

## **Gemeindefusionen – Wozu?**

*Regierungsrätin Esther Gassler, Vorsteherin des Volkswirtschaftsdepartementes Kanton Solothurn*

### Anrede

Gesellschaftliche Entwicklungen, tiefgreifende Umwälzungen und gestiegene Anforderungen und Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger (Stichwort: „Bitte-Sofort“-Mentalität) machen auch vor den Gemeinden nicht Halt.

Ursprünglich waren die Gemeinden vor allem zuständig für die Nutzung gemeinsamer Güter (bspw. Allmendland) und die Armenfürsorge. Während der Hochkonjunktur der fünfziger und sechziger Jahre kam es zu einem enormen Ausbau der öffentlichen Institutionen und Einrichtungen: Schulen wurden aus- und aufgebaut, Wasserversorgungsleitungen verlegt und Abwasserreinigungsanlagen gebaut. Weiter hat auch die Auflagendichte stark zugenommen. Man denke nur an all die vielen Vorschriften in den Bereichen Baurecht, Raumplanung und Umweltschutz, mit denen die Gemeindebehörden tagtäglich konfrontiert werden.

Um keine Fehler zu begehen in diesem „Auflagen-Dschungel“, ist zunehmend Expertenwissen auch auf der kommunalen Ebene erforderlich. Weiter stehen die Gemeinden vermehrt gesellschaftlichen Phänomenen gegenüber, die es früher so akzentuiert nicht gab. Stichworte hierzu sind: Langzeitarbeitslose, Working Poor, Sozialhilfe und Altersbetreuung, öffentliche Sicherheit. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Schweiz mit ihrer kleinräumigen Struktur (26 Kantone und 2763 Einwohnergemeinden per Anfang 2005) den neuen Herausforderungen auch in Zukunft gewachsen sein wird.

In den Jahren 1998 / 1999 wurden im Rahmen des Projektes „Gemeindereformen“ des Schweizerischen Nationalfonds alle, damals 2914, Gemeinden befragt. Damals bezeichneten die Gemeinden ihre Leistungsfähigkeit grundsätzlich als hoch. Dennoch gaben sie an, in bestimmten Aufgabengebieten an ihre Leistungsgrenzen zu stossen. Im Zusammenhang mit dem Begriff „Leistungsgrenzen“ wird schnell der Ruf nach Reformen laut. Ein möglicher Ansatz, der seit rund einem Dutzend Jahren in der Schweiz intensiv diskutiert wird, ist die Veränderung der politischen Grenzen durch Fusionen. Die dieser Forderung zugrunde liegende Hypothese ist, dass grössere Gebietskörperschaften besser in der Lage sein sollen, die neuen Herausforderungen zu meistern. Diese Diskussion beschränkt sich übrigens nicht nur auf die Gemeindeebene, auch für die Kantonebene werden alle paar Jahre wieder entsprechende Vorschläge unterbreitet. Die Diskussion in Gang brachte 1996 der Vorschlag des Bundesamtes für Statistik, sieben sogenannte statistische Grossregionen zu bilden (in Kraft seit 1997).

## **1. Gemeindefusionen als erfolgsversprechender Weg**

Seit längerer Zeit ist in der Schweiz weitgehend unbestritten, dass viele Gemeinden zu klein sind. Dies führt zu einer wachsenden Diskrepanz zwischen der Dimension der politischen Gemeinde und der Dimension, die zur effizienten Erfüllung der immer komplexeren öffentlichen Aufgaben erforderlich sei. Wächst der finanzielle Druck, so nimmt die Reformbereitschaft in den Gemeinden in der Regel zu – auf der Kantonebene ist es übrigens nicht anders. So kam es denn auch in den neunziger Jahren, als die Verschuldung der öffentlichen Gemeinwesen stark anstieg, zu so vielen Gemeindefusionen wie noch nie zuvor.

Zusammenschlüsse sprechen zunächst einmal also ökonomischen Aspekte an:

- Fusionen sollen dazu beitragen, dass die Kommunen ihre Aufgaben effizienter erledigen können;
- Synergieeffekte sollen genutzt werden;

- Grössere Gemeinden sind professionell geführt und damit besser in der Lage, die stetig wachsenden Ansprüche und Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner abzudecken.

Neben einer angespannten Finanzlage bzw. dem Willen, gleich gute oder noch bessere Leistungen für das gleiche oder weniger Geld den Einwohnerinnen und Einwohnern zur Verfügung zu stellen, werden Fusionen gefördert durch die Problematik bei der Rekrutierung von Behördemitgliedern. Wenn sich nicht mehr genügend Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde bereit erklären, ehrenamtlich oder für ein vergleichsweise bescheidenes Entgelt sich für ihr Gemeinwesen zu engagieren, stellt sich die Frage des Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses existenziell. Zwar trifft zu, dass das Engagement von ehrenamtlicher Tätigkeit die Identifikation fördert und umgekehrt fördert die Identifikation das öffentliche Engagement. Je übersichtlicher ein politisches Staatswesen ist, desto enger ist die Bindung jedes Einzelnen zu ihm. Aber was nützt diese These, wenn man die Milizler eben nicht mehr findet oder, wenn, wie die Tendenz zeigt, deren Entschädigungen sich auf eine Höhe hinbewegen, die den ehrenamtlichen Aspekt beinahe vergessen lassen.

Ein weiteres Motiv für Fusionen, das vor allem in kleinen Gemeinden relevant ist, ist die Hoffnung auf Erschliessung einer Wohnzone oder einer Gewerbezone sowie die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturanlagen (z.B. nur noch ein Gemeindehaus). Von Gegnern oft ins Feld geführt wird das Argument des Demokratieverlustes: das Gewicht der Stimme jedes Einzelnen in einem kleineren Gemeinwesen sei grösser als in einer bevölkerungsreicheren Gemeinde. Theoretisch tönt diese Aussage einleuchtend, in der Praxis ist sie fragwürdig: Denn wer die Fusion irgendeiner Kooperationsform (sei das nun ein Zweckverband oder etwas anders) gegenüberstellt, merkt schnell, dass die direkte Demokratie in einer grösseren Gemeinde stärker ausgelebt werden kann als in einem über die Gemeinden gelegten oft verwirralichen Geflecht von Verträgen, Korporationen oder gar privatrechtlichen Gesellschaften.

Ein weiteres Argument von Fusionsgegner lautet: Je grösser ein Gemeinwesen, desto stärker wächst auch die Distanz zwischen Verwaltung und Bürger. Es ist klar, dass sich ein Stadtberner und ein Emmentaler diesbezüglich anders fühlen. Aber wer kann uns die Unterschiede der Gefühlslage zwischen den Einwohnern einer 800-Seelen-Gemeinde und einer mit 2000 Einwohnern erläutern?

Umstritten ist weiter die Frage, ob grössere Gemeinden auch kostengünstiger arbeiten. Es geht viel mehr darum, wie man eine Gemeinde ausstattet und welche Dienstleistungen man von ihr erwartet. Und da befinden wir uns auch ohne Fusion in den Fragen des alltäglichen Gemeindehaushalts.

## **2. Förderung durch den Kanton**

Der Kanton hat aus verschiedenen Gründen ein Interesse an Gemeindefusionszusammenschlüssen, z.B. wenn diese zu einer grösseren finanziellen Unabhängigkeit der Gemeinden führen. Nicht zu unterschätzen ist im übrigen die Reduktion des administrativen Aufwandes bei einer kleineren Anzahl von Gemeinden. Die Beratung der Gemeinden, die Überprüfungen der Gemeinderechnungen etc. nimmt bei 80 Gemeinden weniger Zeit in Anspruch als bei 130 Gemeinden.

Gemeindefusionszusammenschlüsse können von "oben" angestossen werden. Möglich wären Zwangsfusionen. Dagegen hat sich jedoch die Solothurner Regierung - anders als dies in anderen Kantonen der Fall ist - immer gesträubt. Sie vertritt die Meinung, dass die Einsicht und der Wille zu einer Fusion immer von den Gemeinden her kommen müssen. Der Kanton hat jedoch beschlossen, diesem Willen durch einen finanziellen Anreiz etwas nachzuhelfen. Im Vergleich zu anderen Kantonen, welche Millionenbeträge ausschütten, ist er jedoch auch hier bescheiden: 100 Franken pro Einwohner, mindestens 50'000, maximal 500'000 Franken. Zusätzlich gibt er Beiträge zur Vermeidung einer Schlechterstellung im Finanzausgleich.

Genauso wichtig bzw. noch wichtiger als monetäre Anreize ist die fachliche Unterstützung der Gemeinden und zwar für die ganze Bandbreite mögli-

cher Reformen. Auch hier bietet der Kanton Hilfestellung, sei es durch Beratung, sei es durch eine sehr pragmatische und Praktische Haltung bei der Umsetzung der Fusion.

## **Allfällige Alternativen zu Fusionen?**

Die interkommunale Zusammenarbeit kann eine valable Alternative zu Gemeindefusionen darstellen. Interkommunale Zusammenarbeit bedeutet, dass die beteiligten Gemeinwesen politisch eigenständig bleiben, sich aber für die Aufgabenerfüllung in bestimmten Aufgabengebieten zusammentun. Gemäss der Gemeindebefragung 2005 hat die interkommunale Zusammenarbeit stark zugenommen (+ 71.9 %). Die Schweizer Gemeinden arbeiten in durchschnittlich neun Bereichen zusammen. Am verbreitetsten ist die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Spitex, gefolgt vom Zivilschutz, Bildungswesen, Feuerwehren, Wasserversorgung und Altersbetreuung. Die Zusammenarbeit kann in unterschiedlichen rechtlichen Konstrukten erfolgen. Traditionell ist die Form des Zweckverbandes (Gemeindeverbandes), in neuester Zeit gewinnen aber andere Zusammenarbeitsformen an Bedeutung:

- Vertragslösungen (Stichwort: Sitzgemeinden)
- Privatrechtliche Rechtsformen

Nachteile gegenüber der Fusion:

- Kooperations-Dschungel: Bei allzu vielen Kooperationen kann ein schwer durchschaubares Dickicht entstehen, was die Übersicht erschweren kann.
- Verlust direkt-demokratischer Rechte. Bei Zweckverbänden gibt es nur noch die indirekten via die Delegierten und bei den anderen Zusammenarbeitsformen, vor allem den privatrechtlichen, kann man demokratische Mitwirkung glatt vergessen.
- Es gibt keinen wirklichen Gewinn beim Umgang mit den personellen Ressourcen im politischen Bereich, also der Miliz, da einerseits höherer Koordinationsbedarf entsteht und andererseits zusätzliche Körperschaf-

ten geschaffen werden, die ebenfalls wieder personell auszustatten sind.

Beim Kanton entsteht überdies ein nicht zu unterschätzender Aufwand, weil die neuen Körperschaften ja auch wieder administrativ und aufsichtsmässig zu begleiten sind.