Plattform Gemeinden 2030:

Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern»

Empfehlungen zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Zürich

Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» der Plattform «Gemeinden 2030»

17. November 2026

Management Summary

Die Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» der Plattform Gemeinden 2030 untersuchte die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit, um der zunehmenden Komplexität der Aufgaben, dem Bevölkerungswachstum, dem Arbeits- und Fachkräftemangel und der digitalen Transformation zu begegnen. Dabei hat sie Literatur, Praxis- und Erfahrungswissen der AG-Mitglieder und ausgewählter Fachverbände sowie Erkenntnisse des Gemeindeamts des Kantons Zürich einbezogen. Sie legt dem Regierungsrat des Kantons Zürich, den Zürcher Gemeinden sowie einer interessierten Öffentlichkeit dar, welche Empfehlungen sie formuliert, damit die Zürcher Gemeinden auch künftig ihre Aufgaben eigenständig erfüllen können.

Herausforderungen

Kleine Gemeinden bis zu 4'000 Einwohnenden und mittlere Gemeinden bis zu 10'000 Einwohnenden sind von den aktuellen Herausforderungen besonders betroffen: Sie haben Schwierigkeiten, geeignete Stellvertretungen sicherzustellen, sind stärker von Wissensverlust bedroht und können im Wettbewerb um qualifiziertes Personal weniger attraktive Arbeits- und Karrierebedingungen bieten. Das «Allrounder-Modell», auf das sie bislang gesetzt haben, ist in Zukunft kaum mehr praktikabel. Gelingt es den kleinen und mittleren Gemeinden nicht, angemessene Lösungsansätze zu entwickeln, ist zu befürchten, dass es zu Qualitätsproblemen, häufigen Personalwechseln und Kostensteigerungen kommt.

Vertiefte Handlungsoptionen

Die AG «Zusammenarbeit verbessern» hat die Handlungsoptionen «Interkommunale Kompetenzzentren» und «Gemeindefusionen» vertieft.

- *Interkommunale Kompetenzzentren* sind vorübergehend eine geeignete Lösung, da sie grössere Betriebsgrössen, Skaleneffekte, Spezialisierung, personelle Kontinuität und attraktivere Arbeitsplätze ermöglichen und die Aufgabenerfüllung sicherstellen. Mittel- bis langfristig führen sie aber dazu, dass kleine und mittlere Gemeinden immer mehr Aufgaben über Anschlussverträge an andere Gemeinden oder Zusammenarbeitsformen auslagern und dadurch ihre Selbstbestimmung aushöhlen.
- *Gemeindefusionen* sind eine langfristige Lösung, da sie den Gemeinden mehr Steuerungsmöglichkeiten bieten, ein gesichertes sowie besseres und breiteres Leistungsangebot vor Ort erlauben, eine resiliente Organisation und attraktive Arbeitsbedingungen ermöglichen und die Position der Gemeinden im Kanton stärken. Die lokale Identität bleibt beim Dorf.

Empfehlungen für die nächsten drei Legislaturen

Die AG empfiehlt einen schrittweisen Prozess über drei Legislaturen: In der Legislatur 2026–2030 überprüfen die Gemeinden proaktiv Möglichkeiten der vertieften Zusammenarbeit und führen Diskussionen dazu. In der Legislatur 2030–2034 gleisen konkrete Fusionsprojekte auf und es werden Grundsatzabstimmungen bei den Stimmberechtigten durchgeführt. In der Legislatur 2034–2038 werden Fusionsprojekte umgesetzt, sodass die Gemeindelandschaft im Kanton Zürich aus Gemeinden besteht, die mindestens 10'000 Einwohnende umfassen.

Empfehlungen an den Kanton Zürich und seine Gemeinden

Die AG formuliert folgende Empfehlungen an den Kanton Zürich und seine Gemeinden:

- Wir empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dem GPV sowie dem VZGV, gemeinsam in einen Prozess zur Gestaltung einer zukunftsfähigen Gemeindelandschaft des Kantons zu starten. Ein erster möglicher Schritt wäre ein gemeinsames Zielbild.
- Wir empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dass das Gemeindeamt die Instrumente zur Unterstützung in Fusionsprozessen sowie die finanziellen Fusionsbeiträge unter Einbezug der Gemeinden überprüft.
- Wir empfehlen den Gemeinden des Kantons Zürich, zusammen mit dem Kanton die Zürcher Bevölkerung breit zu zukunftsfähigen Gemeindestrukturen und Gemeindefusionen zu sensibilisieren und dabei die lokale Identität und die politische Gemeinde konzeptionell und in der Kommunikation stärker zu trennen.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary **2**

Inhaltsverzeichnis **4**

Vorwort **5**

1 Eigenständige Aufgabenerfüllung und aktuelle Herausforderungen der Gemeinden **6**

2 Handlungsoptionen zur Verbesserung der Zusammenarbeit **7**

3 Empfehlungen der AG zur Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen im Kanton Zürich **15**

Anhang **18**

Vorwort

Wie müssen die Zürcher Gemeinden aufgestellt sein, damit sie auch im Jahr 2030 ihre Aufgaben eigenständig erfüllen können? Das ist die Leitfrage der Plattform «Gemeinden 2030», ein gemeinsames Projekt der Gemeinden und des Kantons Zürich, das von Regierungsrätin Jacqueline Fehr vor rund sieben Jahren angestossen wurde.

Seither tauschen sich Vertretende der Gemeinden und des Kantons zu wichtigen Zukunftsthemen aus, so unter anderem im Rahmen der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern», die von Mark Eberli, 1. Vize-Präsident GPV, in enger Zusammenarbeit mit Vittorio Jenni, Stv. Amtsleiter Gemeindeamt Zürich, geleitet wird und seit 2022 besteht. Die Arbeitsgruppe wird von einer Kerngruppe gesteuert, die zusätzlich zur Leitung und stellvertretenden Leitung der Arbeitsgruppe Marco Hirzel, Gemeindepräsident von Pfäffikon, Daniel von Büren, Gemeindeschreiber von Embrach sowie Selina Kaufmann, Gemeindeschreiberin von Schlieren umfasst. Zusätzlich zum Austausch innerhalb der Arbeitsgruppe fand auch ein Austausch mit den Fachverbänden Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute VZGV, Verband Zürcher Finanzfachleute VZF und Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich VGS statt.

Die Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» untersucht die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit, um der zunehmenden Komplexität der Aufgaben, dem Bevölkerungswachstum, dem Arbeits- und Fachkräftemangel und der digitalen Transformation zu begegnen. Sie bringt ihre Arbeiten mit dem vorliegenden Bericht zu einem Abschluss und legt dem Regierungsrat des Kantons Zürich, den Zürcher Gemeinden sowie einer interessierten Öffentlichkeit dar, welche Potenziale die interkommunale Zusammenarbeit aufweist, wo sie an ihre Grenzen stösst und wo strukturelle Reformen der Gemeinden notwendig werden, damit die Zürcher Gemeinden auch künftig ihre Aufgaben eigenständig erfüllen können. Der Bericht wurde von der Kerngruppe der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» erarbeitet und der Arbeitsgruppe zur Stellungnahme unterbreitet.

1 Eigenständige Aufgabenerfüllung und aktuelle Herausforderungen der Gemeinden

Die Zürcher Gemeinden sollen auch in Zukunft so aufgestellt sein, dass sie ihre Aufgaben eigenständig erfüllen können. Darunter versteht die Arbeitsgruppe (nachfolgend: AG) «Zusammenarbeit verbessern» folgendes:

- **Politisch:** Die wesentliche demokratische Steuerung der kommunalen Aufgaben können die Stimmberechtigten wahrnehmen. Die Gemeinde kann somit ihre eigene Entwicklung selber gestalten und in eigenem Interesse Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden eingehen.
- **Finanziell:** Die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben effizient.
- **Qualität:** Die Gemeinden sind leistungsfähig und erfüllen ihre Aufgaben in einer Qualität, welche die Anforderungen von Kanton und Bevölkerung erfüllt.
- **Personell:** Die Gemeindeverwaltung bietet ausreichend attraktive Arbeitsbedingungen, sodass sie qualifiziertes Personal finden und halten kann, um die Gemeindeaufgaben zu erfüllen.

Die eigenständige Aufgabenerfüllung der Gemeinden im Kanton Zürich wird heute mit vier bedeutsamen Herausforderungen konfrontiert:

- **Zunehmende Komplexität**: Die Vorschriften und Regelungen werden immer komplizierter, speziell im Bau-/Planungs- und Steuerwesen. Die wirtschaftlichen, rechtlichen und technologischen Rahmenbedingungen verändern sich ständig, die Schnittstellen nehmen zu. Dies erfordert ein hohes Mass an Fachwissen, Spezialisierung und Flexibilität.
- **Arbeits- und Fachkräftemangel**: Insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung wird es zunehmend schwieriger, geeignetes qualifiziertes Personal zu rekrutieren und zu halten.
- **Bevölkerungswachstum**: Gemäss Prognosen des statistischen Amts wird die Bevölkerung im Kanton Zürich bis 2050 um rund 27 Prozent von knapp 1,6 Mio. auf knapp 2 Mio. Einwohnende wachsen.
- **Digitale Transformation**: Die technologischen Entwicklungen verändern die kommunale Aufgabenerfüllung und erfordern Zeit und Ressourcen für neue Arbeitsweisen.

Kleine Gemeinden bis zu 4'000 Einwohnende und mittlere Gemeinden bis zu 10'000 Einwohnende sind von diesen Herausforderungen speziell betroffen:

- **Stellvertretungen:** In kleinen Verwaltungseinheiten ist es schwierig, eine angemessene Regelung für eine Stellvertretung sicherzustellen. Eine Stellvertretung ist aber für eine kontinuierliche, effektive und reibungslose Aufgabenerfüllung zentral.
- **Wissenserhalt/-transfer & Spezialisierung:** Kleine Verwaltungseinheiten sind bei Absenzen und Austritten stärker von Wissensverlust bedroht und weisen eine grosse Abhängigkeit von einzelnen Schlüsselpersonen auf. Die zunehmende Komplexität der Aufgabenerfüllung erfordert eine stärkere Spezialisierung, was sich kleine und mittlere

Gemeinden nicht leisten können. Das «Allrounder-Modell», auf das sie bislang gesetzt haben, ist in Zukunft kaum mehr praktikabel.

- **Jobprofil:** Kleine und mittlere Gemeinden können im Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeitende weniger attraktive Jobs und Arbeitsbedingungen bieten: Die Jobprofile sind geprägt durch Aufgabenvielfalt, geringe Spezialisierungsmöglichkeiten, geringer Anteil an leitenden Aufgaben und ein tieferes Lohnniveau im Vergleich zu grösseren Gemeinden und Städten. Zudem können die Bedürfnisse der Generation Z nach Team- und Teilzeitarbeit weniger befriedigt werden.
- **Karriereentwicklung:** In kleinen und mittleren Gemeinden sind die Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten begrenzt, da jeweils kaum mehr als drei Vollzeitstellen für die jeweiligen Aufgabengebiete eingesetzt werden können. Ein Karriereschritt bedingt deshalb in der Regel einen Stellenwechsel, was die Bindung von talentierten Mitarbeitenden erschwert.

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

2 Handlungsoptionen zur Verbesserung der Zusammenarbeit

Die AG «Zusammenarbeit verbessern» von «Gemeinden 2030» setzte hier an und untersuchte, welche Potenziale die interkommunale Zusammenarbeit im Umgang mit den genannten Herausforderungen bietet. So hat sie verschiedene Lösungsansätze sowie Handlungsoptionen für kleine und mittlere Gemeinden zur Diskussion vorgeschlagen.

- «Weiter wie bisher»
- Interkommunale Kompetenzzentren
- Verwaltungsfusion[1]
- Gemeindefusion

Diese Handlungsoptionen wurden am Gemeindeforum 2024 von den Teilnehmenden in einer anonymen Live-Umfrage bewertet. Während ein Grossteil «Weiter wie bisher» als (eher) nicht sinnvoll bewertete, befanden ähnlich viele, dass «interkommunale Kompetenzzentren» bzw. «Gemeindefusionen» (eher) sinnvolle Handlungsoptionen für Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnenden seien.

Darauf basierend hat die AG «Zusammenarbeit verbessern» beschlossen, die Handlungsoptionen Interkommunale Kompetenzzentren und Gemeindefusionen vertieft zu prüfen. Die Handlungsoption Verwaltungsfusion wurde nicht weiter vertieft, da viele juristische

[1] Verwaltungsfusion bedeutet, dass zwei oder mehrere Gemeinden weitgehend ihre Verwaltungen fusionieren, wobei die politischen Einheiten bestehen bleiben.

und praktische Aspekte derzeit unklar sind und Erfahrungen dazu weitgehend fehlen. Zudem wurde sie als aufwändige Vorstufe einer Gemeindefusion eingeschätzt.

2.1 Handlungsoption «Interkommunale Kompetenzzentren»

Ein zentraler Lösungsansatz für die Gemeinden im Umgang mit den genannten Herausforderungen ist die Bildung von sogenannten «Interkommunalen Kompetenzzentren», d.h. grössere Verwaltungseinheiten, die in einem Aufgabengebiet für mehrere Gemeinden tätig sind.

Dabei sind die «Interkommunalen Kompetenzzentren» von folgenden alternativen Lösungsansätzen zu unterscheiden:

- **Regionalisierungen:** Aufgrund von Vorgaben des Kantons oder des Bundes arbeiten die Gemeinden mit Blick auf eine professionelle und einheitliche Aufgabenerfüllung in regionalen Verwaltungskreisen zusammen, so in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB, Zivilstandsämter, Betreibungskreise und möglicherweise in Zukunft Berufsbeistandschaften.
- **Einbezug von Privaten:** Ein häufig von Gemeinden gewählter Lösungsansatz ist auch eine «externe» Lösung, d.h. der Einbezug von Privaten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Ein umfassender Einbezug wird als kostspieliger beurteilt als die Aufgabenerfüllung durch die kommunale Verwaltung; zudem begeben sich die Gemeinden dabei in eine risikoreiche Abhängigkeit, weil Know-how ausgelagert wird, weil Gemeinden die Leistungserfüllung gemäss Submissionswesen ausschreiben müssen und weil Private ihr Tätigkeitsfeld verändern können.

Erkenntnisse zu Betriebsgrössen und Organisationsformen für die interkommunale Zusammenarbeit

Zur Vertiefung des Lösungsansatzes «Interkommunale Kompetenzzentren» wurden vier Aufgabenbereiche (Bau und Planung, Finanzen, Steuern, ICT) ausgewählt, bei denen ein eher hoher Anteil an Vollzugsaufgaben besteht und bei denen es als sinnvoll erachtet wurde, interkommunal in grösseren Perimetern zusammenzuarbeiten (vgl. Synthesepapier 2024). In Zusammenarbeit mit den Fachverbänden wurde identifiziert, welches eine optimale Betriebsgrösse ist und welche Form der interkommunalen Zusammenarbeit sich eignet (vgl. Tabelle 1). Die Fachverbände erachten übereinstimmend wesentlich grössere Betriebsgrössen als sinnvoll als die kommunalen Strukturen es heute bieten.

Aufgabenbereich	Minimale bzw. Optimale[2] Betriebsgrösse	Geeignete Organisationsform
Bau und Planung	10‘000 Einwohnende	Anschlussvertrag[3]

[2] Es ist wichtig, von optimalen Betriebsgrössen zu sprechen. Bei zu grossen Betriebsgrössen stossen interkommunale Kompetenzzentren wiederum an neue Herausforderungen.
[3] Beim Anschlussvertrag erfüllt die „Trägergemeinde“ für die Anschlussgemende vertraglich vereinbarte Aufgaben.

Aufgabenbereich	Minimale bzw. Optimale[2] Betriebsgrösse	Geeignete Organisationsform
	Bemerkung: Optimale Betriebsgrösse ist abhängig von Aufgabengebiet und Volumen	
Finanzen	10‘000-40‘000 Einwohnende *Bemerkung:* Kleine Gemeinden werden unmittelbar als kritisch beurteilt; mittlere Gemeinden weisen ein erhöhtes Risiko auf.	Anschlussvertrag
Steuern	150‘000 Steuerpflichtige *Bemerkung:* Dies würde eine Regionalisierung der Steuerämter bedeuten.	Anschlussvertrag oder juristische Person
ICT	1‘000 ganzheitlich verwaltete IT-Arbeitsplätze bzw. ca. 60‘000-70‘000 Einwohnende	Anschlussvertrag oder juristische Person

Tabelle 1: Minimale/optimale Betriebsgrössen und geeignete Organisationsform für interkommunale Kompetenzzentren in vier ausgewählten Aufgabenbereichen. Quelle: Synthesepapier 2024.

Chancen und Risiken der Zusammenarbeit in interkommunalen Kompetenzzentren

Die Zusammenarbeit in interkommunalen Kompetenzzentren birgt diverse Chancen und Risiken für die kommunale Aufgabenerfüllung:

Bereich	Chancen	Risiken
Politisch	Hoheitliche Aufgaben bleiben bei der öffentlichen Hand, Flexibilität für Gemeinden, da IKZ gemäss eigenen Präferenzen, keine/geringe Abhängigkeit von privaten Unternehmen	Relativer Verlust von eigenständiger Aufgabenerfüllung (abhängig davon, ob Anschluss- oder Trägergemeinde oder juristische Person), weniger demokratische Mitsprache, grössere Abhängigkeit der einzelnen Anschlussgemeinde
Finanziell	Skaleneffekte, Einheitlichkeit, Effizienz	Kostenerhöhung wegen neuer Organisationsstrukturen und vermehrter Spezialisierung
Qualität	Fachkompetenz, Spezialisierung, Sicherung und Entwicklung von Fachwissen, Digitalisierung, bessere IKS-Prozesslandschaft	Keine Speziallösungen für einzelne Gemeinden, grössere Distanzen (Bevölkerung – Verwaltung), braucht kompetente Ansprechpersonen in beteiligten Gemeinden
Personell	Personelle Kontinuität, Stellvertretungsmöglichkeiten, Nachfolgeregelungen, attraktive Arbeitsplätze, Karriere-/Ausbildungsmöglichkeiten	Angst vor Stellenverlust, Kulturunterschiede

Tabelle 2: Chancen und Risiken der Zusammenarbeit in interkommunalen Kompetenzzentren. Quelle: Synthesepapier 2024.

Was sind aktuelle Hürden einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Zürich?

— **Politischer Wille:** Es braucht einen klaren politischen Auftrag, eine rechtliche Grundlage und eine überkommunale Steuerung. Solange der Verwaltungsbetrieb noch

einwandfrei funktioniert und die Erfüllung der Aufgaben sichergestellt ist, besteht kein Handlungsdruck.

- **Vertrauen zwischen den Gemeinden**: Zentral für die Zusammenarbeit in einem Kompetenzzentrum ist das gegenseitige Vertrauen zwischen den Gemeinden.
- **Angst vor Verlust von kommunaler Selbstbestimmung:** In Bezug auf Entscheidungsprozesse ist auf kommunaler Ebene oftmals eine grosse Angst vor einem Kontrollverlust auszumachen.
- **Unterschiedliche IT-Systeme:** In den meisten Fachbereichen besteht eine sehr heterogene Informatiklandschaft. Für die verstärkte interkommunale Zusammenarbeit bräuchte es zuerst Wechsel der IT-Systeme.
- **Administrative Hürden:** Verwaltungsbezogene Vorgaben, z.B. Personalverordnungen, sind heterogen und können zu Konflikten führen.
- **Angst der Mitarbeitenden vor Stellenverlust:** Die Mitarbeitenden haben kein Interesse daran, ihre Stelle aufgrund eines interkommunalen Kompetenzzentrums zu verlieren.

Wie steht die AG «Zusammenarbeit verbessern» zu interkommunalen Kompetenzzentren?

- **Steuerung vs. Koordination:** Bei der Zusammenarbeit in interkommunalen Kompetenzzentren besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Ausmass überkommunaler Steuerung und dem Koordinationsaufwand. «Anschliessen» geht mit einem Steuerungsverlust für die Anschlussgemeinde einher, benötigt aber verhältnismässig wenig Koordination. Bei der Zusammenarbeit über eine eigenständige Trägerorganisation ist eine überkommunale Steuerung möglich, aber mit verhältnismässig hohem Koordinationsaufwand verbunden. Ausserdem gewinnt die sektorielle Steuerung der Kompetenzzentren an Bedeutung zum Nachteil einer alle Sektoren umfassenden Steuerung der kommunalen Aufgaben; die Aufgaben in den Kompetenzzentren treten weniger in Konkurrenz zueinander.
- **Flickenteppich:** Durch die Gemeinden selbstorganisierte interkommunale Zusammenarbeit entspricht jeweilig dem konkreten Bedarf, aber nicht zwingend einer Zusammenarbeit entlang von sinnvollen Perimetern (z.B. funktionale Räume).
- **Vorübergehende Lösung:** Fachliche Kompetenzzentren werden nur vorübergehend als geeignete Lösung erachtet, nicht aber als Handlungsoption, den geschilderten Herausforderungen nachhaltig zu begegnen.

Fazit «Interkommunale Kompetenzzentren»

«Interkommunale Kompetenzzentren» sind kurz- bis mittelfristig eine geeignete Handlungsoption, den Herausforderungen zu begegnen, da sie bessere Betriebsgrössen, Skaleneffekte, Spezialisierung, personelle Kontinuität und attraktivere Arbeitsplätze ermöglichen und die Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Mittel- bis langfristig führen sie aber dazu, dass

- kleine und mittlere Gemeinden immer mehr Aufgaben an Zusammenarbeitsformen auslagern, die einen hohen Koordinationsaufwand mit sich bringen oder die demokratische Steuerung reduzieren, oder Private bei der Aufgabenerfüllung beiziehen, was höhere Kosten verursacht,
- dadurch als Arbeitgeberin wenig attraktiv sind, keine resiliente Verwaltungsorganisation sicherstellen können und kaum mehr kompetentes und bezahlbares Personal finden,
- gleichzeitig die heutigen grossen Gemeinden faktisch immer mehr Aufgaben wahrnehmen und einflussreicher werden;

insgesamt die kleinen und mittleren Gemeinden ihre Selbstbestimmung aushöhlen.

2.2 Handlungsoption «Gemeindefusion»

Als weitere Handlungsoption im Umgang mit den geschilderten Herausforderungen wurde die Gemeindefusion vertieft. Denn gemäss Abstimmung am Gemeindeforum 2024 erachteten rund drei Viertel der Gemeindevertreter:innen, dass die optimale Grösse einer Gemeinde mindestens 10'000 Einwohnende umfassen soll, um die zukünftigen Herausforderungen weitgehend selbstständig bewältigen zu können. Knapp 40 Prozent davon schätzten die optimale Grösse einer Gemeinde bei mindestens 20'000 Einwohnenden ein.

Zur Vertiefung hat die AG «Zusammenarbeit verbessern» ein Faktenblatt erstellt, das die wichtigsten Erkenntnisse der Literatur sowie die Erfahrungen im Kanton Zürich zu Gemeindefusionen zusammenfasst. Zudem wurde ein aktuelles Pilotprojekt im funktionalen Raum Pfäffikon begleitet. Nachfolgend werden die zentralen Erkenntnisse dieser Vertiefung dargelegt.

Erkenntnisse aus Gemeindefusionen im Kanton Zürich

Seit 2014 wurden im Kanton Zürich acht Gemeindefusionen erfolgreich umgesetzt, wodurch die Zahl der politischen Gemeinden von 171 auf 160 sank. Es handelte sich dabei überwiegend um Absorptionsfusionen[4], bei denen kleinere Gemeinden in eine grössere aufgenommen wurden. Die Fusionen fanden mehrheitlich in ländlichen Regionen statt; in Agglomerationen sind bislang keine Fusionsprojekte entstanden. Im Zeitraum 2012–2020 scheiterten sieben Fusionsprojekte, womit fast jedes zweite Vorhaben nicht zustande kam.

Aus den Erfahrungen erfolgreicher und gescheiterter Gemeindefusionen lassen sich folgende übergeordnete Erkenntnisse ableiten: Der ursprüngliche Auslöser für Fusionen im Kanton Zürich lag häufig in der Anpassung des Finanzausgleichs, der kleine Gemeinden nicht mehr bevorzugte, was deren Probleme akzentuierte. Der Fusionsperimeter orientierte

[4] Bei einer Absorptionsfusion nimmt eine grosse Gemeinde eine oder mehrere kleinere Gemeinden auf. Eine andere Art der Fusion ist die Kombinationsfusion, wobei zwei oder mehr ähnlich grosse Gemeinden zu einer neuen Gemeinde fusionieren.

sich dabei in der Regel an bestehenden Zusammenarbeitsstrukturen wie Sekundarschulgemeinden oder Zweckverbänden.

Die Haltung der Gemeinderäte erwies sich als entscheidend: Eine geschlossene, transparente Führung mit frühzeitigem Einbezug der Bevölkerung erhöhte die Erfolgsaussichten erheblich. Fusionsverfahren sind zudem zeitkritisch und müssen professionell vorangetrieben werden, da bei langen Verfahren die anfängliche Fusionsstimmung kippen kann. Die kantonalen Finanzbeiträge für die acht vollzogenen Fusionen stellten hingegen keinen entscheidenden Anreiz dar.

Die Wirkungen der Fusionen waren insgesamt begrenzt: Der Nutzen lag weniger in finanziellen Einsparungen als vielmehr in einer verbesserten Leistungsfähigkeit und einem ausgebauten Leistungsangebot. Nachweisbar verbesserten sich Aussenwirkung und Standortattraktivität, was sich teils auch in steigenden Immobilienwerten zeigte. Auf das politische Engagement und die Zufriedenheit mit den Behörden hatten die Fusionen weder positive noch negative Auswirkungen. Emotionale Faktoren wie Gemeindeidentität spielten zwar eine Rolle, die Erfahrungen zeigen aber, dass sich politische Strukturen ändern können, ohne dass die emotionale Bindung an den Wohnort darunter leidet.

Pilotprojekt «Vor- und Nachteile einer vertieften Zusammenarbeit im funktionalen Raum Pfäffikon»

Zwischen den Nachbarsgemeinden Pfäffikon, Fehraltorf, Russikon und Hittnau gab es schon länger Gespräche darüber, wie eine Zusammenarbeit weiter vertieft und Synergien noch besser genutzt werden können. Anfangs 2025 haben sich die vier Gemeinderäte Pfäffikon, Fehraltorf, Russikon und Hittnau – auch als Folge der Resultate des Gemeindeforums vom November 2024 – dafür ausgesprochen, das Pilotprojekt «Vor- und Nachteile einer vertieften Zusammenarbeit im funktionalen Raum» zu lancieren. Ziel ist es, die Stärken und Schwächen der aktuellen Organisationen und Zusammenarbeit zu evaluieren, die Chancen und Risiken einer vertieften Zusammenarbeit abzuwägen sowie die Rahmenbedingungen und Kriterien einer solchen Fusion zu diskutieren. Im Frühjahr 2026 haben die Gemeinden Fehraltorf, Hittnau, Pfäffikon, Russikon und Wildberg unter dem Titel « 5 Gemeinden – 1 Zukunft» ein gemeinsames Legislaturziel vereinbart. Die Gemeinderäte Fehraltorf, Hittnau, Pfäffikon, Russikon und Wildberg setzen sich in der Legislaturperiode 2026-2030 das gemeinsame Ziel, die Voraussetzungen, Auswirkungen, Chancen und Risiken einer Kombinationsfusion vertieft zu prüfen und der Bevölkerung eine fundierte Entscheidungsgrundlage zu unterbreiten. Bis spätestens Ende der Legislatur 2026 - 2030 wird in allen fünf Gemeinden gleichzeitig eine Grundsatzabstimmung durchgeführt, in der die Stimmberechtigten darüber entscheiden, ob die Gemeindebehörden mit der Ausarbeitung eines Zusammenschlussvertrags für eine neue Gemeinde beauftragt werden.

Was sind aktuelle Hürden für Gemeindefusionen im Kanton Zürich?

- **IKZ und Einbezug von Privaten als attraktive Konkurrenzmodelle:** Für eine kleine und mittlere Gemeinde ist die Zusammenarbeit mit einer anderen Gemeinde oder der Einbezug von Privaten bei der Aufgabenerfüllung im Vergleich zu einer Fusion eine attraktive und flexible Lösung für ein aktuelles Problem in einem spezifischen Aufgabenbereich. Auch in der Bevölkerung stösst die IKZ auf Zustimmung. Aufgrund der schrittweisen Zunahme an Zusammenarbeit nimmt die Bevölkerung oft nicht wahr, dass die demokratische Steuerung ab- und der Koordinationsaufwand zunimmt.
- **Fusionen sind komplexe und herausfordernde Grossprojekte:** Eine Gemeindefusion ist ein komplexes und oft langjähriges Projekt. Nicht nur sind Fusionen anspruchsvoll hinsichtlich der Zusammenführung von Personal, Schulen, digitaler Infrastruktur etc., sondern auch hinsichtlich der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen, die einen zentralen Stellenwert einnehmen. Auch sind sie für die betroffenen Gemeindeexekutiven politisch riskant sowie persönlich herausfordernd. Zudem kann Angst vor Stellen- oder Funktionsverlust bei Verwaltungs- und Behördenmitgliedern in kleinen Gemeinden dazukommen sowie eine generelle Ungewissheit eines Fusionsprojekts, da nicht nur das Projekt an sich, sondern auch seine Resultate zu Beginn unklar sind.
- **Fehlender Druck bzw. fehlende Anreize:** Die kantonalen finanziellen Rahmenbedingungen (z.B. der Finanzausgleich, Erhöhung Kantonsanteil Zusatzleistungen, kantonale Beiträge für Unterhalt Gemeindestrassen, Steuerwettbewerb) sowie die politische Haltung der kantonalen Behörden setzen derzeit kaum Anreize für Änderungen der Gemeindestrukturen bzw. Gemeindefusionen. Desweiteren sind die finanziellen Beiträge des Kantons für Gemeindefusionen gegenwärtig gesetzlich so ausgestaltet, dass sie keine wirklichen Anreize sind, Zusammenschlüsse von Gemeinden zu prüfen. Zudem ist der Fachkräftemangel aktuell zu gering, als dass die Gemeinden Fusionen aktiv angehen würden.
- **Fehlende systemische und langfristige Perspektive:** Der Mehrwert einer Gemeindefusion ergibt sich nicht immer kurzfristig. Auch kann eine Gemeindefusion nicht immer Probleme unmittelbar lösen, sondern ist ein langfristiges Unterfangen, um die Leistungsfähigkeit der Gemeinde in der Zukunft zu erhalten.
- **Befürchteter Identitäts- und Autonomieverlust:** Die Bevölkerung, insbesondere in kleinen und mittleren Gemeinden fürchtet sich vor einem Verlust der lokalen Identität – Änderungen der politischen Gemeindestrukturen können aber stattfinden, ohne dass das lokale Zusammenleben und die Identität darunter leiden. Auch befürchtet die Bevölkerung bei einer Gemeindefusion oftmals reflexartig einen Verlust ihrer formellen Autonomie, unabhängig davon, ob die demokratische Steuerung der Gemeindeaufgaben und damit die faktische Autonomie der Gemeinde aufgrund Zusammenarbeitsformen bereits stark eingeschränkt ist.

Wie steht die AG «Zusammenarbeit verbessern» zu Gemeindefusionen?

- **Politisch:** Eine Fusion bietet den fusionierten Gemeinden und ihren Einwohnenden wieder mehr Steuerungsmöglichkeiten, als wenn eine kleine Gemeinde ihre Aufgaben über Zusammenarbeitskonstellationen mit anderen Gemeinden oder über den Einbezug von Privatem erfüllt. Zudem wird die Gemeinde als zuverlässigen und kooperationsfähigen Partner für andere Gemeinden, Regionen und den Kanton gestärkt.
- **Finanziell:** Finanzielle Auswirkungen sind sowohl positiv als auch negativ begrenzt – die Leistungsfähigkeit wird aber verbessert und das Leistungsangebot gesteigert. Die Attraktivität der Gemeinde wird insgesamt gestärkt. Fusionen haben zudem das Potenzial, die Effizienz in der regionalen Zusammenarbeit zu erhöhen.
- **Qualität:** Eine Fusion stärkt die Leistungsfähigkeit und Professionalität der Gemeinde. Zugleich bleibt die Aufgabenerfüllung regional vor Ort. Zudem führt eine Fusion zu einem erweiterten sozialen, kulturellen und natürlichen Raum.
- **Personal:** Fusionen bieten die Chance, dass eine grössere, fusionierte Gemeinde eine attraktive Arbeitgeberin ist, qualifiziertes Personal anzieht, als Organisation resilient ist sowie die digitale Transformation meistern kann.

Fazit Gemeindefusion

Gemeindefusionen sind eine kurz-, mittel- und langfristige Handlungsoption, den Herausforderungen zu begegnen, da sie

- den Gemeinden mehr Steuerungsmöglichkeiten bieten,
- ein gesichertes sowie besseres und breiteres Leistungsangebot vor Ort erlauben,
- eine resiliente Organisation und attraktive Arbeitsbedingungen ermöglichen und
- die Position der Gemeinden im Kanton stärken.

Ohne Gemeindefusionen besteht die Gefahr, dass

- zu kleinräumige Verwaltungseinheiten mit Blick auf optimale Betriebsgrössen bestehen bleiben,
- die demokratische Steuerung in kleinen Gemeinden aufgrund einer Vielzahl von Anschlussverträgen und weiteren Zusammenarbeitsformen ausgehöhlt wird,
- die kommunale Aufgabenerfüllung nicht entlang sinnvoller kommunaler und regionaler Perimeter stattfindet, und
- die kommunale Aufgabenerfüllung kurz- bis mittelfristig immer stärker beeinträchtigt wird.

3 Empfehlungen der AG zur Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen im Kanton Zürich

Was brauchen die Gemeinden im Kanton Zürich, damit sie auch im Jahr 2030 und darüber hinaus leistungsfähig sind und eigenständig ihre Aufgaben im Interesse der Bevölkerung erfüllen können? Einerseits stehen insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden vor den Herausforderungen von zunehmender Komplexität, Arbeits- und Fachkräftemangel, Bevölkerungswachstum und digitaler Transformation. Andererseits plädiert die AG Zusammenarbeit dafür, heute die Potenziale von Gemeindefusionen für die Gemeinden und ihre eigenständige kommunale Aufgabenerfüllung zu erkennen und nicht zu warten, bis morgen Fusionen aus Not und aufgrund stark beeinträchtigter Aufgabenerfüllung stattfinden müssen. Deshalb formuliert die AG «Zusammenarbeit verbessern» folgende Empfehlungen an die Gemeinden und den Kanton Zürich.

3.1 Empfehlungen für die nächsten drei Legislaturen

Legislatur 2026-2030: Die Gemeinden im Kanton Zürich überprüfen proaktiv Möglichkeiten der vertieften Zusammenarbeit und führen Diskussionen dazu.

Zur Erleichterung der aktuellen Situation bei kleineren und mittleren Gemeinden stärken die Gemeinden im Kanton Zürich in einem ersten Schritt die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, damit die kommunalen Aufgaben von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden und das Vertrauen zwischen den Gemeinden gestärkt ist. Dabei berücksichtigen sie, welche Gemeinde(n) sich für die Zusammenarbeit heute und in Zukunft eignet bzw. eignen.

Zudem erarbeiten interessierte Gemeinden in einem strukturierten Prozess eine systematische Auslegeordnung von Potenzialen und Risiken einer vertieften Zusammenarbeit, diskutieren künftige Möglichkeiten und schaffen im Prozess gegenseitiges Vertrauen.

Legislatur 2030-2034: Die Gemeinden im Zürich gleisen konkrete Fusionsprojekte auf und fällen Entscheidungen.

Angestrebtes Resultat der Prozesse ist es, dass konkrete Fusionsprojekte angegangen und aufgegleist werden. In dieser Legislatur werden Grundsatzabstimmungen bei den Stimmberechtigten durchgeführt und Fusionsverträge, welche die Organisation des Fusionsprozesses regeln, abgeschlossen.

Legislatur 2034-2038: Fusionsprojekte werden umgesetzt, sodass die Gemeindelandschaft im Kanton Zürich aus Gemeinden besteht, die mindestens 10'000 Einwohnende umfassen.

Zur Sicherstellung der eigenständigen Aufgabenerfüllung der Gemeinden erachten wir es als dringlich, dass kleine und mittlere Gemeinden unter 10'000 Einwohnenden sich anderen

politischen Gemeinden anschliessen oder gemeinsam mit anderen neue politische Gemeinden begründen. Diese Mindestgrösse von 10'000 Einwohnenden erlaubt den politischen Gemeinden das Erreichen von minimalen Betriebsgrössen und Verwaltungsstrukturen, ein hohes Ausmass an kommunaler Steuerung sowie eine eigenständige Aufgabenerfüllung entsprechend den Anforderungen von Bevölkerung und Kanton. Zudem können die Gemeinden so attraktive Arbeitgeber sein, die kompetentes Personal anziehen und organisatorisch resilient aufgestellt sind. Gemeinden unterstützen mit ihren interkommunalen Zusammenarbeitsformen die Bildung sinnvoller Räume. Die Fusionsprojekte sind nicht zuletzt vom Gemeindeamt und von den betroffenen Gemeinden so aufzuarbeiten, dass Erkenntnisse für weitere Fusionsprojekte im Kanton Zürich gewonnen werden können.

3.2 Empfehlungen an den Kanton Zürich und seine Gemeinden

Gemeinsamer Prozess zur Gemeindelandschaft von Gemeinden und Kanton

Die Gemeindelandschaft zukunftsfähig zu gestalten ist aus Sicht der AG Zusammenarbeit ein Vorhaben, das die Gemeinden und der Kanton gemeinsam angehen sollen. Denn:

- die heutigen kantonalen Rahmenbedingungen, insbesondere der Finanzausgleich, haben strukturerhaltende Wirkungen,
- kleinere Gemeinden können den komplexen und aufwändigen Prozess einer Gemeindefusion nicht ohne zusätzliche Unterstützung leisten,
- grosse Gemeinden sehen sich aufgrund politischen Erwägungen nicht in der Rolle, kleineren Gemeinden eine Fusion anzubieten, und
- der Mehrwert von Gemeindefusionen ist für die einzelnen Gemeinden langfristig sowie zusätzlich systemisch verortet.

➔ **Wir empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dem GPV sowie dem VZGV, gemeinsam in einen Prozess zur Gestaltung einer zukunftsfähigen Gemeindelandschaft des Kantons zu starten. Ein erster möglicher Schritt wäre ein gemeinsames Zielbild.**

Finanzielle Beiträge und Unterstützung des Kantons für Gemeindefusionen überprüfen

Die aktuellen finanziellen Beiträge des Kantons waren nicht ausschlaggebend für Fusionsprojekte. Die grösseren Hürden für Gemeindefusionen werden in der Vorphase gesehen, in der Unsicherheiten überwiegen. In dieser Phase ist es besonders wichtig, einen strukturierten Prozess aufzugleisen sowie mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen die notwendige Grundlagenarbeit und Kommunikation anzugehen. Andererseits sind die finanziellen Beiträge zu gering, wenn es darum geht, Gemeinden in finanzieller Not einer anderen Gemeinde anzuschliessen oder allfällige negative finanzielle Fusionseffekte (z.B. reduzierte kantonale Beiträge) abzufedern.

➔ **Wir empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dass das Gemeindeamt die Instrumente zur Unterstützung in Fusionsprozessen sowie die finanziellen Fusionsbeiträge unter Einbezug der Gemeinden überprüft.**

Möglich wären Hilfestellungen des Kantons in der Vorphase einer Fusion, höhere finanzielle Fusionsbeiträge, Beiträge an die Gemeinde mit «Zentrumsfunktion» sowie Beiträge an lokale Organisationen, um das gesellschaftliche und kulturelle Leben (Anlässe, Vereine, Soziokultur etc.) in den Dörfern der fusionierten Gemeinden zu gestalten und die lokale Identität zu pflegen.

Kommunikation zu Gemeindefusionen stärken

Die Bevölkerung für ein Fusionsvorhaben zu gewinnen ist herausfordernd, da der befürchtete Identitätsverlust oder ein ausbleibender direkter Mehrwert einer Fusion stärker gewichtet werden als die Chancen oder der systemische Nutzen einer Fusion. Es braucht deshalb begleitend zu den obigen Empfehlungen eine spezifische Sensibilisierung der gesamten Zürcher Bevölkerung zu zwei Themen:

— Erstens ist zu erklären, dass professionelle Dienstleistungen der Gemeinden langfristig nur in grösseren politischen Gemeinden erhalten werden können. Informationen dazu, was eine Gemeindefusion ist, wer sie wie initiieren kann, wie sie abläuft und welche Auswirkungen sie haben kann, sind breiter zu kommunizieren.
— Zweitens ist zu versichern, dass die lokale Identität, gespiesen durch das gesellschaftliche und kulturelle Leben im «Dorf», nicht verloren geht, wenn sie nicht deckungsgleich mit der politischen Gemeinde und der Gemeindeverwaltung oder interkommunalen Kompetenzzentren ist.

➔ **Wir empfehlen den Gemeinden des Kantons Zürich, zusammen mit dem Kanton die Zürcher Bevölkerung breit zu zukunftsfähigen Gemeindestrukturen und Gemeindefusionen zu sensibilisieren und dabei die lokale Identität und die politische Gemeinde konzeptionell und in der Kommunikation stärker zu trennen.**

Anhang

- Plattform Gemeinden2030: Synthesepapier der Arbeitsgruppe «Zusammenarbeit verbessern» vom August 2024. Online abrufbar unter Synthesepapier.
- Plattform Gemeinden2030: Faktenblatt der AG «Zusammenarbeit verbessern» zu Gemeindefusionen vom 17. Dezember 2025. Online abrufbar unter Faktenblatt.

AG-Mitglieder *(Stand Mai 2026)*

Nachname	Vorname	Funktion	Gemeinde
Berchtold	Susanne	Gemeinderätin	Bubikon
Böni	Frauke	Stadträtin Soziales & Gesundheit	Bülach
Bühler	Andreas	Gemeindepräsident	Hinwil
Ernst	Markus	Gemeindepräsident	Küsnacht
Fitzi	Jannik	Präsident Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich (VGS)	Wetzikon
Hächler	Carlo	Gemeinderat, Präsident	Hittnau
Hindermann	Tanja	Stv. Gemeindeschreiberin	Rüti
Hirzel	Marco	Gemeindepräsident	Pfäffikon
Hüppin	Marcel	Leiter Leitstelle	Zürich
Humm-Bolleter	Gabriela	Leiterin Geschäftsstelle Sicherheitszweckverband Albis	Affoltern am Albis
Jucker	Hansruedi	Gemeindepräsident	Andelfingen
Kaufmann-Brücker	Selina	Stadtschreiberin	Schlieren
Kölliker	Hansruedi	Gemeindepräsident	Thalwil
Kraxner	Fabian	Gemeinderat	Hedingen
Kündig	Jörg	Präsident GPV ZH	Gossau
Maurer	Bruno	Stadtrat	Opfikon
Maurer	Doris	Abteilungsleiterin Präsidiales / Stv. Gemeindeschreiber	Oberglatt
Moser	Arianne	Gemeindepräsidentin	Bonstetten
Müller-Wettstein	Karin	Präsidentin Bezirksrat / Statthalterin	Bezirk Bülach
Pfaller	Christian	Gemeindepräsident	Bassersdorf
Ruckstuhl	Roland	Gemeindepräsident	Eglisau
Schmid	Daniel	Gemeindepräsident	Elsau
Seifeddini	Nalan	Gemeinderätin und Präsidentin der Primarschulpflege Oberglatt, VZS Vorstandsmitglied	Oberglatt
Siegrist	Reto	Stadtrat & Finanzvorstand	Dietikon
Vicari	Manuel	Vorstandsmitglied Verband der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich	Zürich

Nachname	Vorname	Funktion	Gemeinde
von Büren	Daniel	Co-Geschäftsführer / Gemeindeschreiber	Embrach
Wettstein	Peter	Stadtschreiber	Illnau-Effretikon
Winkelmann	Thomas	Stadtschreiber	Adliswil

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

Nachname	Vorname	Funktion	Organisation
Eberli	Mark	AG Leitung, 1. Vize-Präsident GPV, Stadtpräsident Bülach	Bülach
Jenni	Vittorio	Stv. Amtsleiter Gemeindeamt	Kanton Zürich
Kaiser	Nicole	Externe Projektleitung Gemeinden 2030	econcept
Bielmann	Yves	Generalsekretariat Direktion der Justiz und des Innern	Kanton Zürich
Rüesch	Sophie	Gemeindeamt	Kanton Zürich
Somer	Evren	Gemeindeamt	Kanton Zürich
Zurbuchen	Ricarda	Geschäftsführerin GPV ZH	GPV
Barry	Jasmin	Geschäftsstelle GPV ZH	GPV
Seiler Germanier	Katharina	VZGV Projekt Fachkräftemangel	federas

Kerngruppe (aus Mitgliedern AG)

Nachname	Vorname	Funktion	Gemeinde
Eberli	Mark	AG Leitung, Stadtpräsident Bülach	Bülach
Jenni	Vittorio	Stv. Amtsleiter Gemeindeamt	Kanton Zürich
Hirzel	Marco	Gemeindepräsident	Pfäffikon
Kaufmann-Brücker	Selina	Stadtschreiberin	Schlieren
von Büren	Daniel	Co-Geschäftsführer / Gemeindeschreiber	Embrach

Konsultierte Fachverbände

- Fachsektion Bau und Umwelt (FaBU) des VZGV
- Fachsektion ICT (FaICT) des VZGV
- Verband Zürcher Finanzfachleute VZF
- Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich (VGS)