

Gemeinderatssitzung 13/21 vom 6. Juli 2021

Protokollauszug

| | |
|-------------------------|-------|
| Gemeindeorganisation | 16 |
| Behörden, Institutionen | 16.00 |

| | |
|--|----|
| Gemeinde Andelfingen: Eingemeindung der politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon («Fusion AHA»); Verabschiedung Antrag und Weisung für die Urnenabstimmung vom 28. November 2021 | 55 |
|--|----|

A. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 16 vom 26. Januar 2021 bewilligte der Gemeinderat die Durchführung des «Projekts AHA» und den dazugehörigen Kredit in der Höhe von 130'000 Franken. Das Projekt hat die Prüfung einer Eingemeindung der politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen zum Inhalt.

Im Folgenden wurden die Projektarbeiten gemäss der im Januar genehmigten Organisation und dem vereinbarten Ablauf gestartet. In der Steuerungsgruppe des Projekts war der Gemeinderat Andelfingen durch den Gemeindepräsidenten vertreten.

Zusammen mit zwei externen Beratungsfirmen hat die Steuerungsgruppe einen beleuchtenden Bericht sowie einen Zusammenschlussvertrag erarbeitet. Der Zusammenschlussvertrag wurde vom Gemeindeamt des Kantons Zürich bereits einer Vorprüfung unterzogen.

Heute liegen dem Gemeinderat folgende Dokumente vor:

- (1) Zusammenschlussvertrag der politischen Gemeinden Andelfingen, Humlikon und Adlikon
(von der Steuerungsgruppe am 22. Juni 2021 verabschiedete Version)
- (2) Beleuchtender Bericht zur Abstimmung über die Eingemeindung der politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen
(von der Steuerungsgruppe am 22. Juni 2021 verabschiedete Version)

Der Gemeinderat hat den Zusammenschlussvertrag (Version vom 31. Mai 2021) und den beleuchtenden Bericht (Version vom 31. Mai 2021) am 4. Juni 2021 an einem ausserordentlichen Workshop besprochen und marginale Anpassungswünsche an die Steuerungsgruppe zurückgemeldet.

Am gleichen Abend legte die Gemeindeexekutive ihre grundsätzliche Meinung zur vorliegenden Absorptionsfusion fest.

Basierend auf den Resultaten des Workshops wurden der folgende Antrag (B) und die folgende Weisung (C) an die Stimmberechtigten erarbeitet.

B. Antrag an die Stimmberechtigten

Der Gemeinderat unterbreitet den Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Andelfingen folgende Abstimmungsvorlage:

„Wollen Sie dem Vertrag über den Zusammenschluss der politischen Gemeinden Andelfingen, Humlikon und Adlikon zustimmen?“

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, die Vorlage anzunehmen.

Die analoge Abstimmungsfrage wird den Stimmberechtigten der politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon zeitgleich zum Entscheid vorgelegt.

Bei einer Ablehnung der Vorlage durch eine oder mehrere politischen Gemeinden findet kein Zusammenschluss statt.

C. Weisung an die Stimmberechtigten

1. Einleitung

Fast auf den Tag genau ein Jahr nach dem deutlichen Nein zu zwei Grossfusionen in der Region Andelfingen werden die Stimmberechtigten an die Urne gerufen, um über eine neuerliche Fusionsvorlage zu befinden. Ging es vor einem Jahr noch um den Zusammenschluss von sechs Politischen Gemeinden zu einer neuen Grossgemeinde und um eine grosse Schulfusion, steht nun die Eingemeindung von Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen zur Debatte.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden am 28. November 2021 zu entscheiden haben, ob die beiden Gemeinden Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen aufgenommen werden sollen. Diese Eingemeindungen würden das heutige Gemeindegebiet von Andelfingen um die vier Dörfer Adlikon, Dätwil, Humlikon und Niederwil vergrössern. Mit den rund 1'200 zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern würde Andelfingen zur zweitgrössten Gemeinde im Bezirk.

2. Ja zu *dieser* Gemeindefusion

2.1. Gemeinderat für Eingemeindung

Eine klare Mehrheit des Gemeinderats hat sich nach intensiver Beschäftigung mit dem Gegenstand und nach sorgfältiger Abwägung der positiven und negativen Aspekte für die Eingemeindung der politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen ausgesprochen.

Eine Eingemeindung von Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen liesse sich aus Sicht der Projektverantwortlichen und auch des Gemeinderats relativ schlank umsetzen. Adlikon und Humlikon würden in die politischen und verwaltungstechnischen Strukturen der Gemeinde Andelfingen integriert, ohne dass im Bezirkshauptort gross an den Stellschrauben der diesbezüglichen Organisation gedreht werden müsste.

Die Exekutive empfiehlt den Andelfinger Stimmberechtigten, den Vertrag über den Zusammenschluss der politischen Gemeinden Andelfingen, Humlikon und Adlikon anzunehmen.

2.2. Eigenständigkeit trotz neuer Grösse

Noch vor einem Jahr gab es vom Andelfinger Gemeinderat ein klares Nein zur Grossfusion. Vollzieht die Exekutive mit der Unterstützung einer Eingemeindung von Adlikon und Humlikon nun eine Kehrtwende?

Nein. Blicken wir zurück: Zur Überraschung vieler gab der Gemeinderat im Sommer vor einem Jahr bekannt, dass er den Vertrag für den Zusammenschluss der politischen Gemeinden Adlikon, Andelfingen, Henggart, Humlikon, Kleinandelfingen und Thalheim an der Thur zur Ablehnung empfehle. Aus Sicht des Gemeinderats barg die Grossfusion zu viele Unsicherheiten und Nachteile für Andelfingen. Die Bildung einer Zentralverwaltung in Henggart, der Wechsel der bis anhin soliden Finanzstrategie oder der drohende Verlust des direkten Drahts zur Bevölkerung bereiteten dem Gemeinderat Bauchweh. Vor dem Hintergrund einiger für das Dorf zukunftsweisender Projekte bewertete er zudem das Risiko, dass eine Mehrheit von nicht im Dorf wohnhaften Stimmberechtigten die Entwicklung von Andelfingen zurückbinden könnte, als zu gross.

Sind diese Befürchtungen jetzt vom Tisch?

Ja. Denn eine Eingemeindung von Adlikon und Humlikon lässt für Bedenken dieser Art nur noch wenig Raum:

- Hauptort und Verwaltungsstandort der vergrösserten und aus fünf Ortsteilen bestehenden Gemeinde bliebe Andelfingen.
- Die Exekutive von Andelfingen wäre verantwortlich für die organisatorische Eingliederung von Adlikon und Humlikon in die Gemeindeverwaltung Andelfingen, und sie müsste die hierfür notwendigen Anpassungen in den Bereichen Personal, Infrastruktur und Finanzen in der zur Verfügung stehenden Zeit vornehmen.
- Auf der politischen Ebene wären die Finanzpläne und Strategieprojekte der kleinen Gemeinden – welche gemäss Steuerungsgruppe diejenigen des Gemeinderats Andelfingen nicht abbremsen würden – in die Planungsinstrumente der aufnehmenden Gemeinde einzupflegen. Auch bei dieser Arbeit wäre der Gemeinderat Andelfingen federführend.
- Schliesslich die erwähnte Verwässerung des Stimmrechts. Dass es mit der Aufnahme von gut 850 Stimmberechtigten aus vier neu zur Gemeinde gehörenden Dörfern zu einer solchen käme, liegt in der Natur der Sache. Natürlich würde dieser Effekt aber auch umgekehrt spielen. Es darf wohl zuversichtlich davon ausgegangen werden, dass auch in der um Adlikon, Dätwil, Humlikon und Niederwil vergrösserten Gemeinde Andelfingen die Verhältnisse überschaubar blieben und die gegenseitige Rücksichtnahme und Respektierung lokaler Interessen in gut eidgenössischer Manier weitergelebt würden.

Für die sachliche Beurteilung der vorliegenden Eingemeindung – die Fachwelt spricht bei einer Eingemeindung von einer «Absorptionsfusion» – ist es allerdings nicht ausreichend genug, die einst gegen eine Grossfusion gehegten Bedenken auf den Prüfstein zu legen und sie, so wie oben geschehen, nach einer Analyse zu entkräften.

Denn natürlich hätte die Einverleibung der zwei kleinen Gemeinden für Andelfingen Veränderungen zur Folge. Diesen muss bei der Meinungsbildung Aufmerksamkeit geschenkt werden.

2.3. Analyse Beleuchtender Bericht

Für die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen zum vorliegenden Projekt einer Absorptionsfusion wurde eine Steuerungsgruppe eingesetzt. Sie hatte den Auftrag, die Folgen einer Eingemeindung zu untersuchen und die Konsequenzen einer Absorptionsfusion aufzuzeigen. Die Resultate dieser Arbeit sind in einem beleuchtenden Bericht detailliert festgehalten.

Die Erkenntnisse der Steuerungsgruppe dienten auch dem Gemeinderat Andelfingen bei seiner Entscheidungsfindung als wichtige und sachliche Grundlage – im Wissen darum, dass im Bericht teilweise mit Annahmen gearbeitet werden musste. Auch hier gilt: Nicht einmal die nahe Zukunft lässt sich im Detail modellieren.

Der beleuchtende Bericht wird der Stimmbevölkerung rechtzeitig zur Verfügung gestellt. Es wird im vorliegenden Papier darauf verzichtet, den Inhalt des Berichts in verkürzter Form wiederzugeben. Der Leserschaft sei das Original zur Lektüre empfohlen.

Der Gemeinderat vertiefte sich nicht nur in den Bericht der Steuerungsgruppe. Er griff auch auf seine Abstimmungsweisung zurück, die er vor einem Jahr zur Grossfusion verfasst hatte. Das Papier enthält eine Analyse über den gegenwärtigen Zustand der Gemeinde und versucht die Entwicklungen und Herausforderungen zu benennen, welche in den nächsten 20 Jahren auf Andelfingen zukommen. Auch wenn das Haltbarkeitsdatum mancher «Zukunftspapiere» mit Vorsicht zu geniessen ist, an der vor zwölf Monaten erstellen Auslegeordnung des Gemeinderats hat sich in der Zwischenzeit nichts verändert.

Im Folgenden werden die Gründe und Überlegungen dargelegt, welche zusätzlich zu den bereits genannten aus Sicht des Gemeinderats für eine Eingemeindung von Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen sprechen.

3. Folgen der Eingemeindung von Adlikon und Humlikon

3.1. Organisation der erweiterten Gemeinde Andelfingen

Behördenorganisation

Nach Aufnahme der beiden kleinen Gemeinden würde der Gemeinderat der erweiterten Gemeinde Andelfingen ebenfalls aus fünf Mitgliedern bestehen. Gleiches gilt für die fünfköpfige Rechnungsprüfungskommission. Mit dem Wegfall von zwei Gemeindebehörden und zwei Rechnungsprüfungskommissionen reduzieren sich in der Gesamtbetrachtung über die drei am Fusionsprojekt beteiligten Gemeinden die Anzahl der Behördenmitglieder und die Behördenentschädigungen signifikant. Mit der Reduktion der politischen Ämter dürfte die Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten für den Gemeinderat oder die Rechnungsprüfungskommission einfacher werden. Die Chancen dürften so steigen, dass dem Souverän vermehrt wieder eine echte Kandidatenwahl geboten werden kann.

Verwaltungsorganisation

Gemeindeverwaltung und Werkhof blieben in Andelfingen. In der Verwaltung müssten die Stellen um etwa 200 Stellen-% aufgestockt werden. In der Gesamtbetrachtung über die drei Gemeinden würden damit Stellen abgebaut. Heute in Adlikon und Humlikon an Dritte ausgelagerte Tätigkeiten würden zurück in die eigene Verwaltung geholt. All dies hätte tiefere Kosten zur Folge. Die Konzentration des Verwaltungspersonals an einem Standort liesse zweckmässigere Stellvertretungslösungen während Abwesenheiten zu, was den Dienstleistungsgrad und die Betriebssicherheit der Verwaltung weiter erhöhen würde. Da der Kommunaldienst bereits heute auf Auftragsbasis in Humlikon tätig ist, müsste sein Personalbestand um nur ca. 60 Stellen-% (+ 20 Stellen-% in der Gesamtbetrachtung) erhöht werden, damit er auch auf dem heutigen Gemeindegebiet von Adlikon seine Arbeiten zur Zufriedenheit aller erledigen könnte.

Finanzen

Die Teilprojektgruppe Finanzen geht von Einsparungen aus dem Nutzen von Synergien aus. Berechnungen weisen Aufwandreduktionen im Bereich der Legislative, bei den Behörden, bei den Revisionen, in der Verwaltung und den «Dienstleistungen Dritter» aus. Zusammen mit der Eliminierung von Einmaleffekten, dem Wegfall von Beiträgen der Gemeinden Adlikon und Humlikon an die eigene Primarschule sowie dem Wegfall von Fusionskosten sind Einsparungen möglich. Einnahmenseitig wäre eine längere Beibehaltung der verhältnismässig tiefen Andelfinger Wasser- und Abwassergebühren möglich. Weiter könnte der Steuerfuss von heute 47% auf 42% gesenkt werden, ohne damit Vermögenswerte abzubauen. Unter der Annahme und

Berücksichtigung, dass auch die Primarschulgemeinden fusionieren und die Sekundarschulgemeinde ihren Steuerfuss erhöht, käme der Gesamtsteuerfuss zum Start der erweiterten Gemeinde bei attraktiven 109% zu liegen (heute: 112%).

Liegenschaften

Insbesondere mit Blick auf die dringend notwendige Sanierung des Gemeindehauses am Marktplatz böte die Eingemeindung von Adlikon und Humlikon einen nicht zu unterschätzenden Vorteil. Auch während einer Bauphase müsste der Betrieb der Verwaltung nämlich aufrechterhalten werden. Die temporäre Auslagerung der Verwaltung in die nach Vollzug der Fusion leerstehenden Gemeindehäuser in Adlikon und Humlikon wäre eine elegante Lösung dieses Problems. Auf das Aufstellen von Bürocontainern könnte so verzichtet werden. Mit dem ebenfalls nicht zu unterschätzenden Nebeneffekt, dass in der Anfangsphase der vergrösserten Gemeinde die neue Gemeindeverwaltung für die Bevölkerung von Adlikon und Humlikon näher wäre, als gedacht. Für die Entwicklung eines neuen «Wir-Gefühls» in der vergrösserten Gemeinde wäre das wohl kaum nachteilig. Weiterhin wäre das Fuchsenhölzli der zentrale Werkhof. Im Übrigen liessen sich die Kosten für Anlagen und Gebäude, welche über Andelfingen hinaus Freude und Nutzen stiften – denken wir nur an das Schwimmbad, das Schloss oder die Sporthalle mit den neuen Aussenanlagen – auf mehr Köpfe verteilen. Dasselbe gälte für die zahlreich anstehenden Investitionen in Andelfingen im Umfang von rund 9 Millionen Franken (Parkhaus, Sanierung Gemeindehaus, Gestaltung Marktplatz, Entwicklung Bahnhofsareal etc.). Diese Investitionsaufwände wurden bei der Berechnung des Steuerfusses der erweiterten Gemeinde selbstverständlich berücksichtigt.

Infrastruktur

Wie bereits im letzten Fusionsprojekt aufgezeigt, sind in den drei Gemeinden die Werke (Wasser und Abwasser) sowie die Strassen in einem etwa gleich guten Zustand. Für das Elektrizitätswerk Andelfingen (EWA) hätte die Eingemeindung keine Folgen. Es würde weiterhin das Gemeindegebiet von Andelfingen mit Strom versorgen. Die Dörfer Adlikon, Dätwil, Humlikon und Niederwil befinden sich im Netzgebiet der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ). Die EKZ ist heute operativer Betreiber des EWA. Aufgrund stark voneinander abweichender Strukturen würden die beiden Fernwärmeversorgungen von Andelfingen und Humlikon unabhängig voneinander mit eigenen Betriebskostenrechnungen und eigenen, unterschiedlichen Tarifen operieren.

Gesellschaft

Für die Andelfingerinnen und Andelfinger würde mit der Eingemeindung wohl wenig ändern. Andelfingen bliebe Andelfingen – mindestens dem Namen nach. Die erweiterte Gemeinde würde das heutige Wappen von Andelfingen weiterhin tragen. Die Vereine würden allesamt weiterhin nach den bisherigen Regelungen unterstützt und auch die örtlichen Traditionen und Anlässe würden im bisherigen Rahmen stattfinden.

3.2. Bescheidene Auswirkungen

Der Gemeinderat taxiert die Auswirkungen einer Eingemeindung für die Gemeinde Andelfingen als sehr bescheiden.

Die in Andelfingen geplanten Projekte können auch in der um Adlikon, Dätwil, Humlikon und Niederwil vergrösserten Gemeinde problemlos umgesetzt werden.

Der Stellenplan der Gemeindeverwaltung würde moderat angepasst und die Verwaltungsorganisation optimiert.

Das Portfolio der Liegenschaften würde um diverse Objekte erweitert, wovon einige mittelfristig verkauft werden könnten, da sie nicht mehr für die Funktion der Gemeinde benötigt würden.

Finanziell brächte der Zusammenschluss keine Nachteile: Die heute attraktiven Gebühren blieben noch für einige Jahre tief und der Steuerfuss könnte nachhaltig leicht gesenkt werden.

Bei der Festlegung des neuen Steuersatzes wurde bewusst Zurückhaltung geübt, damit die langfristigen Schulden in absehbarer Zeit zurückbezahlt werden können. Und auch die Annahmen zu den Wasser- und Abwassergebühren fussen auf soliden Berechnungen.

3.3. Vorteile und Chancen überwiegen

Im beleuchtenden Bericht sind die Vorteile und Chance sowie die Nachteile und Risiken der Absorptionsfusion aufgezählt. Aus der entsprechenden Aufstellung und den obigen Ausführungen geht klar hervor, dass die Vorteile und Chancen einer Eingemeindung wesentlich grösser sind als die Risiken oder gar Nachteile.

4. Fazit des Gemeinderats Andelfingen

Bereits vor einem Jahr stellte der Gemeinderat fest: Andelfingen befindet sich in einer guten Verfassung und kann mit berechtigter Zuversicht in die Zukunft blicken. Die Gemeinde funktioniert dank einer guten Infrastruktur, engagierter Behördenmitglieder, einer effizienten Verwaltung und einer aktiven Bevölkerung bestens.

Mit der Eingemeindung von Adlikon und Humlikon würde sich daran nichts ändern. Im Gegenteil: Die Bereicherung der Gemeinde Andelfingen um Adlikon, Dätwil, Humlikon und Niederwil würde die Organisation und die Struktur der Gemeinde punktuell stärken, insbesondere die finanzielle Situation würde auch für das heutige Andelfingen nachhaltig verbessert.

Von der Eingemeindung zumindest finanziell stark profitieren würden Adlikon und Humlikon. Die beiden kleinen Gemeinden sind heute mit Herausforderungen konfrontiert, die mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln immer weniger gut gemeistert werden können. Es verwundert deshalb nicht, dass sie im letzten Dezember, kurz nach der gescheiterten Abstimmung zur Grossfusion, ihre Fühler nach Andelfingen ausstreckten und dem Gemeinderat ein Gesuch um Eingemeindung stellten.

Dass die Anfragen der Nachbarn nur wenige Tage nach der Fusionsabstimmung auf dem Tisch lagen, war vorauszusehen. Mit Blick auf das in Andelfingen knappe Abstimmungsresultat von 477 Ja- gegen 544 Nein-Stimmen und mit dem oft gehörten Satz im Ohr, «zu einer kleineren Fusion hätte ich eher Ja gesagt», ging der Gemeinderat offen auf die Anliegen aus Adlikon und Humlikon ein.

Im Wissen darum, dass die Anforderungen an die Gemeinden – insbesondere auch aufgrund übergeordneter Gesetze und Verordnungen – ständig wachsen, zeigte der Gemeinderat Andelfingen Verständnis für die Anliegen der Nachbargemeinden und bot Hand, eine Eingemeindung von Adlikon und Humlikon zu prüfen.

Das Resultat der Prüfung liegt jetzt für jedermann einsehbar auf dem Tisch. Der Gemeinderat Andelfingen bewertet es als positiv, sowohl für Andelfingen als auch für Adlikon und Humlikon.

Eine Win-Win-Situation also. Der Gemeinderat Andelfingen empfiehlt den Stimmberechtigten von Andelfingen deshalb, den Vertrag über die Eingemeindung der politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen anzunehmen.

Andelfingen, 6. Juli 2021
Gemeinderat Andelfingen

Der Präsident:

Hansruedi Jucker

Der Schreiber:

Patrick Waespi

D. Erwägungen Gemeinderat

Der Gemeinderat hat die vorliegenden Unterlagen sowie die Entwürfe des Abstimmungsantrags und der Abstimmungsweisung geprüft und für in Ordnung befunden.

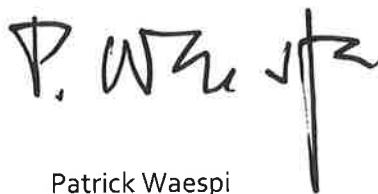
Der Gemeinderat beschliesst :

1. Den Stimmberechtigten der politischen Gemeinde Andelfingen wird die Zustimmung zum Vertrag über den Zusammenschluss der politischen Gemeinden Andelfingen, Humlikon und Adlikon beantragt.
2. Der Vertrag und der beleuchtende Bericht vom 22. Juni 2021 sowie die Weisung an die Stimmberechtigten der politischen Gemeinde Andelfingen gemäss obigen Ausführungen werden genehmigt.
3. Mitteilung an:
 - Stimmberechtigte Urnenabstimmung vom 28. November 2021
 - Herr Daniel Grab, Präsident Rechnungsprüfungskommission Andelfingen (per E-Mail)
 - Akten

Gemeinderat Andelfingen



Hansruedi Jucker
Präsident



Patrick Waespi
Schreiber

Versandt am: 07.07.2021