



Arbeitsgruppe Gemeinden 2030 «Zusammenarbeit verbessern»

Synthesepapier zu den Inputs der beiden Fachsektionen Bau und Umwelt und ICT des Vereins der Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, des Verbands der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich und des Verbands Zürcher Finanzfachleute sowie zu den Diskussionsergebnissen der Arbeitsgruppe.

August 2024

1. Ausgangslage	2
2. Warum interkommunal zusammenarbeiten? Aktuelle Herausforderungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung	3
2.1. Allgemeine Herausforderungen der öffentlichen Verwaltungen.....	3
2.2. Spezifische Herausforderungen für kleine und mittlere Gemeinden.....	3
3. Interkommunal zusammenarbeiten: optimale Betriebsgrößen als Lösungsansatz	5
3.1. Optimale Betriebsgrößen für die öffentliche Aufgabenerfüllung.....	5
3.2. Organisationsform.....	6
3.3. Verstärkte Zusammenarbeit: Chancen und Risiken.....	7
4. Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe zu den Beiträgen der Fachverbände	9
5. Vier Handlungsoptionen zum Umgang mit den Herausforderungen	9
Anhang	13

1. Ausgangslage

Die Gemeinden sehen sich bei der kommunalen Aufgabenerfüllung mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Als sehr bedeutsam erachtet werden der zunehmende Arbeits- und Fachkräftemangel, die steigende Komplexität der Aufgaben, das Bevölkerungswachstum und die digitale Transformation. Kleine und mittlere Gemeinden sind von diesen Herausforderungen speziell betroffen.

Angesichts dieser Herausforderungen sind neue Lösungsansätze gefragt, damit die Gemeinden ihre Aufgaben auch künftig in guter Qualität und effizient erbringen können. Die Arbeitsgruppe (AG) «Zusammenarbeit verbessern» von «Gemeinden 2030» sieht in der interkommunalen Zusammenarbeit viel Potenzial, diesen Herausforderungen nachhaltig zu begegnen.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit stellen sich neben fachlichen Fragen zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung und deren Organisationsformen auch politische Fragen. Die AG hat sich entschieden, sich vorerst unabhängig von politischen Überlegungen mit folgenden Fragen zu befassen:

- Welche kommunalen Aufgaben eignen sich für die interkommunale Zusammenarbeit?
- Welches ist die ideale Grösse zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bezüglich Wohnbevölkerung, Anzahl Mitarbeitende und/oder Gebiet?
- Welche Organisationsformen eignen sich für die interkommunale Zusammenarbeit?
- Welche Chancen und Risiken sind zu beachten?

Um diese Fragen vertieft zu diskutieren, hat sich die AG auf folgende vier Bereiche fokussiert:

- Bau und Planung
- Finanzen
- Steuern
- Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT).

Die AG ist der Meinung, dass in diesen Bereichen die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert werden könnte. In der Diskussion über die Politikbereiche kam die AG zum Schluss, dass sich nur wenige Aufgabenbereiche nicht für die interkommunale Zusammenarbeit eignen. Bei gewissen Aufgaben ist eine rechtliche Zusammenarbeit nicht möglich und bei anderen Aufgaben können die Vorbereitungsaufgaben interkommunal erfüllt werden, der Entscheid über hoheitliche Aufgaben muss jedoch durch die jeweilige Gemeinde erfolgen. Beispiele für solche Aufgaben sind Wahlen und Abstimmungen oder das Gemeindebürgerrecht.

Zu den vier Bereichen holte die AG bei den beiden Fachsektionen Bau und Umwelt (FaBU) und ICT (FaICT) des Vereins der Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV), beim Verband Zürcher Finanzfachleute VZF und beim Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich (VGS) eine fachliche Einschätzung zur idealen Grösse, zur Organisationsform und zu den Aufgaben ein, die in den interkommunalen Kompetenzzentren angesiedelt werden könnten.¹

Das vorliegende Synthesepapier verdichtet die Einschätzungen der Fachverbände und verdeutlicht so, dass die vier Bereiche unabhängig voneinander zu ähnlichen Ergebnissen kamen. Das Synthesepapier gibt auch die Diskussionsergebnisse der AG wieder.

¹ Die Beiträge sind im Anhang aufgelistet.

2. Warum interkommunal zusammenarbeiten? Aktuelle Herausforderungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung

2.1. Allgemeine Herausforderungen der öffentlichen Verwaltungen

Aus den Einschätzungen der konsultierten Fachverbände geht deutlich hervor, dass folgende vier Herausforderungen für die kommunale Aufgabenerfüllung bedeutsam sind:

- **Arbeits- und Fachkräftemangel:** Unter anderem aufgrund der demographischen Entwicklung gehen die kommunalen Verwaltungen davon aus, dass es in Zukunft zunehmend schwieriger wird, geeignetes, qualifiziertes Personal zu rekrutieren und zu halten.
- **Zunehmende Komplexität:** Einerseits werden die Vorschriften und Regelungen, die bei der Aufgabenerfüllung anzuwenden sind, immer komplizierter. Dies gelte speziell für das Bau-/Planungs- und Steuerwesen. Andererseits verändern sich die wirtschaftlichen, rechtlichen und technologischen Rahmenbedingungen ständig und die Schnittstellen zu potenziell relevanten Bereichen nehmen zu. Gemäss den Einschätzungen der Fachverbände erfordern diese Entwicklungen ein hohes Mass an Fachwissen (Spezialisierung) und Flexibilität bei den Mitarbeitenden.
- **Bevölkerungswachstum:** Die kommunalen Verwaltungen müssen in den kommenden Jahren ein Bevölkerungswachstum bewältigen. Gemäss Prognosen des statistischen Amtes des Kantons Zürich wird die Bevölkerung im Kanton Zürich bis ins Jahr 2050 um rund 27 Prozent von heute knapp 1,6 Mio. Einwohnende auf knapp 2 Mio. Einwohnende wachsen.²
- **Digitale Transformation:** Die technologischen Entwicklungen verändern die öffentliche Verwaltung respektive die kommunale Aufgabenerfüllung. Die Mitarbeitenden benötigen Zeit und Ressourcen, um neue Arbeitsweisen einzuführen und einzusetzen.

2.2. Spezifische Herausforderungen für kleine und mittlere Gemeinden

Die Fachverbände sind sich einig, dass diese Entwicklungen speziell kleine und mittlere Gemeinden herausfordern, da sie stärker vom Fachkräftemangel tangiert werden als Städte.

Im Jahr 2023 zählt der Kanton Zürich 160 Gemeinden, 14 (9%) hatten weniger als 1'000 Einwohnende, 58 (36%) hatten zwischen 1'001 und 4'000 Einwohnende, 54 (34%) zwischen 4'001 und 10'000 Einwohnende und 43 (21%) Gemeinden umfassten mehr als 10'000 Einwohnende. Dies bedeutet, dass die Hälfte der Gemeinden des Kantons Zürich weniger als 5'000 Einwohnende zählt.³

Als kleine und mittlere Gemeinden erachten die Fachverbände Gemeinden mit einer Bevölkerung von weniger als 4'000 respektive weniger als 10'000 Einwohnenden. Diese Gemeinden sehen sich mit folgender spezifischer Problemlage konfrontiert:

- **Stellvertretungen:** In kleinen Verwaltungseinheiten ist es schwierig, eine angemessene Regelung für eine Stellvertretung sicherzustellen. Eine Stellvertretung ist für eine kontinuierliche, effektive und reibungslose Aufgabenerfüllung zentral. Gemäss Einschätzungen der Fachverbände sind für eine angemessene Regelung mindestens drei Vollzeitstellen nötig.

² «Trend ZH 2023» https://www.zh.ch/de/soziales/bevoelkerungszahlen/zukuenftige_entwicklung.html

³ Statistisches Amt des Kantons Zürich

- **Wissensvermittlung/-transfer & Spezialisierung:** Einerseits sind kleine Verwaltungseinheiten mit wenigen Mitarbeitenden bei Absenzen und Austritten von Mitarbeitenden stärker von einem Wissensverlust bedroht als grössere Einheiten. Die Resilienz ist bei kleineren Organisationen schwächer ausgeprägt. Bei kleinen Verwaltungseinheiten besteht oft eine grosse Abhängigkeit von einzelnen Schlüsselpersonen. Andererseits tangiert die zunehmende Komplexität der Aufgabenerfüllung speziell kleine und mittlere Gemeinden. Sie können sich jedoch eine hohe Spezialisierung nicht leisten. Sich dieses spezifische Fachwissen anzueignen respektive einzuholen, ist sehr aufwändig. Es ist schwierig und mit hohem Aufwand verbunden sogenannte «Allrounder/-innen» zu finden und in allen relevanten Bereichen auf dem neusten Stand zu halten. Aufgrund der zunehmenden Komplexität ist das «Allrounder-Modell» längerfristig kaum mehr praktikabel.
- **Jobprofil:** Kleine und mittlere Gemeinden können unter Umständen weniger attraktive Jobs und Arbeitsbedingungen bieten. Die Jobprofile sind geprägt durch Aufgabenvielfalt, geringe Spezialisierungsmöglichkeiten und eher einem kleinen Anteil von leitenden, strategischen Aufgaben. Oft sind auch die leitenden Funktionen stark ins operative Geschäft eingebunden. Das Lohnniveau ist im Vergleich zu Städten tiefer. Folglich weisen kleine und mittlere Gemeinden im Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeitende Nachteile auf. Die Bedürfnisse der Generation Z nach Team und Teilzeitarbeit können weniger befriedigt werden.
- **Karriereentwicklung:** In kleinen und mittleren Gemeinden sind die Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten im jeweiligen Aufgabengebiet (Bau und Planung, Steuern, Finanzen, ICT) begrenzt. Es fehlen interne Aufstiegsmöglichkeit, da jeweils kaum mehr als drei Vollzeitstellen für die jeweiligen Aufgaben eingesetzt werden können. Ein Karriereschritt bedingt deshalb in der Regel einen Stellenwechsel, was die Bindung von talentierten Mitarbeitenden erschwert.

Die konsultierten Fachverbände beobachten, dass kleine und mittlere Gemeinden vermehrt auf Quereinsteiger/-innen und Springer/-innen zurückgreifen müssen, um personellen Engpässen zu begegnen. Beide Lösungen erachten sie als kostspielig und als wenig nachhaltig. Die Ausbildung und Einarbeitung von Quereinsteiger/-innen ist ressourcenintensiv speziell für kleine und mittlere Gemeinden. Die Problematik von (häufigen) personellen Wechseln aufgrund von fehlenden Karrieremöglichkeiten und/oder Überforderung durch hohe Anforderung und Komplexität der Aufgabenerfüllung wird mit diesen Lösungen nicht adressiert.

Es ist zu befürchten, dass es zu Qualitätsproblemen (Verzögerungen, Engpässe bei der Arbeitsausführung, Zunahme von Fehlern), häufigen Personalwechseln und Kostensteigerungen (z.B. durch den Einsatz von Springer/-innen) kommen wird, wenn es den kleinen und mittleren Gemeinden nicht gelingen sollte, angemessene Lösungsansätze zu entwickeln.

Es zeigte sich, dass die Fachverbände zu den vier fokussierten Bereichen – Bau und Planung, Steuern, Finanzen und ICT – übereinstimmend der Meinung sind, dass die interkommunale Zusammenarbeit respektive die Bildung von optimalen Betriebsgrössen ein nachhaltiger, zukunftsgerichteter Lösungsansatz darstellt.

3. Interkommunal zusammenarbeiten: optimale Betriebsgrössen als Lösungsansatz

Gemeinden können den geschilderten Herausforderungen grundsätzlich mit internen und/oder externen Lösungsansätzen begegnen. Eine umfassende Auslagerung der öffentlichen Aufgaben wird als kostspieliger beurteilt als die Aufgabenerfüllung durch die kommunale Verwaltung. Zudem begeben sich die Gemeinden bei einer weitgehenden Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an private Unternehmen in eine risikoreiche Abhängigkeit. Die konsultierten Fachverbände erachten deshalb die Bildung von grösseren Verwaltungseinheiten, die für mehrere Gemeinden tätig sind, als geeigneter Lösungsansatz, um den geschilderten Herausforderungen zu begegnen. Aus staatlicher Perspektive bezeichnen sie eine solche Lösung für die beteiligten Gemeinden als «interne» Lösung, da die Aufgabenerfüllung in öffentlicher Hand bleibt.

3.1. Optimale Betriebsgrössen für die öffentliche Aufgabenerfüllung

Die Fachverbände leiten ihre Überlegungen zur optimalen Betriebsgrösse aus den Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung ab. Ziel ist es, dass die Gemeinden ihre Aufgaben selbständig und qualitativ gut erfüllen können. Dies bedingt eine angemessene Stellvertretungsregelung, personelle Kontinuität und das dafür notwendige Fachwissen (kompetentes Personal). Dazu müssen sich die Gemeinden als attraktive Arbeitgeberinnen positionieren und gute Arbeitsbedingungen, attraktive Jobprofile und Karrieremöglichkeiten bieten. Es geht folglich auch darum, die Abhängigkeit der Gemeinden von privaten Unternehmen zu reduzieren bzw. möglichst gering zu halten. Gemäss den Ausführungen der Fachverbände gehören Kosteneinsparungen nicht zu den vordringlichen Zielen dieses Lösungsansatzes. Allerdings erachten sie eine Auslagerung an private Unternehmen längerfristig als teurer.

Tabelle 1 umfasst die Überlegungen der konsultierten Fachverbände zu den optimalen Betriebsgrössen. Es handelt sich dabei um eine fachliche Experteneinschätzung. Die Fachverbände führen an, dass die skizzierten Lösungsansätze vertieft geprüft und weiterentwickelt werden sollten.

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass die Fachverbände übereinstimmend wesentlich grössere Betriebsgrössen als sinnvoll erachten als die kommunalen Strukturen es heute bieten. Die Fachsektion Bau und Umwelt (FaBU) und der Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF) erachten eine Mindestbetriebsgrösse von ca. 10'000 Einwohnenden als sinnvoll. Sowohl der Verband der Gemeindesteuernämter (VGS) als auch die Fachsektion ICT (FaICT) skizzieren weit grössere Verwaltungseinheiten als optimale Betriebsgrössen.

Tabelle 1: Minimale bzw. optimale Betriebsgrößen Bau und Planung, Finanzen, Steuern und ICT

Bereich	Minimale bzw. optimale Betriebsgröße	Bemerkungen / Annahmen
Bau und Planung	ca. 10'000 Einwohnende	<p>Ca. 10'000 Einwohnende als Mindestgröße.</p> <p>Die optimale Betriebsgröße für Bauämter ist abhängig von Aufgabengebieten und Auftragsvolumen.</p> <p>Diese Einschätzung beruht auf folgender Annahme: Gemeinden mit 5'000 Einwohnenden, 80 Baugesuche/Jahr, 1 Leiter/-in, 2 Sachbearbeiter/-innen (3 FTE*) können die Aufgaben des Bauwesens nicht erfüllen.</p>
Finanzen	10'000-40'000 Einwohnende	<p>Die optimale Betriebsgröße für die Finanzverwaltung liegt zwischen 10'000 bis 40'000 Einwohnende. Wo der Grenznutzen einer mittelgrossen Gemeinde/Stadt liegt wäre genauer zu analysieren, denn mit zunehmender Grösse steigt der Aufwand für das interne Kontrollsystem (IKS)/Controllingaufgaben.</p> <p>Gemeinden bis 4'000 Einwohnende werden unmittelbar als kritisch beurteilt, d.h. sind i.d.R. zu klein für eine qualitativ gute Aufgabenerfüllung und weisen grosse Abhängigkeit von einzelnen Schlüsselpersonen auf.</p> <p>Gemeinden zwischen 4'000 und 10'000 Einwohnende weisen ein erhöhtes Risiko und Potenzial für eine Qualitäts-/Effizienzsteigerung durch grössere Verwaltungseinheiten auf.</p>
Steuern	150'000 Steuerpflichtige	<p>Als zielführende und sinnvolle Grösse werden regionale Verwaltungseinheiten erachtet, die jeweils mit ca. 120 FTE rund 150'000 Steuerpflichtige betreuen.</p> <p>Mit dieser Grösse können gewisse Ausfälle verkraftet werden, interne Wechsel und Karriereschritte können ermöglicht werden, Ausbildung kann gewährleistet werden, die Prozesse/Strukturen können einfach gehalten werden.</p> <p>Dies würde eine Regionalisierung der Steuerämter bedeuten. Dazu müssten gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden (Pflicht zu regionalen Kompetenzzentren).</p> <p>Als Übergangslösung könnten auf freiwilliger Basis fachliche Verwaltungseinheiten eingerichtet werden, d.h. ein fachlicher Zusammenschluss von mehreren Steuerämtern.</p>
ICT	<p>1'000 ganzheitlich verwaltete IT-Arbeitsplätze</p> <p>ca. 60'000' - 70'000 Einwohnende</p>	<p>1'000 ganzheitlich verwaltete IT-Arbeitsplätze (Nutzende) als Mindestgröße für optimale Betriebsgrößen.</p> <p>Für 1'000 IT-Arbeitsplätze sind ca. 9 bis 10 FTE nötig, je nach Anzahl Projekte.</p> <p>Beispiel: Zimmerberg Informatik betreut in Summe 1300 AP (noch Stiftungen und 1 KESB) mit 8.1 FTE fix und 2 FTE temp. für die Realisierung von grösseren Projekten. Also ca. 130-160 AP/FTE.</p>

* FTE Full Time Equivalent, zu Deutsch: Vollzeitäquivalent.

Quelle: Präsentationen/Arbeitspapiere der Fachverbände VZGV Fachsektionen FaBU und FaICT, VZF und VGS zuhanden der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» von Gemeinden 2030. Stand März 2024.

3.2. Organisationsform

Bezüglich Organisationsform unterscheiden sich die skizzierten Lösungsansätze der Fachverbände (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit

Bereich	Organisationsform	Praxisbeispiel
Bau und Planung	Kompetenzzentrum angesiedelt bei einer «Trägergemeinde» (Anschlussvertrag)	Bülach / Höri
Finanzen	Kompetenzzentrum angesiedelt bei einer «Trägergemeinde» (Anschlussvertrag)	
Steuern	Fachliche Kompetenzzentren als freiwilliger Zusammenschluss von zwei oder mehreren Steuerämtern, z.B. durch Anschlussvertrag.	Übergangslösung Stadt Winterthur «Dienstleistungszentrum Grundsteuern»
	Regionale Kompetenzzentren als eigenständige Organisationen mit kantonaler Rechtsgrundlage (Pflicht zu Regionalen Kompetenzzentren).	Längerfristige, nachhaltige Lösung
ICT	Kompetenzzentrum angesiedelt bei einer «Trägergemeinde» (Anschlussvertrag)	Städte Zürich und Winterthur erbringen ICT-Leistungen für andere Gemeinden.
	Aktiengesellschaft mit Beteiligung mehrerer Gemeinden	Zimmerberg Informatik

Quelle: Präsentationen/Arbeitspapiere der Fachverbände VZGV Fachsektionen FaBU und FaICT, VZF und VGS zuhanden der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» von Gemeinden 2030. Stand März 2024.

Allerdings bezeichnet die Mehrheit der Fachverbände den Anschlussvertrag als geeignete Organisationsform für die fachliche Zusammenarbeit (Verzicht auf Zusammenarbeit mit eigenständigen Aufgabenträgern). Bei dieser Organisationsform erfüllt die «Trägergemeinde» für die Anschlussgemeinde vertraglich vereinbarte Aufgaben. Im Bereich Bau und Planung stellt die Zusammenarbeit zwischen Bülach und Höri ein gutes Praxisbeispiel dar.

Die FaICT und der VGS skizzieren daneben weitere, eigenständige Organisationsformen. Die FaICT führt etwa das Beispiel Zimmerberg Informatik an, welche eine Aktiengesellschaft im Besitz von mehreren Gemeinden ist. Der VGS skizziert hingegen als längerfristige Lösung eine kantonsweite Regionalisierung der Steuerämter. Für eine solche weitreichende Lösung müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden und würde kantonsweit eine einheitliche Steuer-IT bedingen. Diese regionalen Kompetenzzentren skizziert der VGS als eigenständige Organisationen der beteiligten, finanzierenden Gemeinden. Als kurzfristige Lösung erachtet der VGS auch sogenannte fachliche Kompetenzzentren als sinnvoll. Zu fachlichen Kompetenzzentren können sich interessierte Gemeinden freiwillig zusammenschliessen etwa durch Anschlussverträge. Der VGS ist jedoch der Ansicht, dass fachliche Kompetenzzentren nur vorübergehend zu einer Verbesserung führen und nicht ausreichen, um die geschilderten Herausforderungen des Fachkräftemangels, des Bevölkerungswachstums und der zunehmenden Komplexität der Aufgabenerfüllung nachhaltig zu bewältigen.

3.3. Verstärkte Zusammenarbeit: Chancen und Risiken

Tabelle 3 listet Chancen und Risiken der interkommunalen Zusammenarbeit anhand von Kompetenzzentren auf. Dies ist jedoch lediglich eine grobe Zusammenstellung. Die Chancen und Risiken variieren je nach Bereich, Grössenordnung, Organisationsform und Ausgangslage und sind folglich für den jeweiligen Fall differenziert zu analysieren und zu bewerten. Aus der Tabelle geht jedoch hervor, dass die Chancen die Risiken überwiegen.

Tabelle 3: Verstärkte Zusammenarbeit: Chancen und Risiken *

Chancen / Vorteile	Risiken / Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> - Personelle Kontinuität - Stellvertretungsmöglichkeiten - Nachfolgeregelungen - Fachkompetenz / Spezialisierung - Qualitätssteigerung/-sicherung/-entwicklung (etwa durch fachlichen Austausch, einheitliche Auslegung, usw.) - Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze - Karriere-/Ausbildungsmöglichkeiten (inkl. Lernende) - Digitalisierung - Effizienzsteigerung (Skaleneffekte, einheitliche Auslegung, Einsparungen von Ressourcen) - Verbesserung der Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen (u.a. aufgrund der höheren Professionalität und kleineren Anzahl der kommunalen Einheiten) - Verbesserung der IKS-Prozesslandschaft - Keine/geringe Abhängigkeit von privaten Unternehmen - Kein Autonomieverlust; hoheitliche Befugnisse bleiben bei den jeweiligen Gemeinden (z.B. strategische Ortsentwicklung, Bewilligung von Baugesuchen, Investitionsentscheide bezüglich Bauten) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verlust von Stellen bei Anschlussgemeinden resp. leitenden Funktionen - Kulturunterschiede zwischen beteiligten Gemeinden - Grössere Distanzen (Nähe zur Anschlussgemeinde, d.h. zu Einwohnenden & Verwaltung/Exekutive) - keine Speziallösungen - Schnittstellen zu beteiligten Gemeinden; seitens Anschlussgemeinden braucht es kompetente Ansprechpartner/-innen (Verantwortung kann nicht delegiert werden; Risiko von einzelnen Schlüsselpersonen) - Autonomieverlust - Kostenerhöhung infolge neuer Organisationsstrukturen und vermehrter Spezialisierung - Abnahme demokratischer Einfluss und Zunahme Abhängigkeit der einzelnen Anschlussgemeinde

* Der VGS beurteilt die Chancen (Zielerreichung) von regionalen Kompetenzzentren gegenüber fachlichen Kompetenzzentren deutlich positiver. Fachliche Kompetenzzentren würden primär in folgenden Zielbereichen eine Verbesserung bringen: Effizienzsteigerung, Personalaufwand, Digitalisierung und Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Steueramt und den kommunalen Steuerämtern.

Quelle: Präsentationen/Arbeitspapiere der Fachverbände VZGV Fachsektionen FaBU und FaICT, VZF und VGS zuhanden der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» von Gemeinden 2030. Stand März 2024.

4. Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe zu den Beiträgen der Fachverbände

Als Schlussfolgerungen aus den Beiträgen der Fachverbände zu den Bereichen Bau und Planung, Finanzen, Steuern und ICT sowie der Diskussionsergebnisse der AG «Zusammenarbeit verbessern» können folgende Punkte angeführt werden:

- Kleine und mittlere Gemeinden sind von den Herausforderungen des Arbeits- und Fachkräftemangels, der zunehmenden Komplexität der Aufgabenerfüllung, der digitalen Transformation und des Bevölkerungswachstums stärker betroffen als Städte.
- Die Risiken von Qualitätseinbussen (Fehleranfälligkeit, Verzögerungen, usw.), externen Abhängigkeiten und damit verbundenen Kostensteigerungen werden bei kleinen und mittleren Gemeinden in den kommenden Jahren zunehmen.
- Aus fachlicher Sicht ist die Zusammenarbeit allgemein und in grösseren Verwaltungseinheiten mit der Beteiligung von mehreren Gemeinden sehr sinnvoll; dies gilt exemplarisch für die Bereiche Bau und Planung, Finanzen, Steuern und ICT. Die AG ist der Ansicht, dass dies auch für die meisten anderen kommunalen Aufgabenbereiche zutrifft.
- Als Mindestgrösse bezeichnen die konsultierten Fachverbände 10'000 oder mehr Einwohnernde respektive 1'000 ganzheitlich verwaltete IT-Arbeitsplätze.
- Gemäss fachlicher Einschätzung überwiegen die Chancen einer verstärkten Zusammenarbeit die Risiken deutlich.
- Als Hindernis für interkommunale Lösungen bezeichnen die konsultierten Fachverbände den politischen Willen, die Angst der leitenden Mitarbeitenden vor Stellenverlust und vor allem auch die bestehende sehr heterogene Informatiklandschaft.

5. Vier Handlungsoptionen zum Umgang mit den Herausforderungen

Die Kerngruppe hat in Vorbereitung des nächsten Arbeitsgruppentreffens und des Gemeindeforums vom November 2024 – gestützt auf die Beiträge der Fachverbände und die Diskussionsergebnisse der AG – vier Handlungsoptionen entwickelt. An der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 4. Juni 2024 wurden die Handlungsoptionen diskutiert und weiterentwickelt.

Gestützt hat die Beiträge der Fachverbände und die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe (siehe Kapitel 4.1) lassen sich folgende vier Handlungsoptionen ableiten, wie die Gemeinden mit den geschilderten Herausforderungen umgehen können:

- Handlungsoption 1 **«Weiter wie bisher – 'kommunale' Aufgabenerfüllung»**
- Handlungsoption 2 **«thematische, interkommunale Kompetenzzentren»**
- Handlungsoption 3 **«Verwaltungsfusionen»**
- Handlungsoption 4 **«Gemeindefusionen»**

Die Handlungsoptionen stellen unterschiedliche Stadien auf einem Kontinuum der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit dar von 'keine interkommunale Zusammenarbeit' bis 'Fusion der beteiligten Gemeinden'.

Handlungsoption 1 «Weiter wie bisher» wird derzeit mehrheitlich gelebt, allerdings nicht in ihrer reinsten Form, da alle Gemeinden in gewissen Bereichen interkommunal zusammenarbeiten.

Diese Handlungsoption eignet sich gemäss Meinung der Arbeitsgruppe künftig primär noch für Städte ab 20'000 Einwohnende. Die Risiken, die kleine und mittlere Gemeinden eingehen, wenn sie «Weiter wie bisher» (Handlungsoption 1 wählen), haben die vier konsultierten Fachverbände eindrücklich geschildert (siehe Kapitel 2 und 3).

Die Handlungsoptionen 2 bis 4 umfassen intensive interkommunale Zusammenarbeit bis hin zur umfassenden Fusion. Als Form der interkommunalen Zusammenarbeit empfiehlt die Arbeitsgruppe Zusammenarbeits- und Anschlussverträge. Sie stützt sich dabei auf die Einschätzungen der vier konsultierten Fachverbände und die Empfehlung der vorherigen Arbeitsgruppe «Interkommunale Zusammenarbeit».

Handlungsoption 3 und 4 stellen Antworten auf die Frage dar: **Welches sind sinnvolle Lösungsansätze, wenn die Gemeinden sehr intensiv, in zahlreichen thematischen Bereichen interkommunal zusammenarbeiten?** Ab einer gewissen Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit in multiplen thematischen Kompetenzzentren könnte sich eine umfassendere Fusion als vorteilhaft erweisen – etwa bezüglich der Führbarkeit oder des Schnittstellenmanagements. Zu reinen Verwaltungsfusionen, bei welchen die beteiligten Gemeinden als politische Einheit bestehen bleiben, bestehen derzeit noch keine Praxisbeispiele und auch keine vertieft ausgearbeiteten Modelle und folglich wären viele offene auch rechtliche Fragen zu klären. Es wäre zu klären, ob es rechtlich möglich ist, dass Gemeinden über keine eigene, sondern nur über eine gemeinsame Verwaltung verfügen. Es stellt sich die Frage, ob und wie die Treuepflichten und die Wahrnehmung der Interessen der einzelnen Gemeinde bei einer gemeinsamen Verwaltung sichergestellt werden können. Wobei eines der Hauptschwierigkeiten sein dürfte, dass bei den Anschlussgemeinden trotzdem kompetente Ansprechperson tätig sein müssen.

Die Handlungsoptionen sind in der nachfolgenden Tabelle mit einer kurzen Beschreibung aufgeführt. Die Tabelle sieht zudem pro Handlungsoption weitere Felder vor, die mit Diskussionsergebnissen ergänzt werden können.

Die Arbeitsgruppe befasste sich am 4. Juni mit der Beantwortung der folgenden Fragen. Die Ergebnisse der Diskussion sind in nachfolgender Tabelle abgebildet:

- Fehlt eine bedeutsame Handlungsoption?
- Sind die Zielgrössen (Mindestgrössen) angemessen?
- Welche Chancen und Risiken der Handlungsoptionen erachten Sie als besonders bedeutsam?
- Wie gelingt es, die jeweilige Handlungsoption erfolgreich zu realisieren? Wie kann der Prozess angestossen werden? Welche Unterstützung wäre hilfreich? (Rolle der Gemeinde-/Fachverbände? Rolle des Kantons?)

Handlungsoption 1: Weiter wie bisher – kommunale Aufgabenerfüllung (keine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit)

Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinden erfüllen Aufgaben mehrheitlich selbständig; derzeit dominante, gelebte Handlungsoption aufgrund fehlender Überzeugung oder Motivation von Verwaltung und Politik. - Eignet sich künftig primär für Städte mit 20'000 und mehr Einwohnenden. - Umgang mit Herausforderungen: 'nichts machen'; Springer/-innen und Quereinsteiger/-innen einsetzen bei Bedarf; Auslagerung von Aufgaben, falls nicht mehr in der Lage, diese selbst zu erfüllen.
Bedeutsame Chancen/Risiken	<ul style="list-style-type: none"> + Beibehaltung der Individualität + Hochhaltung der eigenen Kultur durch selektive Auswahl von Springerdienstleistungen - Steigender Aufwand durch Koordination und Überwachung der verschiedenen Gremien und Aufgabenträger - Steigende Kosten (Springerdienstleistungen) - Attraktivität des Springermarkts führt zu Abgängen von Fachkräften in den Gemeinden - Suche nach geeigneten bezahlbaren Allrounderinnen und Allroundern gestaltet sich in kleinen Gemeinden schwierig - Fachlich hochqualifizierte Mitarbeitende sind für viele ihrer Arbeiten zu teuer (z.B. Fachperson erledigt einfache administrative Arbeit)
Was braucht es für die Realisierung dieser Handlungsoption?	<ul style="list-style-type: none"> - Notwendigkeit des vorausschauenden Denkens, d.h. abzeichnende Probleme sollten angegangen werden, auch wenn noch alles in Ordnung ist. - Wille der Zusammenarbeit ist teilweise in der Verwaltung vorhanden und weniger in der Politik
Rolle der Gemeindeverbände?	<ul style="list-style-type: none"> - Informationsplattform ZH Gemeinden, Weiterbildung, Projekt VZGV betr. Fachkräftemangel
Rolle des Kantons?	<ul style="list-style-type: none"> - Beratung und Weiterbildung

Handlungsoption 2: Thematische, interkommunale Kompetenzzentren

Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinden arbeiten für zahlreiche Aufgaben in thematischen, fachlichen Kompetenzzentren zusammen. - Mindestgrösse für thematisches Kompetenzzentrum: 10'000 Einwohnende bzw. je nach Fachbereich mehr.
Bedeutsame Chancen/Risiken	<ul style="list-style-type: none"> + Wahrung der Kontinuität + Wählbarkeit der optimalen Betriebsgrösse + Ausbildungsbetrieb + Guter Skaleneffekt + Geringhaltung von Drittkosten + Rasche Umsetzbarkeit - Steigender Aufwand durch Koordination und Überwachung der verschiedenen Gremien und Aufgabenträgern - Konsolidierungsbedarf der IT - Reduziertes Mitspracherecht
Was braucht es für die Realisierung dieser Handlungsoption?	<ul style="list-style-type: none"> - Notwendigkeit der Prüfung unterschiedlicher Rechtsformen, z.B. ob Lösung im Steuerbereich mittels Anschlussverträgen auch bei grösseren Kompetenzzentren möglich - Politischer Wille
Rolle der Gemeindeverbände?	<ul style="list-style-type: none"> - Informationsplattform ZH Gemeinden - Prozessunterstützung z.B. in Bezug auf Mindeststellenschlüssel

Rolle des Kantons?	<ul style="list-style-type: none"> - Wahrnehmung Aufsicht - Erfordernis einer kantonalen gesetzlichen Grundlage im Steuerbereich für Regionalisierung
--------------------	---

Handlungsoption 3: Verwaltungsfusionen bzw. Verwaltungszusammenarbeit

Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> - Zwei oder mehrere Gemeinden fusionieren weitgehend ihre Verwaltungen, bleiben jedoch politisch unabhängig. - Zielgrösse für fusionierte Verwaltung: mindestens 20'000 Einwohnende
Bedeutsame Chancen/Risiken	<ul style="list-style-type: none"> + Möglichkeit der schrittweisen Einführung (einzelne Bereiche nacheinander) + Erhalt der politischen Autonomie - Viele ungeklärte Fragen und mögliche Spannungsfelder infolge fehlender Präzedenzfälle im Kanton - Zwitterlösung als Vorstufe zu einer Gemeindefusion
Was braucht es für die Realisierung dieser Handlungsoption?	<ul style="list-style-type: none"> - Regelmässiger Austausch und damit Schaffung einer Vertrauensbasis als wichtige Grundlage zur Realisierung einer Verwaltungsfusion - Vereinheitlichungsbedarf der Software
Rolle der Gemeindeverbände?	-
Rolle des Kantons?	- Klärung der Rechtslage

Handlungsoption 4: Gemeindefusion

Beschreibung	<ul style="list-style-type: none"> - Zwei oder mehrere Gemeinden schliessen sich zu einer Gemeinde zusammen. - Zielgrösse für fusionierte Stadt: mindestens 20'000 Einwohnende - Konsequente Form der Zusammenarbeit
Bedeutsame Chancen/Risiken	<ul style="list-style-type: none"> + Nutzen von Synergien z.B. Know-How und Infrastruktur + Schaffung attraktiver Arbeitsplätze + Qualitätssteigerung und Angebotserweiterung + Gleichberechtigung der Bevölkerung z.B. im politischen Diskurs - Einschränkung in der Gestaltung der eigenen Gemeinde - Möglicher Identitätsverlust (durch transparente Kommunikation und Support abfangbar)
Was braucht es für die Realisierung dieser Handlungsoption?	<ul style="list-style-type: none"> - Notwendigkeit des politischen Willens (Ausgestaltung als Versammlungs- oder Parlamentsgemeinde möglich) - Feingühliges Kommunikation mit Bevölkerung unverzichtbar - Support und Förderung von lokalen Vereinen und traditionellen Anlässen zur Wahrung der Identität - Prüfung der Kostenentwicklung - Erfordernis des vernetzten Denkens über die Bezirksgrenzen hinweg - Rolle Bezirksrat bei Visitation (Anstoss)? - Druck der Bevölkerung infolge Unzufriedenheit, z.B. beim Service Public als potenzieller Auslöser, um Fusion voranzutreiben
Rolle der Gemeindeverbände?	-
Rolle des Kantons?	- Wirkung des Gemeindeamtes und dessen rechtliche Einschätzung auf die Gemeinden

Tabelle 4: Handlungsoptionen

Anhang

FaBU Fachsektion Bau und Umwelt VZGV: Präsentation vom 16. Januar Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern.» Erstellt durch Peter Senn.

FaICT Fachsektion ICT VZGV: Thema ICT Kompetenzzentren. Skizze im Rahmen der Arbeitsgruppe Zusammenarbeit der Plattform «Gemeinden 2030». Präsentation Version 14.3.2024. Markus End und Dominic Müller.

VGS Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich: Herausforderungen Steuerwesen 2030+ im Blickwinkel des Fachkräftemangels. Positionspapier z.H. der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» (Gemeinden 2030). Erstellt durch Chin Yang und Stephan Schneider.

VGS Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich: Herausforderungen Steuerwesen 2030+ im Blickwinkel des Fachkräftemangels. Präsentation vom 16. Januar 2024. Stephan Schneider.

VZF Verband Zürcher Finanzfachleute: Bericht VZF an die Arbeitsgruppe Zusammenarbeit der Plattform «Gemeinden 2030» zur idealen Grösse eines Kompetenzzentrums Finanzverwaltung. Version 1.0 / 10. Januar 2024. Autoren: Patrick Schmid, Thomas Kuoni, Oliver Küng.

VZF Verband Zürcher Finanzfachleute: Präsentation Gemeinden 2030 Arbeitsgruppe Zusammenarbeit, Ideale Grösse Kompetenzzentrum Finanzen. 16. Januar 2024. Oliver Küng.

Liste der AG Mitglieder

Nachname	Vorname	Funktion	Gemeinde
Berchtold	Susanne	Gemeinderätin	Bubikon
Böni	Frauke	Stadträtin Soziales & Gesundheit	Bülach
Bornhauser	Simon	stv. Gemeindeschreiber	Rüti
Bühler	Andreas	Gemeindepräsident	Hinwil
Dosch	Flurin	Gemeindeschreiber	Rheinau
Ernst	Markus	Gemeindepräsident	Küsnacht
Gianutt	Martin	Stadtammann und Betriebsbeamter	Wallisellen
Hächler	Carlo	Gemeinderat, Präsident	Hittnau
Hirzel	Marco	Gemeindepräsident	Pfäffikon
Humm-Bolleter	Gabriela	Leiterin Geschäftsstelle Sicherheitszweckverband Albis	Affoltern am Albis
Jucker	Hans-ruedi	Gemeindepräsident	Andelfingen
Kaufmann	Selina	Stadtschreiberin-Stv. und Parlamentssekretärin	Schlieren
Kölliker	Hans-ruedi	Gemeindepräsident	Thalwil
Kraxner	Fabian	Gemeinderat	Hedingen
Kündig	Jörg	Präsident GPV ZH	Gossau
Maurer	Bruno	Stadtrat	Opfikon
Moser	Arianne	Gemeindepräsidentin	Bonstetten
Mühlethaler	Christian	Stadtschreiber	Bülach
Müller-Wettstein	Karin	Präsidentin Bezirksrat / Statthalterin	Bezirk Bülach
Pfaller	Christian	Gemeindepräsident	Bassersdorf
Ruckstuhl	Roland	Gemeindepräsident	Eglisau
Schmid	Daniel	Gemeindepräsident	Elsau
Schmid	Thomas	Gemeindepräsident	Dinhard
Seifeddini	Nalan	Gemeinderätin und Präsidentin der Primarschulpflege Oberglatt, VZS Vorstandsmitglied	Oberglatt
Siegrist	Reto	Stadtrat & Finanzvorstand	Dietikon
Spinner	Vreni	Gemeindepräsidentin	Mettmenstetten

Stelletti	Sandro	Gemeindepräsident	Thalheim an der Thur
Vicari	Manuel	Vorstandsmitglied Verband der Gemeindeam- männer und Betriebsbeamten des Kantons Zürich	Zürich
Von Büren	Daniel	Co-Geschäftsführer / Gemeindeschreiber	Embrach
Wettstein	Peter	Stadtschreiber	Illnau-Effretikon
Winkelman	Thomas	Stadtschreiber	Adliswil

Zusätzlich AG Leitung, Vertretung Kanton, Projektleitung Gemeinden 2030, Vertretungen GPV, VZGV

Eberli	Mark	AG Leitung, Stadtpräsident Bülach	Bülach
Locher	Alexander	CO-Leiter Rechtsdienst, Generalsekretariat Di- rektion der Justiz und des Innern	Kanton Zürich
Jenni	Vittorio	Abteilungsleiter Gemeindeamt	Kanton Zürich
Haus	Alexander	Abteilungsleiter Gemeindefinanzen, Gemeinde- amt	Kanton Zürich
Somer	Evren	Gemeindeamt	Kanton Zürich
Zurbuchen	Ricarda	Geschäftsführerin GPV ZH	GPV
Seiler Germanier	Katharina	VZGV Projekt Fachkräftemangel	federas

Kerngruppe (aus Mitgliedern AG)

Eberli	Mark	AG Leitung, Stadtpräsident Bülach	Bülach
Kaufmann	Selina	Stadtschreiberin-Stv. und Parlamentssekretärin	Schlieren
Hirzel	Marco	Gemeindepräsident	Pfäffikon
Jenni	Vittorio	Abteilungsleiter Gemeindeamt	Kanton Zürich
Von Büren	Daniel	Co-Geschäftsführer / Gemeindeschreiber	Embrach