

An die Mitglieder des Gemeinderates

Motion 572 der Ratsmitglieder Marianne Siegrist, Balthasar Thalmann, Walter Meier und Werner Hürlimann betreffend «Einheitsgemeinde für Uster»

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Dezember 2008 reichten die Ratsmitglieder Marianne Siegrist, Balthasar Thalmann, Walter Meier und Werner Hürlimann beim Präsidenten des Gemeinderates eine Motion betreffend «Einheitsgemeinde für Uster» ein. Der Gemeinderat überwies die Motion am 19. Januar 2009 an den Stadtrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

«Der Stadtrat und die Sekundarschulpflege werden beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Einheitsgemeinde Uster zum Ziel hat. Dabei soll die Sekundarstufe Uster und ein Teil der Sekundarstufe Nänikon-Greifensee in die politische Gemeinde Uster integriert werden.

Die Vorlage soll folgende Etappen beinhalten:

- 1. Gebietsbereinigung der politischen Gemeinde und der Sekundarstufe Uster**
- 2. Integration der Sekundarschulgemeinde in die politische Gemeinde**
- 3. Bereich Bildung als Einheit - Zusammenführung der Primarschulpflege und der Sekundarschulpflege**

Begründung

Die öffentlichen Aufgaben sollen so effizient und effektiv wie möglich bewältigt werden, und die Dienstleistungen der öffentlichen Hand sollen den aktuellen Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die politische Führung wie auch die Verwaltung entsprechend organisiert werden. Es soll eine Vereinfachung der Entscheidungsstrukturen, eine Vereinfachung des Koordinationsaufwands sowie eine einheitliche finanzielle und personelle Führung erreicht werden. Mit den heutigen Strukturen erfüllt die Sekundarstufe als eigenständige Gemeinde diese Anforderungen nicht mehr, weshalb sie in die politische Gemeinde Uster integriert werden soll.

Vor allem aber sind Strukturen anzustreben, welche eine optimale Umsetzung des Bildungsauftrags der Volksschule ermöglichen. Durch die elf Schuljahre (acht Jahre Primar- und drei Jahre Sekundarschule) muss ein roter Faden führen: Ein Kind soll mit einem ihm angepassten Schulrucksack, mit Sozialkompetenzen und gutem Selbstwertgefühl vom Kindergarten bis in die Berufswelt geführt werden. Nicht umsonst haben wir nur eine Volksschule und ein Volksschulgesetz. Alles spricht dafür, dass dieser Grundgedanke auch in der Organisation der Schulbehörden seinen Niederschlag findet.

Die Konstruktion mit dem Zweckverband zwischen Sekundarschulgemeinde und politischer Gemeinde Uster, bei der sich die Gemeindegebiete der politischen Gemeinde und der Sekundarstufe nicht decken – aber dennoch das Parlament für beide Gemeinden zuständig ist - widerspricht dem Gemeindegesetz. Dieses Konstrukt wird vom Gemeindeamt als rechtlich nicht unbedenklich beurteilt, wurde aber vom Regierungsrat anlässlich der Genehmigung der Gemeindeordnung im Jahr 2003 mit Verweis auf die langjährige Tradition nochmals als Ausnahme bewilligt.

Nachdem die Stimmberechtigten von Greifensee die Prüfung einer Einheitsgemeinde verlangt haben, wäre es an der Zeit, dass auch der Stadtrat und die Sekundarschulpflege in dieser Sache aktiv würden.

Damit Schritt drei (Zusammenlegung der Schulbehörden und der Schulverwaltung) umgesetzt werden kann, ist bereits in den nächsten Jahren darauf zu achten, dass sich diese in ihren Organisationen und Abläufen nicht auseinander bewegen, sondern Schritt für Schritt aufeinander zugehen. Der Aufbau des Globalbudgets der Sekundarstufe Uster analog des Globalbudgets der Primarschule ist ein Schritt in die richtige Richtung. Weiterhin eine gute Schulqualität anzubieten, soll das oberste Ziel dieser organisatorischen Veränderungen darstellen.

Wir erwarten vom Stadtrat und der Sekundarschulpflege, dass der erste Punkt unserer Motion, die Gebietsbereinigung der politischen Gemeinde und der Sekundarschulgemeinde, möglichst rasch an die Hand genommen wird und damit ein wichtiger Schritt zum Ziel, der Bildung einer Einheitsgemeinde, erfolgt.

Wir bitten Sie, im Sinne einer Vereinfachung der Strukturen in unserer Gemeinde diese Motion zu überweisen.»

Der Stadtrat nimmt zur Motion in Form eines Berichts (Zwischenbericht) und Antrags wie folgt Stellung:

Ausgangslage

Auf dem Gebiet von Greifensee und Uster existieren heute – ohne Kirchgemeinden – fünf Gebietskörperschaften. Zwei politische Gemeinden (Uster mit integrierter Primarschule sowie Greifensee), eine Primarschulgemeinde (Greifensee) und zwei Sekundarschulgemeinden (Uster und Nänikon-Greifensee). Eine Ursache für diese relativ komplizierte Gemeindestruktur liegt darin begründet, dass die Ausenwacht Nänikon (inklusive Werrikon) zur politischen Gemeinde Uster, nicht aber zur Sekundarschulgemeinde Uster, sondern zur Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee gehört.

Seit 2002 trafen sich die Präsidien der betroffenen vier Schulpflegen sowie des Gemeinderates Greifensee und des Stadtrates Uster regelmässig. Im Rahmen der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit der verschiedenen Gemeinden Uster/Greifensee» diskutierten sie über allfällige neue Gemeindeorganisationen. Dabei standen sowohl rechtliche Zusammenschlüsse (beispielsweise zu Einheitsgemeinden) wie auch vertragliche Zusammenarbeitsformen (z.B. Schulvertrag) zur Diskussion. Die Gespräche zeigten, dass die Ansichten der beteiligten Behörden über die zukünftige Ausgestaltung einer neuen Gemeindestruktur Uster/Greifensee weit auseinander lagen. Immerhin wurde das Modell «Schulvertrag Nänikon»¹ insoweit positiv aufgenommen, als es allen beteiligten Organen zu einer ersten Stellungnahme vorgelegt wurde.

¹ vgl. Seite 5

An ihrer Sitzung vom 12. Dezember 2007 beschloss die Arbeitsgruppe, die gemeinsamen Gespräche zu sistieren. Insbesondere zwei Ansichten standen sich unversöhnlich gegenüber. Die von der Primarschule Uster vorgeschlagene Variante «Schulvertrag Greifensee»² war für alle drei Gemeinden Greifensees nicht akzeptabel, u.a., weil sie vertraglich nicht garantierte, dass die Sekundarschülerinnen und -schüler aus Greifensee und Nänikon die Schule weiterhin im Schulhaus Wüeri in Nänikon besuchen können. Die Sekundarstufe Uster ihrerseits beharrte darauf, dass sie bezüglich der Schülerzuteilung (Nänikon oder Uster) freie Hand habe.

Am 19. Januar 2009 brachte der Gemeinderat Uster mit der Überweisung der vorliegenden Motion den Stein wieder ins Rollen. Der Stadtrat und die Sekundarschulpflege Uster wurden beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Einheitsgemeinde Uster zum Ziel hat. Dabei soll die Sekundarstufe Uster und ein Teil der Sekundarstufe Nänikon-Greifensee in die politische Gemeinde Uster integriert werden. Der Vorstoss forderte folgende Etappenziele:

1. Gebietsbereinigung zwischen der politischen Gemeinde und der Sekundarstufe Uster
2. Integration der Sekundarstufe Uster in die politische Gemeinde Uster
3. Bildung als Einheit - Zusammenführung der Primarschule Uster und der Sekundarstufe Uster

Aufgrund dieses Vorstosses wurde die ehemalige Arbeitsgruppe unter dem neuen Namen «Einheitsgemeinde» reaktiviert. Sie besteht aus:

- Martin Bornhauser, Stadtpräsident Uster, Vorsitz
- Beat Brand, Gemeindepräsident Greifensee
- Hansrudolf Ammann, Präsident Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee
- Marco Fischer, Mitglied Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee
- Katarina Indergand, Präsidentin Primarschulgemeinde Greifensee
- Marianne Biber, Präsidentin Sekundarschulgemeinde Uster
- Daniel Wyssen, Mitglied Sekundarschulgemeinde Uster
- Sabine Wettstein, Präsidentin Primarschulpflege Uster
- Hansjörg Baumberger, Stadtschreiber Uster

Am 7. April 2009 trat sie zum ersten Mal zusammen und diskutierte verschiedene Formen des Zusammenschlusses aus organisatorischer, finanzieller und politischer Sicht.

Rechtliches

Der aktuelle Rechtsstatus der Sekundarschule Uster (Zweckverband zwischen der politischen Gemeinde Uster und der Sekundarschulgemeinde Uster) wird vom Kanton nur - aber nicht mehr lange - geduldet. Einerseits müssen die Zweckverbände - gestützt auf die neue Kantonsverfassung - ihre Statuten bis Ende 2009 anpassen (und zwischen der Stadt Uster und der Sekundarstufe Uster bestehen keine Statuten). Andererseits wird das neue kantonale Gemeindegesetz das bestehende Konstrukt der Stadt Uster (die Legislative der politischen Gemeinde (Gemeinderat) ist zugleich Legislative der Sekundarschulgemeinde Uster) nicht mehr zulassen. Die Sekundarschulgemeinde Uster muss sich deshalb rasch Gedanken über ihre Rechtsform machen. Das heisst aber nichts anderes als entweder Integration in die politische Gemeinde oder Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung (was bei der Grösse der Stadt Uster nur schwer vorstellbar ist).

² vgl. Seite 5

vorläufige Ansichten

Für die Sekundarschulgemeinde Nänikon-Greifensee besteht in keinerlei Hinsicht Leidens- oder Veränderungsdruck. Es seien keine Vorteile auszumachen, welche die Abtrennung Nänikons und Werrikons von der Sekundarschulgemeinde Nänikon-Greifensee rechtfertigen würde.

Auch für die Sekundarstufe Uster besteht aus rein schulischer Hinsicht kein Handlungsbedarf.

Die Primarschule Uster hält fest, dass man aus schul- und sachpolitischer Sicht unterschiedlicher Auffassung sein kann.

Die politische Gemeinde Greifensee ist der Auffassung, dass die Problematik auch gelöst werden könnte, wenn die politische Gemeinde Uster um das Gebiet von Nänikon und Werrikon verkleinert würde und diese beiden Aussenwachen mit Greifensee vereinigt würden.

Der Stadtrat von Uster schliesst sich aus folgenden Gründen der Auffassung der Motionäre an. Der Zusammenschluss würde

- eine effiziente und effektive Bewältigung der öffentlichen Aufgaben garantieren
- die Entscheidungsstrukturen vereinfachen und den Koordinationsaufwand verringern
- eine einheitliche organisatorische, personelle und finanzielle Führung garantieren
- die heutige Nahtstelle des Übertritts von der Mittelstufe in die Oberstufe vereinfachen
- die mangelhafte Rechtsgrundlage der Sekundarschule Uster korrigieren

Stellungnahme zu den in der Motion formulierten Etappen

Gebietsbereinigung zwischen der politischen Gemeinde und der Sekundarstufe Uster (1)

Die heutigen Gemeindestrukturen setzen sich aus folgenden fünf Gebietskörperschaften zusammen:

- Sekundarstufe Uster ohne Nänikon
- Oberstufe Nänikon-Greifensee
- Primarschule Greifensee
- politische Gemeinde Uster (inkl. Primarschule)
- politische Gemeinde Greifensee

Die Sekundarschulgemeinden sind mit den politischen Gemeinden nicht deckungsgleich. Die folgende Grafik soll dies verdeutlichen:

	Greifensee	Nänikon	Uster
Sekundarstufe	Oberstufenschule Nänikon-Greifensee		
Primarschule			
politische Gemeinde			

Deckungsgleichheit der zu vereinigenden Gemeinden ist aber unabdingbare Voraussetzung für die Bildung einer Einheitsgemeinde bzw. die Integration der Gesamtschule in die politische Gemeinde. Das gilt für Uster so gut wie für Greifensee. Deckungsgleichheit kann nur erreicht werden, wenn in einem ersten Schritt die Gemeindegrenzen angepasst werden. Dies kann dadurch erreicht werden, indem die Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee um das Gebiet von Nänikon und Werrikon verkleinert wird oder indem die Aussenwachen Nänikon und Werrikon (politisch und bezüglich Primarschulwesen) der politischen Gemeinde Greifensee zugeschlagen werden. Letzteres kommt für den Stadtrat nicht in Frage.

Integration der Sekundarschulgemeinde in die politische Gemeinde – mögliche Modelle (2)

Modell 1: «Schulvertrag Nänikon»

Verschiebung der Gemeindegrenzen zwischen den Sekundarstufen:

Die Oberstufe Nänikon-Greifensee (neu wohl Oberstufe Greifensee) umfasst künftig nur noch das Gemeindegebiet von Greifensee, und die Sekundarstufe Uster entspricht künftig dem Stadtgebiet von Uster (d.h. die geographischen Grenzen der Körperschaften werden sowohl in Uster als auch in Greifensee deckungsgleich, was erste Voraussetzung für die Integration bildet). Das Schulhaus Wüeri steht nun auf Boden der Sekundarstufe Uster und nicht mehr der Oberstufe Nänikon-Greifensee.

Die Gemeinden Uster und Greifensee sind nun bezüglich ihrer Gemeindeorganisation voneinander unabhängig und können die Frage einer allfälligen Einheitsgemeinde separat und autonom angehen.

Schulvertrag:

Die Oberstufe Greifensee (ev. die dannzumal zusammengelegte Schule Greifensee) übernimmt das Schulhaus Wüeri von der alten Oberstufenschule Nänikon-Greifensee zu Eigentum und betreibt es. Ein Schulvertrag zwischen der Sekundarstufe Uster (ev. der dannzumal zusammengelegten Schule Uster) und der Schule Greifensee regelt den Schulbesuch der Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler aus Nänikon und Werrikon im Schulhaus Wüeri. Nach diesem Modell wird der heutige Sekundarschulbetrieb in Nänikon-Greifensee faktisch wie bis anhin weitergeführt. Im Schulvertrag sind die Mitwirkungsrechte der Schule Uster sowie der Stimmberechtigten von Nänikon und Werrikon und die finanziellen Verpflichtungen beider Gemeinden zu regeln. Vergleichbare Schulverträge existieren bereits heute in anderen Schulgemeinden des Kantons Zürich.

Zusammenarbeitsverträge für Sekundarschulen existieren auch in andern Schulen (z.B. Zollikon – Zumikon) und werden von der Bildungsdirektion grundsätzlich positiv beurteilt. Es kann somit auf bereits existierende Grundlagen und Erfahrungen abgestützt werden.

Auswirkungen

Mit der Auftrennung der Oberstufe Nänikon-Greifensee können sowohl in Greifensee wie auch in Uster die Sekundarstufen in die politischen Gemeinden integriert werden. Gleichzeitig oder später können die beiden Schulen (Primarschule und Sekundarstufe) zu einer einzigen Schule mit einer Schulpflege zusammengelegt werden.

Modell 2: «Schulvertrag Greifensee»

Verschiebung der Gemeindegrenzen zwischen den Sekundarschulgemeinden:

Analog Modell 1.

Schulvertrag:

Die Sekundarstufe Uster (ev. die dannzumal zusammengelegte Schule Uster) übernimmt das Schulhaus Wüeri von der alten Oberstufenschule Nänikon-Greifensee zu Eigentum und betreibt es. Ein Schulvertrag zwischen der Sekundarstufe Uster (ev. der dannzumal zusammengelegten Schule Uster) und der Schule Greifensee regelt den Schulbesuch der Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler aus Greifensee im Schulhaus Wüeri. Auch nach diesem Modell wird der heutige Sekundarschulbetrieb in Nänikon-Greifensee faktisch wie bis anhin weitergeführt. Im Schulvertrag sind die Mitwirkungsrechte der Schule Greifensee, der Stimmberechtigten von Greifensee sowie die finanziellen Verpflichtungen beider Gemeinden zu regeln.

*Auswirkungen auf Einheits(schul)gemeinde Uster und Greifensee:
Analog Modell 1*

weiteres Vorgehen

Die vorliegenden zwei Modelle werden, sofern die Motion erheblich erklärt wird und die anderen Gemeinden ebenfalls Zustimmung signalisieren, durch die bestehende Arbeitsgruppe weiterverfolgt und vertieft ausgearbeitet (z.B. bezüglich Inhalt des Schulvertrags, der Rechte der Einwohnenden von Nänikon bzw. Greifensee, Finanzen etc.). Das favorisierte Modell, die Umsetzungsplanung und die detaillierte Ausgestaltung des Projektes werden anschliessend den betroffenen Gemeinden zur Stellungnahme unterbreitet und dem Gemeinderat Uster in Form eines Beschlussentwurfes - samt Stellungnahmen der anderen Gemeinden - vorgelegt.

Bereich Bildung als Einheit – Zusammenführung der Primarschulpflege und der Sekundarschulpflege (3)

Die Gemeinden Uster und Greifensee wären nach einer Gebietsbereinigung bezüglich Gemeindorganisation voneinander unabhängig und könnten die Frage der Bildung einer Einheitsgemeinde getrennt angehen. Die Umsetzungsplanung und die detaillierte Ausgestaltung des Projektes würden durch eine neue Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Ustermer Behörden (Stadtrat, Sekundarschulgemeinde, Primarschulpflege) und der Verwaltung (Stadtschreiber, Schulsekretär/in) in einem nächsten Schritt vorgenommen.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, vom Zwischenbericht Kenntnis zu nehmen und die Motion gemäss Art. 44a lit. 4 der Geschäftsordnung des Gemeinderates als erheblich zu erklären.

STADTRAT USTER

Der Stadtpräsident:
Martin Bornhauser

Der Stadtschreiber:
Hansjörg Baumberger