



Uster, 09.04.2024

Nr. 51/2024

V4.04.71

Zuteilung: KÖS

**WEISUNG 51/2024 DES STADTRATES: VOLKSINITIATIVE
«ZUSAMMENFÜHREN, WAS ZUSAMMENGEHÖRT» –
GRENZÄNDERUNG USTER-GREIFENSEE**

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 23 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 28. November 2021 sowie § 133 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR), folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Vom Zustandekommen und dem Inhalt der Volksinitiative «Zusammenführen, was zusammengehört – Grenzänderung Uster-Greifensee» wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Volksinitiative wird für gültig erklärt.**
- 3. Die Volksinitiative wird abgelehnt.**
- 4. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags wird verzichtet.**
- 5. Mitteilung an den Stadtrat**

Referentin des Stadtrates: Stadtpräsidentin Barbara Thalmann



AUSGANGSLAGE

A. Zustandekommen und Inhalt

Am 22. Juni 2023 wurde die Volksinitiative «Zusammenführen, was zusammengehört» - Grenzänderung Uster-Greifensee zur Vorprüfung bei der Stadtkanzlei eingereicht.

Gemäss § 127 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR) ist eine Initiative zustandegekommen, wenn a) die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind und b) die erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften vorliegt. Die Vorprüfung ergab keinen Anpassungsbedarf der Unterschriftenlisten. Die Initiative wurde am 23. August 2023 publiziert und am 13. Dezember 2023 eingereicht, womit die sechsmonatige Einreichfrist eingehalten ist. Von den eingereichten Unterschriften wurden 620 geprüft und für gültig befunden (notwendige Unterschriftenzahl 600). Die Initiative ist somit zustandegekommen.

Der *Initiativtext* lautet wie folgt:

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

Die *Begründung* der Initiative lautet:

Nänikon und Werrikon sind Aussenwachen der Stadt Uster, seit Jahren aber 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 % der direkt betroffenen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Oberstufenschulgemeinde Nänikon-Greifensee für die Prüfung eines Gemeindefwechsels von Nänikon und Greifensee 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 die Einzelheiten regelt. Erst wenn dieser Vertrag vorliegt, können die Auswirkungen eines allfälligen Gemeindefwechsels beurteilt und die damit verbundenen Fragen beantwortet werden.



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

Die vorliegende Initiative hat die Form der allgemeinen Anregung, enthält also noch keine Vorlage in ihrer endgültigen und vollziehbaren Form (§ 120 GPR).

B. Gültigkeit

Gestützt auf Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) sind folgende Gültigkeitserfordernisse zu prüfen:

- Wahrung der Einheit der Materie
- Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht
- Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

1. Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie beinhaltet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachvorlagen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang haben, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden sein dürfen. Vorliegend verlangt die Initiative die Aufnahme von Vertragsverhandlungen über einen Wechsel von Nänikon/Werrikon zu Greifensee. Es handelt sich bei diesem Begehren um einen abgeschlossenen Sachbereich, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist.

2. Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer Sachfrage anders lautet als jene, die sich aus dem übergeordneten Recht ergibt. Sodann ist eine Initiative rechtswidrig, wenn der Gemeinde kein Regelungsspielraum durch Kanton oder Bund zugestanden wird.

Gemäss § 160 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) werden bei Änderungen im Gemeindegebiet Grenzen zwischen den Gemeinden neu verlegt, ohne dass der Bestand der Gemeinden verändert wird. Gemäss § 161 Abs. 1 GG regeln die Gemeinden den Verlauf der Grenzen und die Rechtsfolgen der Gebietsänderung in einem Vertrag. Der Kommentar zum GG hält bestätigend fest, dass solche Grenzänderungen zulässig sind. Grenzänderungen von Gemeinden komme vor allem dort noch eine übergangsrechtliche Bedeutung zu, wo Schulgemeinden mit einer oder mehreren politischen Gemeinden nicht deckungsgleich sind. Somit kann festgehalten werden, dass gemäss Gemeindegesetz der durch die Initiative angebehrte Gegenstand ausdrücklich vorgesehen ist. Das kantonale Recht sieht diesen Regelungsspielraum vor. Die Initiative ist somit mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

3. Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Das Kriterium der offensichtlichen Undurchführbarkeit ist gegeben, wenn sich eine Initiative aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Die Undurchführbarkeit muss offensichtlich sein und völlig zweifelsfrei sein, d.h. das Initiativbegehren darf sich unter keinen Umständen verwirklichen lassen. Abklärungen im Rahmen der Vorprüfung haben ergeben, dass keine offensichtliche Undurchführbarkeit vorliegt.



Die vorliegende Initiative erweist sich somit zusammenfassend als rechtmässig und damit als gültig.

C. Stellungnahme des Stadtrates

Der Stadtrat anerkennt den Wunsch nach einem Gemeindefwechsel von Nänikon und Werrikon. Er muss aber seine Haltung und sein Handeln auf die Interessen der Ustermer Gesamtbevölkerung ausrichten. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, wäre eine Abtrennung von Nänikon und Werrikon für die Stadt Uster als Ganzes in jedem Fall nachteilig. Der Stadtrat sieht keine Möglichkeit, wie durch eine Abtrennung eine Win-Situation für ganz Uster erreicht werden kann. Er lehnt daher die Initiative, welche zu einem langwierigen, teuren und schmerzlichen Verhandlungsprozess führt, ab.

1. Nänikon und Werrikon sind integraler Bestandteil von Uster

Hauptgrund für die beabsichtigte Abtrennung ist gemäss der Initiative, dass Nänikon und Werrikon seit Jahren enger mit der Gemeinde Greifensee verbunden seien. Diese Optik erscheint dem Stadtrat zu einseitig. Sie verkennt, dass sich viele Menschen heute in verschiedenen, räumlich unterschiedlichen Sozialräumen bewegen. So sind beispielsweise zahlreiche Nänikerinnen und Näniker sowie Werrikerinnen und Werriker trotz der geographischen Distanz zu Uster Mitglied in Ustermer Sportvereinen. Zahlreiche Nänikerinnen und Näniker sowie Werrikerinnen und Werriker besuchen auch die Ustermer Sportanlagen, wo sie im Hallenbad von reduzierten Eintrittspreisen profitieren. Im Weiteren kommen Vereine aus Nänikon und Werrikon in den Genuss der ermässigten Vereinstarife für die städtischen Infrastrukturanlagen. Sodann ist die traditionelle Näniker Chilbi ein Anlass, an welchem jeweils viele Besuchende auch aus Uster, teilweise auch als Helfende, anzutreffen sind. Die Näniker Chilbi wird denn durch die Stadt auch mit einem jährlichen Betrag finanziell aber auch logistisch unterstützt. Sodann leistet die Stadt dem Gemeindeverein Nänikon über einen Leistungskontrakt einen jährlichen Beitrag von 37'000 Franken, wovon 35'000 Franken für die steigende Besucherzahlen aufweisende Bibliothek und 2'000 Franken für den Gemeindeverein selber bestimmt sind. Zum Gemeindeverein gehört auch die IG Räbeliechtli und die IG Spielplatz. Im Weiteren laufen aktuell Bestrebungen, eine Projektgruppe zum Thema «Aufsuchendes Familienzentrum (Mütter- und Väterberatung) im Vereinslokal Klairs» zu organisieren.

Sodann gilt es zu erwähnen, dass Nänikon immer wieder prägende kommunale Politiker hervorgebracht hat, die sich für das Gesamtwohl der Stadt eingesetzt haben.

Diese wenigen Beispiele zeigen, dass Nänikon und Werrikon mit Uster verbunden sind. Es gibt vielschichtige Beziehungen, die es zu erhalten und auszubauen gilt. Mit einer Abtrennung würden all diese Beziehungen gefährdet, wenn nicht sogar verunmöglicht. Dies wäre schmerzlich.

2. Eine Abtrennung käme Uster teuer zu stehen

Der Stadtrat hat die voraussichtlichen Mindereinnahmen (netto) geschätzt und diese durch «swissplan», Zürich, verifizieren lassen. Wie den Zusammenstellungen gemäss Beilagen 1 und 2 entnommen werden kann, betragen die voraussichtlichen Mindereinnahmen bei den Steuern (netto) basierend auf den definitiven Daten 2022 und den provisorischen Daten 2023 13,1 bzw. 12,6 Mio. Franken.

In den Zahlen enthalten ist auch der Ressourcenausgleich. Dieser fällt netto tiefer aus, da bei einem Weggang von Nänikon und Werrikon rund 3000 Einwohnende weniger in der Stadt Uster wohnhaft wären. Die Anzahl Einwohnende per 31. Dezember ist eine wesentliche Zahl in der Berechnung des Ressourcenzuschusses und somit entscheidend für dessen Höhe. Die Stadt Uster



bezieht hingegen keinen Zentrumslastenausgleich, weshalb ein solcher in den Zusammenstellungen denn auch nicht angeführt ist. Es soll aber an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich mit einer Abtrennung von Nänikon und Werrikon die Situation der heute schon bestehenden, nicht abgegoltenen Zentrumslasten von Uster noch verschärfen würde.

Der Stadtrat hat sodann mögliche Minderaufwendungen durch die Abtrennung der beiden Aussenwachen geprüft. Grundsätzlich weist die Stadt in ihrem LA/GB die Kosten pro Einwohnenden aus. So betragen diese im Budget 2023 3546 Franken pro Einwohnenden. Bei einer Annahme (Basis 2022) von 3023 Einwohnenden in den beiden Aussenwachen kann rein rechnerisch von Minderaufwendungen von 10.7 Mio. Franken ausgegangen werden. Selbstverständlich handelt es sich dabei um einen theoretischen Wert, da nicht sämtliche Dienstleistungen bei einer Abtrennung der beiden Aussenwachen reduziert werden könnten. So würden bei Fachstellen wie beispielsweise «Alter», «Nachhaltigkeit» oder Bereichen wie Sport, Inklusion, Bildung und Jugend mit der Abtrennung der Aussenwachen keine Kostenersparnisse ohne für die Bevölkerung spürbare Leistungseinbussen möglich sein.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsache kann bei einer Abtrennung der Aussenwachen mit Minderaufwendungen in der Höhe von 9.85 Mio. Franken gerechnet werden. Die Ergebnisse können der Aufstellung gemäss Beilage 3 entnommen werden. Neben Minderaufwendungen, die basierend auf der Einwohnerzahl berechnet werden (Anzahl Schutzsuchende, Kinder- und Jugendhilfe etc.) sind auch Minderaufwendungen aufgeführt, die pauschalisiert berechnet wurden (Primarschule, Pflegefinanzierung). Schlussendlich sind in der Aufstellung auch effektiv gerechnete Minderaufwendungen aufgeführt (Schulliegenschaften, Sicherheit, ÖV-Beiträge etc.).

Fazit finanzielle Auswirkungen:

Eine Abtrennung von Nänikon und Werrikon führt (basierend auf den Werten 2022/2023) zu Einnahmefällen zwischen 12 - 13 Millionen. Diese können durch Kostenreduktion ohne Leistungsabbau oder eine Gebühren- und/oder Steuererhöhung nicht kompensiert werden. Eine Abtrennung hätte für Uster somit einen jährlich wiederkehrenden Preis zur Folge.

Bringt man vom Durchschnitt der Einnahmefälle Steuern und Ressourcenausgleich die Minderaufwendungen in Abzug, resultiert ein Minus zu Lasten der Stadt von rund 3 Mio. Franken. Dies entspricht rund 2.5 Steuerprozenten (1 Steuerprozent Basis 2023; 1.2 Mio. Franken).

Neben den genannten Mindereinnahmen und Minderaufwendungen weist der Stadtrat darauf hin, dass im kantonalen Richtplan nach wie vor das Kiesabbaugebiet im Hardwald Nänikon ausgewiesen ist. Zwar hat die Bevölkerung der Stadt Uster in einer Grundsatzabstimmung den Kiesabbau im Wald der Stadt Uster generell abgelehnt (Volksinitiative zum Schutz des Waldes), jedoch wäre dieser Volksentscheid für die Gemeinde Greifensee nicht bindend. Bei einer Abtrennung der beiden Aussenwachen würde das für den Kiesabbau in Frage kommende Land voraussichtlich der Gemeinde Greifensee zugeschlagen. Die potentiellen Einnahmen aus dem Kiesabbaugebiet betragen rund 32 Mio. Franken.

Die städtischen Grundstücke, Hochbauten sowie Tiefbauten in den beiden Aussenwachen haben einen Buchwert per Ende 2022 von 35 Mio. Franken (ohne Einnahmen Kiesabbau). Bei einer Abtrennung von Nänikon und Werrikon müsste die Gemeinde Greifensee im Minimum den Buchwert der Anlagen ausbezahlen. Verhandelt werden müsste auch eine Abgeltung an den möglichen Einnahmen aus dem Kiesabbau. Ebenfalls hätte die Gemeinde Greifensee zusätzliche Aktien der Spital Uster AG zu übernehmen.

Es ist aber davon auszugehen, dass die Gemeinde Greifensee im Gegenzug auch Anspruch auf einen Anteil am Eigenkapital und den Verbindlichkeiten gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital geltend machen würde. Diesem Vermögensanteil würden die effektiv mitübergebenen Werte (z.B. Schulhaus, Infrastruktur) gegengerechnet. Am Schluss würde ein



Netto errechnet und es zeigte sich, ob Greifensee oder Uster eine Ausgleichszahlung zu leisten hätte.

3. Uster würde als Regionalzentrum geschwächt

In Handlungsfeld 4 *Bildung, Kultur und Sport* – «Uster bewegt und bildet» der durch den Stadtrat verabschiedeten Strategie 2030 ist festgehalten, dass sich Uster als regionales Zentrum als Anziehungspunkt für Bildung, Kultur und Sport etabliert. In den vergangenen Jahren hat sich Uster zu einem bedeutenden regionalen Zentrum entwickelt. Das Spital, das Hallenbad, die Sportanlagen, die Regionalbibliothek sowie das Bildungs- und Kulturangebot werden von der ganzen Region genutzt. Mit dem Kultur- und Begegnungszentrum auf dem Zeughausareal wird die Zentrumsfunktion weiter ausgebaut. Der Kanton unterstützt die Bildung von regionalen Zentren. So beteiligt er sich zum Beispiel seit diesem Jahr viel stärker an den Kulturausgaben der mittelgrossen Städte. Die Stadt Uster profitiert dabei durch eine Verdoppelung des kantonalen Beitrags. Mit der Abtrennung von Nänikon/Werrikon würde Uster durch den Verlust an Bevölkerung als Regionalzentrum geschwächt. Gleichzeitig müsste die vorhandene, auf ein Regionalzentrum ausgerichtete Infrastruktur (z.B. Sportanlagen), trotz Steuerausfällen weiterhin finanziert werden. Gebührenerhöhungen und/oder Steuererhöhungen wären die Folge. Eine Weiterentwicklung der regionalen Strukturen wäre in Frage gestellt.

4. Uster würde an Grösse und Vielfalt verlieren

Die Stadt Uster hat eine Gesamtfläche von 28.4 km². Davon entfallen 3.9 km² auf die Ortsteile Nänikon und Werrikon. Mit einer Abtrennung von Nänikon und Werrikon würde die Stadt somit einen namhaften Teil ihres Gemeindegebiets ersatzlos verlieren. Sodann wäre ein Weggang von gut 3000 Einwohnenden zu verzeichnen. Uster wäre wohl nicht mehr lange drittgrösste Stadt im Kanton.

Nänikon und Werrikon sind aber auch wichtig für die Vielfalt von Uster. Auf der Webseite der Stadt Uster kann unter «Usters Aussenwachen» gelesen werden: *Sechs eigenständige Dörfer gruppieren sich in freier Landschaft rund um das Kerngebiet Uster. Sie bilden gleichsam die Vororte der Stadt oder schöner gesagt: Sie sind die «Aussenwachen», stehen sie doch wie Wachtposten an den radial nach Uster führenden Strassen. Jede dieser Siedlungen hat ihren eigenen, unverwechselbaren Charakter, obwohl sie alle gleichen Ursprungs sind: Sie sind aus verstreut liegenden alemannischen Gutshöfen entstanden.* Das Stadtentwicklungskonzept (STEK) knüpft nun an die Eigenheit der Aussenwachen an, indem es in Abweichung zu den bekannten Quartiergrenzen eigene Stadtteile ableitet, die sich aus funktionalen und stadträumlichen Überlegungen ergeben. Sie unterscheiden sich von den administrativen Quartiergrenzen. Identifiziert wurden dreizehn Stadtteile, die in qualitativer Hinsicht städtische Bezugsräume definieren.

Jeder Stadtteil weist einen historischen Kern sowie wichtige Orte oder einen Ortsteilkern auf, an denen Begegnungen stattfinden. Die Stadträume sind nicht als Subzentren zu verstehen, sondern als Sozialräume mit einem oder mehreren Treffpunkten. Einer dieser Stadtteile ist Nänikon. Im STEK wird er als «Nänikon: Zugehöriges, aber eigenständiges Dorf» bezeichnet. Im Beschrieb dieses Stadtteils steht: *Aus alter Zeit geprägtes und stimmungsvoll erhaltenes Dorf mit eigenständiger Identität, der Kernstadt Uster aber trotzdem verbunden. Dorfzentrum, Schulen, Versorgung, Bahninfrastruktur und verkehrliche Erschliessung prägen das Verständnis als eigenständiges Dorf.*

Dieser Charakter als eigenständiger, aber trotzdem mit der Stadt verbundener Sozialraum und Stadtteil würde mit einem Wechsel von Nänikon wegfallen.



5. Uster würde Arbeitsplätze verlieren

Gemäss strategischem Handlungsfeld *Standortförderung* – «Uster ist im Grossraum Zürich ein wichtiger Akteur», ist es Ziel, die Arbeitsplätze parallel zur wachsenden Bevölkerung zu entwickeln (vgl. Strategie 2030, Handlungsfeld Nr. 3). Mit einer Abtrennung von Nänikon und Werrikon wäre dieses Ziel nach der Einschätzung des Stadtrates nicht mehr erreichbar.

Zum gleichen Schluss kommt die Standortförderungskommission, in welcher der Gewerbeverband und das Wirtschaftsforum vertreten sind. Sie gibt folgende Stellungnahme ab: *Die Standortförderungskommission würde einen «Weggang» von Nänikon als katastrophal einschätzen. Damit gingen der Stadt Uster 190 von 2488 Unternehmen verloren. Dies bedeutete einen Arbeitsplatzverlust von rund 2000 Plätzen bei insgesamt 17'370 Arbeitsplätzen. Zusätzlich würde Uster für die künftige Entwicklung von Arbeitsplätzen Flächen von strategisch hoher Bedeutung verlieren. Ein Wegzug von Nänikon würde zudem den Verlust von Unternehmen von hoher, zum Teil gar internationaler Ausstrahlungskraft nach sich ziehen.* Als Beispiele für die von der Standortförderungskommission genannten Unternehmen können genannt werden: Distrelec Schweiz AG, Ecomedia AG, Aero Consultants AG, Trina Bioreactives AG, Mettler-Toledo GmbH, Lenzlinger Söhne AG.

6. Uster würde wichtiges räumliches Gestaltungspotential für die Ansiedlung von Arbeitsplätzen verlieren

Eine grosse Chance für die Standortwahl von neuen Arbeitsplätzen gemäss STEK ist die Nutzung bahnhofsnaher Grundstücke, auf dem sich kleinere und mittlere Dienstleistungsunternehmen aber auch Gewerbenutzungen in einem gemischten Umfeld niederlassen können. Bei der Entwicklung des Stadtzentrums und des Bahnhofs Nänikon ist dies entsprechend zu berücksichtigen. Mit dem Gebietswechsel würde nun aber der wichtige Standort Bahnhof Nänikon für die Ansiedlung neuer Arbeitsplätze für Gewerbe und Dienstleistung wegfallen.

Wegfallen würden aber insbesondere auch für die Entwicklung von industriellen Arbeitsstätten wichtige periphere Landreserven. So würden die privaten, in den Bauzonen G3 und I4 liegenden vier Grundstücke Heuwinkel (Gesamtfläche: rund 35'000 m², Entwicklungshorizont: 3-5 Jahre) wegfallen. Grundsätzlich für die Ansiedlung neuer Arbeitsplätze nicht mehr zur Verfügung stehen wird aber die stadteigene Reservezone Grossriet. Der kommunale Richtplan wird hier das Abstimmungsresultat der *Kulturlandinitiative für Nänikon* übernehmen und das Siedlungsgebiet im Rahmen der Zonenplanrevision der Landwirtschaftszone zuteilen. Auch dieser Volksentscheid ist für die Gemeinde Greifensee nicht bindend.



7. Uster würde wichtiges räumliches Gestaltungspotential für das zu erwartende Bevölkerungswachstum verlieren

Für Uster ist ein Bevölkerungswachstum zu erwarten. Gemäss kantonalem Richtplan ist für Uster bis 2035 sogar ein Bevölkerungswachstum von 7000 Einwohner/innen prognostiziert. Dem STEK kann entnommen werden, dass Nänikon durch seine Grösse, die eruierten Entwicklungsreserven und die gute verkehrliche Erschliessung prädestiniert ist, einen Teil des geforderten Einwohnerwachstums aufzunehmen. Dies insbesondere durch Verdichtung im Bestand.

Mit der Abtrennung von Nänikon und Werrikon würde Uster wichtiges räumliches Gestaltungspotential insbesondere für eine qualitative bauliche Innenentwicklung verlieren und es wäre fraglich, ob das zu erwartende Bevölkerungswachstum noch aufgenommen werden könnte. Verloren gingen für Uster auch zwei Aussenwachten mit dem Charakter als dörfliche Siedlungen mit gleichzeitig guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Eine wichtige Ergänzung zum eher städtisch geprägten Siedlungskörper der Stadt und grosser Anziehungspunkt für Familien mit Kindern.

8. Ein langer und kostenintensiver Verhandlungsprozess würde in die Wege geleitet

Die durch die Initiative angebehrten Abklärungen sehen ein ungewöhnliches Projekt eines Gemeindefwechsels der Aussenwachten Nänikon und Werrikon vor. Da Vergleichsbeispiele für einen solchen Gemeindefwechsel fehlen, wurde die BDO AG, Luzern, beauftragt, 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 (Beilage 4). Mangels Vergleichsbeispielen sind zahlreiche Aussagen im Kurzgutachten abgeleitet aus den rechtlichen Grundlagen, einem Austausch mit dem kantonalen Gemeindeamt sowie den Erfahrungswerten der BDO. Insbesondere die Aufwandschätzungen (personell und finanziell) sind Schätzwerte, die in dieser frühen Phase des Prozesses noch einige Ungenauigkeiten aufweisen.

Prozess von Abstimmung Initiative bis Umsetzung Grenzänderung

Eine Grenzberichtigung 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. Die vier Phasen mitsamt der in Phase 1 unter anderem abzuklärenden Fragestellungen sind auf den Seiten 14-26 des Kurzgutachtens detailliert beschrieben.

Grober Zeitplan von Abstimmung Initiative bis Umsetzung Grenzberichtigung

Für die vier Phasen wurde der Zeitbedarf basierend auf der Erfahrung von BDO berechnet. Es handelt sich dabei um Näherungswerte, die bei Projektbeginn in Phase 1 verifiziert werden müssen. BDO rechnet 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. Die Schätzwerte für die vier Phasen sind aus der nachfolgenden Zusammenstellung ersichtlich. Diese enthält den Zusammensetzung der Teilschritte der einzelnen Phasen. Detailliert sind diese auf den Seiten 27-28 des Kurzgutachtens beschrieben.



Prozessschritt	Zeitbedarf
Phase 0 - Initiative Uster	gesamte Phase ca. 1½ Jahre
<i>Unterschriftensammlung bis Einholen Projektbudget</i>	
Phase 1 - Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen	gesamte Phase ca. 2 Jahre
<i>Projektplanung bis Vorprüfung Vertrag durch Gemeindeamt</i>	
Phase 2 - Abstimmung über den Vertrag	gesamte Phase ca. 1 Jahr
<i>Erstellen Bericht und Antrag ans Parlament bis Urnenabstimmung</i>	
Phase 3 - Umsetzung	gesamte Phase ca. 1 Jahr
<i>Konstituierung Umsetzungsbehörde bis Inkrafttreten</i>	

Stimmen Gemeinderat oder (bei ablehnendem Entscheid des Gemeinderates) die Stimmberechtigten der Initiative zu, so startet der Prozess mit der Phase 1. Basierend auf den Schätzwerten der BDO würde damit ein Prozess in Gang gesetzt, welcher für die Phasen 1-3 rund vier Jahre, für die Phasen 1 und 2 (Gegenstand der Initiative) rund drei Jahre dauert. Dabei sind aber etwaige grössere Meinungsverschiedenheiten und Rechtsverfahren zwischen der Stadt Uster und der Gemeinde Greifensee nicht miteingerechnet.

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 sind auf den Seiten 29-31 des Kurzgutachtens detailliert beschrieben.

Im Vergleich zu klassischen Fusionsprozessen kleinerer Gemeinden, ist in Uster durch die Struktur mit Parlament mit einem zeitlichen Mehraufwand zu rechnen, der sich auch in den Kosten abbildet. Die Schätzwerte im Kurzgutachten berücksichtigen diesen Mehraufwand. Wie dem Total der Kostenzusammenstellung gemäss Kurzgutachten entnommen werden kann, ergeben die Schätzwerte einen zeitlichen Aufwand aller beteiligten Exekutiven von 1373 und aller beteiligten Verwaltungskader von 2150 Stunden. Die Schätzung hinsichtlich der Kosten beträgt für beide Gemeinden 836'209 Franken für die internen und 595'000 Franken für die externen Kosten, gesamthaft somit rund 1.43 Mio. Franken. Berechnet man gemäss der Aufstellung auf den Seiten 29-31 die für die Stadt Uster anfallenden Kosten, wobei bei den gemeinsamen Kosten von einem hälftigen Kostenteiler ausgegangen wird, resultieren für die Stadt Uster interne Kosten von 502'322 und externe von 310'000, insgesamt somit mindestens 812'300 Franken. Falls Schwierigkeiten aufgrund von Meinungsverschiedenheiten auftreten oder weitergehende, vertiefte Abklärungen notwendig werden, kann dieser Betrag aber auch deutlich höher ausfallen.



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

D. Fazit und weiteres Vorgehen

Gesamthaft betrachtet wäre eine Abtrennung von Nänikon und Werrikon für die Stadt Uster nachteilig und schmerzlich. Vielschichtige Beziehungen zu Nänikon und Werrikon würden gefährdet, wenn nicht sogar verunmöglicht. Einnahmehausfälle von zwischen 12 und 13 Millionen, welche durch Kostenreduktion ohne Leistungsabbau oder eine Gebühren- und/oder Steuererhöhung nicht kompensiert werden können, wären die Folge. Uster würde als Regionalzentrum geschwächt und würde an Grösse und an Vielfalt verlieren und wäre wohl nicht mehr lange drittgrösste Stadt im Kanton. Durch den Verlust zahlreicher Arbeitsplätze und Firmen mit internationaler Ausstrahlungskraft sowie von räumlichem Gestaltungspotential für die Ansiedlung von Arbeitsplätzen wäre das strategische Ziel, die Arbeitsplätze parallel zur wachsenden Bevölkerung zu entwickeln, nicht mehr erfüllbar. Aber auch das zu erwartende Bevölkerungswachstum könnte wohl nicht mehr aufgenommen werden, da Nänikon und Werrikon für die vorgesehene bauliche Innenentwicklung sehr wichtig sind. Verloren gingen für Uster aber auch zwei Aussenwachen mit dem Charakter als dörfliche Siedlungen mit gleichzeitig guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr, dies als Ergänzung zum eher städtisch geprägten Siedlungskörper der Stadt.

Mit der Annahme der Initiative würde sodann ein Prozess in die Wege geleitet, welcher mindestens drei Jahre dauern würde. Die Umsetzung ist dabei noch nicht berücksichtigt. Stadtrat und Verwaltung wären über Jahre hinweg zu einem grossen Teil mit der Erarbeitung der Vertragsgrundlagen und der Umsetzung beschäftigt. Andere Projekte würden sistiert oder verzögert. Sodann würden für den ganzen Prozess Kosten für die Stadt von mindestens 812 000 Franken ausgelöst. Es besteht sodann die grosse Gefahr, dass durch diese langen und kostenintensiven Verhandlungen das Verhältnis sowohl zu Nänikon und Werrikon wie auch der Gemeinde Greifensee belastet würde. Sollten die Verhandlungen im schlimmsten Fall nicht erfolgreich abgeschlossen werden, würde man vor einem Scherbenhaufen stehen.

Eine Abtrennung wäre aber nicht nur nachteilig und schmerzlich, sondern ist bei genauer Betrachtung auch nicht notwendig. Auch wenn in der Initiative nicht ausdrücklich festgehalten, ist die nach wie vor offene Grenzfrage der beiden Sekundarschulgemeinden wohl einer der Gründe für die angebehrte Abtrennung. Hier kann festgehalten werden, dass die beiden Schulgemeinden zwischenzeitlich Gespräche aufgenommen haben und an einer einvernehmlichen Lösung arbeiten. Mittlerweile hat auch das Bundesgericht die Beschwerde zum Ausstand des Bezirksrates abgewiesen. Sollte somit innert nützlicher Frist keine einvernehmliche Lösung zwischen den Schulgemeinden gefunden werden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Bezirksrat über die Grenzfrage aufsichtsrechtlich entscheidet. Es darf somit davon ausgegangen werden, dass die Frage der Grenzziehung zwischen den beiden Sekundarschulgemeinden in absehbarer Zeit einer



Lösung zugeführt werden kann. Im Weiteren bestehen nach Aussagen des Initiativkomitees keine offenen oder schwelenden Konflikte zwischen Nänikon/Werrikon und Uster. Dies bezeugen denn auch die aufgezeigten vielschichtigen Beziehungen, die weitergeführt und gestärkt werden sollen. Nicht bestritten wird, dass zwischen Nänikon/Werrikon und Greifensee zweifelsohne verschiedene sozialräumliche Beziehungen bestehen. Diese könnten aber auch ohne Abtrennung weitergeführt werden, wie dies heute ja bereits der Fall ist. Da somit die hauptsächlichsten, für eine Abtrennung angeführten Argumente hinfällig sind, erscheint eine solche als nicht notwendig. In einer Abtrennung sind keine Vorteile zu erkennen.

Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Initiative ab. Ein Gegenvorschlag wird nicht beantragt. Wird die Initiative abgelehnt, verbleiben Nänikon und Werrikon somit bei der Stadt Uster. Der Stadtrat setzt im Sinne des Gemeinwohls auf eine starke Stadt Uster- zusammen mit Nänikon und Werrikon. Die bestehenden guten Beziehungen sollen erhalten werden. Wie bei allen anderen Aussenwachten gilt es sodann, die Beziehungen ständig zu verbessern und auszubauen. Die Quartierkonferenz, das Gotten- und Göttisystem aber auch die Teilnahme der Quartier- und Gemeindevereine an verschiedenen Anlässen der Stadt sind wichtige Instrumente dazu.

Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu, so hat ihm der Stadtrat innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über die Umsetzungsvorlage zu unterbreiten (§ 135 GPR in Verbindung mit § 65b Abs. 2 VPR). Wie diese Fristbestimmung mit dem unter vorstehend Ziff. 8 aufgezeigten Zeitbedarf von rund drei Jahren (Annahme der Initiative bis Abstimmung über den Vertrag) in Einklang gebracht werden kann, müsste zum gegebenen Zeitpunkt detailliert abgeklärt werden.

Lehnt der Gemeinderat die Volksinitiative ab, so findet innert 18 Monaten nach Einreichung die Volksabstimmung über die Initiative statt (§ 136 Abs. 1 GPR in Verbindung mit § 137 lit. a GPR)

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber