulgemeinde gesprochen.

Die Bildung einer Einheitsgemeinde kann von den Behörden selbst (Gemeinderat und Schulpflege) oder von der Bevölkerung angestossen werden. Kommt der Anstoss aus der Bevölkerung, erfolgt dieser meist in Form einer Initiative, mit der Gemeinderat und Schulpflege beauftragt werden, die Bildung einer Einheitsgemeinde zu prüfen. Über eine Initiative aus der Bevölkerung entscheiden die Stimmberechtigten an der Urne. Nur wenn eine Mehrheit der Stimmenden der Initiative zustimmt, sind Gemeinderat und Schulpflege beauftragt, eine Vorlage für die Bildung einer Einheitsgemeinde auszuarbeiten.

Rechtlich wird die Einheitsgemeinde mit einer neuen Gemeindeordnung (die Verfassung der Gemeinde) gebildet. Die Gemeindeordnung wird von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen. Ob der Anstoss von den Behörden oder aus der Bevölkerung kommt, ist für die Ausarbeitung einer neuen Gemeindeordnung für die Einheitsgemeinde unerheblich. Erst mit der Zustimmung zu einer neuen Gemeindeordnung wird definitiv über die Bildung der Einheitsgemeinde entschieden.

Im Falle einer Zustimmung zur neuen Gemeindeordnung und damit zur Bildung der Einheitsgemeinde wird die Schulgemeinde aufgelöst. Die Vermögenswerte der Schulgemeinde sowie sämtliche Rechte und Pflichten gehen an die Politische Gemeinde über. Da es sich um die gleichen Stimmberechtigten bzw. Steuerzahlerinnen und Steuerzahler handelt, sind keine Vermögensabgrenzungen notwendig.

## 4. Kernelemente bei der Bildung einer Einheitsgemeinde

Im Fusionsprozess zwischen der Schulgemeinde mit der Politischen Gemeinde sind insbesondere folgende Themen und Aufgaben vertieft zu bearbeiten:

Organisation: Wie werden die Aufgaben von Schule und Bildung in einer Einheitsgemeinde wahrgenommen? Kann die Schule andere Aufgaben übernehmen (z.B. im Jugendbereich)?

Hinweis: Die Aufgaben von Schule und Bildung müssen auch in Einheitsgemeinden von einer von den Stimmberechtigten zu wählenden Schulpflege wahrgenommen werden. Der Schulpflege müssen mindestens fünf Mitglieder angehören. Die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege ist von Amtes wegen Mitglied im Gemeinderat.

Das Volksschulgesetz definiert abschliessend, welche Aufgaben ausschliesslich von der Schulpflege wahrgenommen werden müssen. Diese Aufgaben können auch in Einheitsgemeinden keiner anderen Behörde (auch nicht dem Gemeinderat) übertragen werden.

Personal: Wer ist zuständig für die Anstellung und Entlastung der kommunalen Mitarbeitenden, insbesondere Hauswarte, Mitarbeitende der Betreuungsdienste oder der Bibliothek? Wie erfolgt die Einbettung der Schule, insbesondere der Schulverwaltung oder der Hauswarte in die Gemeindeorganisation?

Finanzen: Wie erfolgen der Budgetprozess und die Rechnungslegung? Welche Kompetenzen werden den Mitgliedern des Gemeinderats und der Schulpflege gegeben?

Immobilien: Wer ist zuständig für die Schulraumplanung? Wer verantwortet den laufenden Unterhalt der Schulanlagen? Wie erfolgen die Beschaffungen?

EDV / IT: Ist eine gemeinsame IT-Plattform sinnvoll und notwendig? Gibt es Synergien bei den Lizenzen oder bei den Beschaffungen?

Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Themen, die im Prozess für die Bildung einer Einheitsgemeinde zu beachten sind. Dazu zählen beispielsweise die Pensionskassenlösungen, die Kommunikation, die Definition von Abläufen und Prozessen oder die Anpassung von Reglementen (Personalverordnung, Entschädigungsverordnung für die Behörden usw.).

Ein besonderes Augenmerk gilt es auch auf die Entwicklung einer gemeinsamen Arbeits- bzw. Zusammenarbeitskultur zu richten. Wir empfehlen, bereits im Prozess für den Zusammenschluss "Spielregeln" zu vereinbaren. In einem detaillierten Projektplan können solche Regeln unkompliziert vereinbart werden.

## 5. Erfahrungsberichte und nützliche Links

inoversum hat in den Jahren 2009 und 2013 je eine Umfrage bei den Zürcher Gemeinden durchgeführt und sie befragt, wie zufrieden sie mit ihrer jeweiligen Organisationsform sind. Der Bericht aus dem Jahr 2014 kann auf dieser Seite heruntergeladen werden:

<http://www.inoversum.ch/einheitsgemeinde-pro-und-contra>

Das Gemeindeamt des Kantons Zürich stellt viele Informationen und Arbeits-hilfen zum Thema Einheitsgemeinde zur Verfügung. Die Informationen finden Sie auf dieser Webseite:

[http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/gemeinderecht/gemeindefusionen/bildung\\_einheitsgemeinden.html](http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeinderecht/gemeindefusionen/bildung_einheitsgemeinden.html)

## 6. Erfahrungen inoversum

Wir haben in den vergangenen Jahren mehr als zehn Gemeinden und Schulen auf dem Weg zur Einheitsgemeinde begleitet. Unsere Erfahrungen zeigen, dass immer dann gute Lösungen entstehen, wenn die Behörden von Politischer Gemeinde und Schulgemeinde das Projekt mit dem Ziel in Angriff nehmen, für die Gemeinde als Ganzes die beste Lösung zu erzielen.

Im Prozess muss deshalb immer wieder reflektiert werden, ob der Zusammenschluss von Schulgemeinde und Politischer Gemeinde für die Einwohnerinnen und Einwohner Vorteile hat bzw. nicht zu Nachteilen führt. In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob die Bildung einer Einheitsgemeinde finanzielle Vorteile hat. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Auswertungen des Gemeindeamts (siehe Link oben). Wer jedoch rein monetäre Aspekte für die Bildung einer Einheitsgemeinde in den Vordergrund rückt, dürfte eher enttäuscht werden. Eine Steuerfussreduktion ist durch die Bildung einer Einheitsgemeinde jedenfalls nicht zu erwarten.

Wichtig ist, dass die jeweiligen Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Gemeinderat und Schulpflege respektiert werden. Nicht zielführend sind Machtansprüche oder die Verteidigung von lieb gewonnenen Ritualen. Offenheit und Interesse an den gegenseitigen Aufgaben sind gute Voraussetzungen für einen erfolgreichen Prozess.

Und nicht zuletzt: Nach wie vor gibt es in vielen Gemeinden eine Politische Gemeinde und eine (oder mehrere) Schulgemeinde(n). Auch diese Gemeinden funktionieren gut und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden ist harmonisch - die Frage, weshalb etwas, das gut läuft verändert werden muss, ist deshalb berechtigt.