

Beobachter

GEMEINDEFUSIONEN

Eins plus eins macht eins

Text: Lukas Egli

Bild: Gerry Nitsch

Ausgabe: 13/06

Schulden, zu wenig Leute für öffentliche Ämter: Viele Schweizer Gemeinden sehen in einer Fusion die Lösung ihrer Probleme. Doch finanzielle Vorbehalte und politische Machtspiele stehen oft im Weg.

Claudio Scettrini, Marino Scettrini und Fabio Scettrini - so heissen die drei Exekutivmitglieder von Corippo im Val Verzasca. «Nein, wir sind nicht miteinander verwandt. Wir stammen aus drei verschiedenen Familien», sagt der Sindaco von Corippo, Claudio Scettrini. Es fällt schwer, das zu glauben. Mit nur 17 ständigen Bewohnern ist Corippo die kleinste Gemeinde der Schweiz. Im Jahr 1850 wohnten in dem denkmalgeschützten Dörfchen am Nordende des Lago di Vogorno noch fast 300 Menschen.



(Bild: Gerry Nitsch)

1822 löste sich Corippo von der Nachbargemeinde Vogorno und wurde unabhängig. Diese Unabhängigkeit ist heute ein Problem. Denn mit drei Hand voll meist alten Einwohnern lässt sich das Gemeindewesen kaum mehr aufrechterhalten. Zwar sei die finanzielle Situation von Corippo «nicht so schlimm», wie Scettrini meint. Die Schuldenlast sei erträglich. Doch das an einen Hang gebaute Dorf hat dringenden Investitionsbedarf: Corippo bräuchte einen neuen Parkplatz - an Hanglage nicht eben eine billige Angelegenheit. Und auch der Bau einer Trinkwasserleitung steht schon lange an. Corippo bezieht sein Wasser noch immer aus dem Bach, doch eine Zuleitung aus Lavertezzo würde drei bis vier Millionen Franken kosten. Ein Betrag, den die Kleinstgemeinde allein nicht aufbringen kann.

Die Kleinräumigkeit der Schweiz ist ohne Beispiel. Das Mittel der Gemeindeeinwohnerzahl liegt in der Schweiz bei 985 Bewohnern. Die 2'740 Gemeinden tätigen ein Drittel aller Staatsausgaben und erwirtschaften zwei Drittel ihrer Einnahmen selber. Fast die Hälfte aller Schweizer lebt in einer Gemeinde mit mehr als 10'000 Einwohnern, aber nur vier Prozent aller Gemeinden haben mehr als 10'000 Bewohner. Neben Frankreich, wo die Kommunen kaum Kompetenzen geniessen, hat die Schweiz die kleinsten Gemeinden in Europa. Das ist nicht unproblematisch: Mit rund 150'000 Personen in politischen Ämtern - Kommissionen und Vorständen - ist das Milizsystem zwar volksnah, aber auch sehr behördenintensiv. Immer mehr Gemeinden bekunden Mühe, ihre Ämter zu besetzen - zumal diese meist ehrenamtlich sind. Auf 17'400 Gemeinderäte in der Schweiz kommen nur gerade 300 vollamtliche Exekutivmitglieder. Nicht wenige Kommunen sehen sich heute gezwungen, per Stelleninserat einen Gemeindepräsidenten zu suchen.

Gemeindegrenzen waren lange tabu

Doch der Wille wächst, die Kleinräumigkeit aufzubrechen, wie das Beispiel Glarus zeigt (siehe Artikel zum Thema «Ein Kanton reibt sich die Augen»). «Seit dem Jahr 2000 beobachten wir eine starke Zunahme von Gemeindefusionen», sagt Reto Steiner vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern. Dies, nachdem Gemeindegrenzen abgesehen von wenigen Ausnahmen während Jahrzehnten tabu waren. «Jede dritte Gemeinde hat in den vergangenen fünf Jahren einen Zusammenschluss diskutiert. Und fast jede vierte Gemeinde hat konkrete Fusionspläne. Das ist ein

sehr hoher Wert», so Steiner.

Seit 1980 sind in der Schweiz schon 300 Gemeinden verschwunden. In den nächsten 20 Jahren werden weitere 500 hinzukommen, ist Steiner überzeugt. Es gebe keine ideale Grösse, aber ob eine Gemeinde mit weniger als 1'000 Einwohnern heutzutage noch Sinn mache, sei in Frage zu stellen. Die Vorteile von Fusionen liegen für Steiner auf der Hand: Grössere Gemeinden haben in der Regel weniger Probleme, ihre Ämter zu besetzen - je mehr Einfluss eine Behörde hat, desto attraktiver ist ein Amt für Leute mit höherer Bildung. Zwar würden Gemeindefusionen in einem ersten Schritt die Gemeindeautonomie einschränken. Mittelfristig aber werde sie gestärkt, da grössere Gemeinden regionalpolitisch mehr Gewicht haben.

Doch Fusionsbestrebungen sind nicht immer von Erfolg gekrönt. Auch im Val Verzasca gab es Pläne für einen Zusammenschluss. Vor zwei Jahren stimmten die Bewohner von neun Talgemeinden über eine Fusion ab - Corippo und sein Sindaco waren klar dafür. Aber mutige Reformvorhaben scheitern in der Schweiz oft an der direkten Demokratie - die Vorlage ging bachab. «Vielleicht klappt es ja in einem zweiten Anlauf. Vielleicht braucht es noch einmal zehn Jahre», sagt Claudio Scettrini resigniert. «Vielleicht hätte auch ein bisschen Druck vom Kanton gut getan.» Das Thema komme jedenfalls vorderhand nicht mehr auf den Tisch. Die Bauprojekte liegen auf Eis, der Entvölkerungsprozess geht weiter.

Auch im Fall von Brugg und Windisch sind noch viele Steine aus dem Weg zu räumen, obwohl sich hier ein Zusammenschluss auch geografisch geradezu aufdrängt: «Wer vom Bözberg herunterschaut, kann Brugg und Windisch nicht auseinander halten», sagt Hanspeter Scheiwiler, Gemeindeammann von Windisch. Die beiden Aargauer Gemeinden wuchsen zusammen, gewannen 2001 gemeinsam den Kampf um den Standort der Fachhochschule Nordwestschweiz - die Investitionen von knapp einer halben Milliarde Franken bringen wird - und haben eine gemeinsame Geschichte, die eng mit der Schweizer Bahngeschichte verknüpft ist: In Windisch wohnten einst die «gewöhnlichen» Eisenbahner, in Brugg die Lokführer. Es ist eine soziale Kluft, die bis heute nicht hat überwunden werden können.

«In Bezug auf eine Kooperation bei der Feuerwehr haben wir eine Absichtserklärung unterschrieben. Ab 2007 sollte kooperiert werden. Bei der Polizei sind wir in einem Versuchsbetrieb», erklärt Scheiwiler, der sich um eine Annäherung der zwei Gemeinden bemüht - es klingt wie eine Bankrotterklärung. Von aktiver Kooperation kann trotz der grossen Nähe und trotz den grossen gemeinsamen Projekten keine Rede sein. «Letztlich dreht sich alles ums Geld. In Brugg liegt der Steuerfuss bei 95 Prozent, in Windisch bei 118 Prozent. Ich bin überrascht, wie stark der Brugger Gemeinderat auf den Finanzen rumreitet. Dabei gäbe es genug Entwicklungspotenzial, beispielsweise bei den Baulandreserven oder im Tourismus», so Scheiwiler.

Zuerst den Schuldenberg abbauen

Nach einem Zusammenschluss wäre Brugg-Windisch mit gut 16'000 Einwohnern die drittgrösste Aargauer Gemeinde, ein regionalpolitisches Schwergewicht. Ob es aber je dazu kommt, ist laut Reto Steiner vom KPM der Universität Bern höchst fraglich. «Eine Auslegeordnung des KPM kam zum Schluss, dass wir die Zusammenarbeit noch mehr pflegen, ja üben müssen», sagt Rolf Alder, Gemeindeammann von Brugg. Man sei deshalb mit Windisch übereingekommen, dass im Jahr 2009 eine Neubeurteilung vorgenommen werden soll.

Es vergehe keine Woche, in der die Exekutiven von Brugg und Windisch nicht die Köpfe zusammenstecken würden, und selbstverständlich würde es Sinn machen zu fusionieren. «Der Gemeindezusammenschluss hätte schon vor zehn Jahren kommen sollen», so Alder, der von sich sagt, er sei ein Befürworter der Fusion. «Aber in wohlüberlegten Schritten. Ich bin dagegen, dass wir Hals über Kopf den Zusammenschluss suchen», präzisiert er. Es sei eine Tatsache, dass Windisch in einer desolaten Finanzlage sei. Letztlich hänge es vom Willen der Windischer ab, ihren Schuldenberg abzubauen.

Starke Animositäten

An Berührungängsten kann es nicht liegen: Brugg verhandelt derzeit mit der Nachbargemeinde Umiken über einen Zusammenschluss. «Hier liegt der Fall ganz anders. Beide Gemeinden wollen, und

die weichen Faktoren sind bereinigt», sagt Rolf Alder. Mit Windisch sei das Terrain längst noch nicht geebnet. Es sei nun mal so, dass es starke Animositäten gebe zwischen Brugg und Windisch. «Welchen Namen soll die neue Gemeinde tragen? Wo wird der Verwaltungsstandort sein? Es ist selbstverständlich, dass es da zu Reibereien kommt», findet Alder. Gemäss Reto Steiner vom KPM herrscht vor allem in Brugg eine sehr kritische Stimmung. Obwohl die Parlamente der beiden Gemeinden die Prüfung einer Fusion vehement forderten, glaubt er nicht, dass der Zusammenschluss mittelfristig kommen wird.

Die Gemeindegrenzen, wie sie die Schweiz heute kennt, sind von Napoleon geprägt. Der Aufbau von administrativen Strukturen datiert von 1798, als die Gemeinde in der Helvetischen Republik zu einem Verwaltungsbezirk und zur Gemeinschaft der Einwohner und nicht mehr nur der Besitzenden wurde. Erst die Bundesverfassung von 1848 garantierte die Niederlassungsfreiheit. Der starke Ausbau der staatlichen Aufgaben, beispielsweise im Bereich der sozialen Wohlfahrt, kam erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Davor boten die Gemeinden nur relativ wenige Leistungen an. «So kommt es, dass wir heute gleichzeitig sehr kleinräumige und sehr professionelle Strukturen haben. Die Ansprüche der Bevölkerung, aber auch die Ansprüche der Kantone haben seit dem Zweiten Weltkrieg stetig zugenommen», erklärt Reto Steiner. Plötzlich musste jede Gemeinde eine eigene Mehrzweckhalle und eine ausgebaute Feuerwehr haben - manche Kommune geriet so in finanzielle Probleme. Doch entgegen der landläufigen Meinung haben die Gemeinden die Finanzen weitgehend im Griff. Ein Drittel von ihnen hat seit der Jahrtausendwende den Steuerfuss senken können, wie Erhebungen von Steiner zeigen. Und die Verschuldungsquote von Städten und Dörfern ist seit 1990 weitgehend stabil. Nur rund ein Viertel der Kommunen hat Probleme mit der Erfüllung ihrer Aufgaben, vor allem in den Bereichen Fürsorge und Armut.

«Wenn wir eine Zwischenbilanz aus den bisherigen Gemeindefusionen ziehen, ist das Bild in Sachen Finanzen durchzogen. In der Hälfte der Fälle konnten die Schulden reduziert werden», so Steiner. Klar sei aber, dass Fusionen die Dienstleistungsqualität erhöhen. «In der Regel wird das Leistungsniveau auf jenes des besten der Fusionswilligen angehoben. Mittelfristig werden sich die Kosten durch Nutzung von Synergien aber auf einem tieferen Niveau einpendeln», erläutert KPM-Vertreter Steiner. So brauche es etwa nur noch einen Gemeindegemeindefusionen, ein Gemeindehaus und eine Feuerwehr.

«Lieber sterben als fusionieren»

Doch bis es so weit ist, muss jeweils ein weiter Weg gegangen werden, wie Kemmental zeigt - eine Fusion, die der Kanton Thurgau zum Teil erzwungen hat. «Vor allem die Gemeinderäte von Hugelshofen stellten sich gegen den Zusammenschluss», erinnert sich Otto Brändli, ehemaliger Gemeindevorsitzender von Alterswilen. «Ich höre noch, wie sie sagten: <Lieber sterben als fusionieren.>» Aus Personalnot aber waren die acht kleinen Gemeinden letztlich gezwungen, den Anschluss aneinander zu suchen. «Zu reden gab vor allem der Name der neuen Gemeinde. Wir hatten noch nie so viele Leute an der Gemeindeversammlung, wie als wir über den neuen Namen abstimmten», so Brändli.

Seit 1996 sind nun die Kemmentaler fusioniert. «Die Sache hat sich gut entwickelt. Die Finanzen kommen ins Lot. Wir sind gestartet bei einem Gemeindesteuersatz von 90 Prozent - heute sind es noch 80 Prozent. Ziel ist das Kantonsmittel von 72 Prozent», so Walter Marty, Ammann der inzwischen flächenmässig drittgrössten Gemeinde des Kantons. Doch trotz dem politischen Zusammenschluss existieren weiterhin acht unabhängige Wasser- und Elektrogenossenschaften. Dies vor allem wegen unterschiedlicher Standards und Tarife - jede Genossenschaft fürchtet, Abstriche machen zu müssen.

«Ein schlechter Zustand», urteilt Marty. Probleme gebe es zum Beispiel beim Bauen, wo Bauherren mit drei, vier Gesprächspartnern konfrontiert seien, was die Angelegenheiten unnötig komplex mache. Doch es sei politisch sehr schwierig, an diesem Zustand etwas zu ändern: «Die Verantwortlichen in den Genossenschaften sind noch nicht so weit, obwohl sie mittlerweile auch Probleme bekunden, ihre Vorstände zu besetzen. Der Gemeindefusionen Zusammenschluss von Kemmental wurde nicht konsequent vollzogen.»

Ganz anders die Erfahrung von Lohn-Ammannsegg SO - für Reto Steiner eine fast ideale Heirat zweier Dörfer. «Der Zusammenschluss hat sich aus den Strukturen ergeben. Seit je hatten wir eine gemeinsame Schule, es gab schon immer einen gemeinsamen Friedhof, und auch die Vereine waren gemeinsam», erzählt Gemeindepräsident Alfred Dällenbach. Den Ausschlag für die Fusion habe

letztlich die Feuerwehr gegeben: «Lohn verfügte über eine moderne Feuerwehr mit neuem Magazin, Ammannsegg hätte nachrüsten müssen. So überlegte man sich ein Kooperationsmodell», erzählt Dällenbach. Das Problem war nur, dass bereits für alle möglichen Kooperationen andere rechtliche Formen bestanden. «An einer Orientierungsversammlung stand einer auf und fragte, was denn der Unterschied sei zu einem richtigen Zusammenschluss. Innert eines halben Jahres war dann die Fusion unter Dach und Fach», sagt Gemeindepräsident Dällenbach.

Nur noch eine Poststelle

Das fusionierte Lohn-Ammannsegg startete mit einem neunköpfigen Gemeinderat, in dem beide Dörfer paritätisch vertreten waren. Der Gemeindepräsident von Lohn wurde Präsident der neuen fusionierten Gemeinde, der Präsident von Ammannsegg wurde Vize. Heute spielt das laut Alfred Dällenbach keine Rolle mehr. «Bei uns hat einfach alles gepasst. Die Steuerbelastung war gleich hoch, beide Gemeinden waren von der FDP dominiert. Das neue Gemeindewappen hat letztlich mehr zu reden gegeben als die Fusion selbst», so Dällenbach.

Es gebe aber heute noch solche, die sich nicht mit der Fusion abfinden könnten. «Wir hatten zwei Poststellen, heute ist es nur noch eine - wir hatten zwei Käsereien, heute haben wir keine mehr. Aber mit dem Zusammenschluss hat das nichts zu tun. Das ist die heutige Zeit. Es ist nicht mehr selbstverständlich, dass man einen Bäcker und einen Metzger im Dorf hat.» Lohn-Ammannsegg habe sich gut entwickelt und zählt zu den steuergünstigsten Gemeinden des Kantons Solothurn. «Ein dankbares Dorf», meint Dällenbach.

© Beobachter Ausgabe 13 vom 21. Jun 2006 - Alle Rechte vorbehalten

created by snowflake productions gmbh