



**Amt für Gemeinden**

Bundesplatz 14  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 64 83  
Telefax 041 210 14 62  
afg@lu.ch  
www.lu.ch

## Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern

Erstellt durch das Amt für Gemeinden des Kantons Luzern  
4.12.2009

## Management Summary

Die Frage nach den Auswirkungen einer Fusion wird im Kanton Luzern immer wieder gestellt. Die ersten Fusionen liegen fünf Jahre zurück; umfassende Auswertungen gibt es nicht. Bruno Keel, langjähriger Berater bei der Gemeindereform 2000+, hat die Behördemitglieder Robert Küng, Willisau; Hanspeter Lang, Beromünster; Hans Luternauer, Reiden, die Regierungsstatthalterin/-statthalter Luzia Kurmann, Erwin Galliker und Alois Widmer zu ihren Fusionserfahrungen befragt.

Die Fusionen in Beromünster, Reiden und Willisau werden - über alles gesehen - als Gewinn für alle Beteiligten beschrieben: Die Bevölkerung profitiert von besseren Dienstleistungen. Die Mitwirkung in der neuen Gemeinde ist gross und auch in den kleinen Gemeinden ist die Stimmung positiv. Besondere Betonung findet die Professionalisierung, die mit gleichzeitig geringeren Kosten erreicht wird. Dank dem Abbau von Zusammenarbeitsverträgen, besteht heute ein geringerer Koordinationsaufwand als vor der Fusion. Die Verwaltung hat eine Stärkung erfahren: Dank klarer Struktur, einer präzisen Aufgabenzuteilung, der Definition von Ansprechpersonen und Stellvertretungsregelungen. Aber auch raumplanerische und finanzielle Vorteile werden geltend gemacht.

Die Interviewten sprechen aber auch von einer gewissen "Anonymisierung" im Zusammenhang mit der Fusion. Sie stellen eine Tendenz zur politischen Abstinenz fest. Die Behördemitglieder fühlen sich stärker gefordert als früher, denn die Konsens-Findung bedinge eine starke Präsenz in allen Ortsteilen. Bei den "Alteingesessenen" machen sie nach wie vor Verlustgefühle aus (Bürgerrecht, Namensverlust). Schliesslich bestehe das Risiko, dass Chancen der Fusion nicht genügend genutzt würden.

Die politischen Verhältnisse haben sich nach den Aussagen der Interviewten von "stark" bis "gar nicht" verändert. Zum Teil mussten sich die Parteien neu formieren, was zu einer vorübergehenden politischen Unruhe geführt habe. Bei den Parteien wird - dank Neuorganisation - mehr Aktivität als früher wahrgenommen. Die Ortsgemeinden seien in der neuen Gemeinde gut bis sehr gut vertreten, und die Einwohnerinnen engagierten sich für "ihre" Themen.

Die Bevölkerung denkt mehrheitlich positiv über den Zusammenschluss; die Befürchtungen der Gegnerschaft sind nicht eingetroffen. Insgesamt wird die neue Gemeinde von aussen besser wahrgenommen als früher: Als dynamische Gemeinde, die im Kanton etwas bewegt, als wirtschaftlich interessante Gemeinde für Ansiedlungen und als gestärktes regionales Zentrum.

Der Kanton leistet finanzielle Beiträge an Fusionen zur Überbrückung der ersten Jahre. Es stellt sich die Frage, wie die anfänglichen Investitionen in eine Fusion wett gemacht werden. Im Wirkungsbericht 2009 wird bestätigt, dass sich die Unterstützung durch Kantonsbeiträge positiv auf die Entwicklung der Gemeindefinanzen der fusionierten Gemeinden ausgewirkt hat. Verbesserungen konnten vor allem bei den Nettoschulden pro Einwohner und beim Steuerfuss erzielt werden. So gehören viele Fusionsgemeinden zu denjenigen, die ihren Steuerfuss in den vergangenen Jahren gesenkt haben. Auch konnten die meisten ihre Nettoschuld pro Einwohner abbauen. Aufgrund der Resultate aus dem Wirkungsbericht 2009 lässt sich der Schluss ziehen, dass Fusionen die nachhaltige Sanierungsvariante sind. Diese positive Entwicklung der Gemeinden ist letztlich ein Gewinn auch für den Kanton: die fusionierten Gemeinden werden finanziell gestärkt, funktionieren selbstständig und delegieren Vertretungen in kantonale Gremien, wo kleine Gemeinden oft gar nicht präsent sind.

Im Bericht werden zwei weitere Studien zu den Auswirkung von Fusionen auf Schweizerischer Ebene beschrieben. Beide Studien gelangen zu ähnlichen Aussagen wie die Luzerner Befragung.

Inhalt:

1	Gemeindereform.....	4
2	Wirkung der Gemeindefusionen .....	5
2.1	Allgemeines .....	5
2.2	Wirkung der finanziellen Mittel im Einzelnen .....	5
2.3	Ergebnisse von strukturierten Interviews.....	9
2.4	Aus Studie gfs Bern .....	14
2.5	Aus Studie Hanser und Partner.....	15
2.6	Zusammenhang zwischen Gemeindegösse und Kosten.....	15

## 1 Gemeindereform

Mit Luzern '99 wurde 1997 eine umfassende Reform der kantonalen Organisationsstrukturen gestartet als Antwort auf stetig wachsende und neue Herausforderungen und die damit verbundenen steigenden Kosten. Im Zentrum der Anstrengungen standen die Steigerung von Effizienz und Professionalisierung durch Vereinfachung der Organisations- und Führungsstrukturen. Der Spirale steigender Kosten soll damit Einhalt geboten werden bei gleichzeitiger Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Kanton und Gemeinden.

Das Teil-Projekt Gemeindereform 2000+ war ursprünglich auf kleine und finanzschwache Gemeinden gerichtet. Die Idee der Gemeindefusionen, wie vom Regierungsrat vorgeschlagen, wurde heftig diskutiert. Betriebswirtschaftlich orientierte Studien hatten schon seit geraumer Zeit minimale Gemeindegrossen vorgeschlagen, damit die Gemeinden ihre zunehmend vielfältigeren und anspruchsvolleren Aufgaben professionell erfüllen können. Auf der Gegenseite standen Strömungen, die Abbau von Demokratie befürchteten und auf die unangenehmen Folgen von Fusionen in der Privatwirtschaft hinwiesen.

Inzwischen hat sich die Zahl der Gemeinden im Kanton Luzern von 107 auf 88 reduziert. Die Fusionsprojekte wurden primär von den Gemeinden mit Unterstützung des Kantons geführt und jede einzelne Gemeinde hat über die Fusion demokratisch entschieden.

Es hat sich gezeigt, dass die Reform wegen der mannigfaltigen Verflechtungen der Gemeinden deutlich mehr Zeit beansprucht als ursprünglich angenommen. Es geht dabei viel mehr um einen Entwicklungs- und Veränderungsprozess, als um ein Projekt mit eindeutig definiertem Start und Ziel. Dieser Prozess bedarf der anhaltenden Förderung und Unterstützung durch den Kanton mit personellen und finanziellen Mitteln, aber auch mit Vorgaben bezüglich der angestrebten Strukturen. Im Planungsbericht B 48 über die Umsetzung der Gemeindereform (März 2000) hat der Regierungsrat eine zentrumsorientierte Entwicklung vorgeschlagen und diese wird seither auch verfolgt.

Die personelle Unterstützung wurde in den vergangenen Jahren - auch durch Erfahrungen aus Erfolgen und Misserfolgen - gestärkt, und die diesbezüglichen Rollen des Kantons gefestigt.

Als zentrales Instrument der Strukturgestaltung resp. -lenkung wirkt der Finanzausgleich. Bis 2003 diente er mit seiner Defizitgarantie der kompromisslosen Erhaltung kleiner und finanzschwacher Gemeinden. Der neue Finanzausgleich von 2003 hat die Türen für strukturelle Veränderungen geöffnet, indem auch finanzschwachen Gemeinden basierend auf ihrer Mindestausstattung und dem Lastenausgleich die betriebswirtschaftliche Eigenverantwortung übergeben wurde. Für Gemeinden, die in eine finanzielle Notlage geraten, wurde der Fonds für Sonderbeiträge geäufnet. Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden werden in der Regel einmalig ausbezahlt und mit der Auflage, dass sie zur nachhaltigen Sanierung beitragen. Für kleine Gemeinden bedeutet dies öfters Fusion, weil die verfügbaren Mittel für die Aufrechterhaltung eigener Gemeindestrukturen nicht ausreichen. Sonderbeiträge wurden deshalb häufig als Fusionsbeiträge ausbezahlt, um finanzschwache Gemeinden fusionsfähig zu machen und als Beiträge an die Kosten der Fusion.

Die Stärke des Kantons hängt zu einem guten Teil von der Stärke seiner Gemeinden ab. Seine Wettbewerbsfähigkeit auf der interkantonalen und internationalen Ebene geht zu einem wesentlichen Teil mit der Stärke und der Ausstrahlung der entsprechenden Gemeinden einher. Diesbezüglich steht die Stadt Luzern an erster Stelle, weshalb deren Stärkung vom Regierungsrat bereits 2004 zum kantonalen Legislaturziel erhoben wurde.

Der Reformprozess ist mit der Fusion von Littau und Luzern auch auf dieser Ebene in Gang gekommen. Mit dem „Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes“ wurde der Horizont der Reform erweitert. Darin sprechen sich Regierungsrat und Kantonsrat für die Unterstützung der Reform in den Regionen Luzern und Sursee mit personellen und finanziellen Mitteln aus.

## **2 Wirkung der Gemeindefusionen**

### **2.1 Allgemeines**

Die finanzielle Wirkung von Fusionen lässt sich durch einen Vergleich von „vorher und nachher“ ermitteln. Kennzahlen sind allerdings interpretationsbedürftig, weil neue Gemeinden mit einem neuen Finanzhaushalt entstanden sind, die sich mit ihren Vorgängerinnen nur zum Teil vergleichen lassen. Zudem wird der Finanzhaushalt fusionierender Gemeinden bei Weitem nicht nur durch die Fusion beeinflusst. Gleichzeitig fallen Änderungen aus dem Finanzausgleich, aus der Aufgabenteilung und den übrigen Bestandteilen der Finanzreform 2008 ins Gewicht, schliesslich auch die Revisionen des Steuergesetzes und anderes mehr.

Gesichert ist, dass für die Steuerpflichtigen von 19 Gemeinden, die sich bisher einer finanziell besser gestellten Gemeinde anschliessen konnten, die Steuern auf deren Niveau gesenkt werden konnten. Die Steuerreduktionen betragen je nach Finanzkraft der stärkeren Partnergemeinde zwischen 0,2 und 0,7 Steuereinheiten. Der Anschluss einer Gemeinde wurde mit einem Sonderbeitrag von durchschnittlich 1,81 Millionen Franken unterstützt. Die Kosten der fusionierten Gemeinde sinken in Summe hauptsächlich durch reduzierte Gemeinderats-Pensen und die Schulen lassen sich optimaler und kostengünstiger organisieren. Ohne Fusion sind Schulverbände und ähnliches zu gründen, was die Gesamtorganisation der Gemeinden weiter aufblähen würde.

Kosten- und Steuersenkungen sind nicht die einzigen Ziele von Gemeindefusionen. Bedeutende Vorteile entstehen, indem sich Fachspezialistinnen und -spezialisten der Verwaltung die Arbeit unter einem Dach teilen. Erst durch ihre Zusammenarbeit entsteht Synergie und durch ihr spezialisiertes Wissen und ihre Erfahrung die Steigerung von Effizienz und Professionalität. Zudem können und müssen sich die Gemeinderäte vermehrt den strategischen Aufgaben zuwenden und in der Raumplanung wird dank Fusion ein regional koordinierteres Vorgehen möglich. Auch Ortsteile von Gemeinden können sich spezialisieren und sind nicht mehr darauf angewiesen von „allem ein wenig“ anzubieten.

Stärkere Gemeindeorganisationen sind auch für den Kanton ein Gewinn, weil sie selbständiger funktionieren und stärkere Vertretungen in kantonale Gremien delegieren. Kleine Gemeinden sind in diesen häufig gar nicht präsent.

### **2.2 Wirkung der finanziellen Mittel im Einzelnen**

Tabelle 1 zeigt, wo Sonderbeiträge aus dem Finanzausgleich eingesetzt wurden, inklusive der 7.5 Mio. Franken aus dem Dekret, das der Grosse Rat am 7. Mai 2001 für die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten gesprochen hat.

Bis zum 1.1.2009 wurden 34.4 Mio. Franken an 11 Fusionen ausgerichtet.

Ohne Fusionsbeitrag musste nach der Ablehnung des entsprechenden Dekrets in der kantonalen Abstimmung die Fusion Littau-Luzern auskommen.

Über die Höhe von Fusionsbeiträgen verhandelt der Regierungsrat mit den Gemeinden, basierend auf einer Auslegeordnung über deren finanzielle Lage und Zukunftsaussichten. Zu berücksichtigende Kriterien sind im Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeprojekten vom 7. Mai 2001 und in der zugehörigen Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2003 (SRL Nr. 154) festgelegt. Als wichtigste Rahmenbedingung gilt, dass die bestgestellte Gemeinde der Gruppe durch die Fusion nicht schlechter gestellt werden darf. Grossen Einfluss auf den Fusionsbeitrag haben Unterschiede bei den Steuerfüssen und bei der Verschuldung. Der Kantonsbeitrag trägt vorübergehend zum Ausgleich bei, aber bereits mittelfristig muss sich die Fusion selber tragen. Neben Ausgleichsbeiträgen hat der Kanton in der Regel auch 50 Prozent der Reorganisationskosten übernommen, die den Gemeinden durch die Fusion entstehen.

Ohne Berücksichtigung der Fusion Littau-Luzern hat der Kanton 1.81 Mio. Franken für jede Gemeinde ausgegeben, die sich einer „Zentrumsgemeinde“ angeschlossen hat. 12.5 Mio. Franken oder 3.1 Mio. Franken pro Gemeinde wurden an Gemeinden ausbezahlt, welchen zum Zeitpunkt ihres Sonderbeitragsgesuchs keine geeignete Fusionspartnerin zur Verfügung stand.

**Tabelle 1: Übersicht über die verfügbaren und die verwendeten Mittel für Sonderbeiträge (per 1.1.2009)**

Fusionsbeiträge	Fusions-Datum	Beitrag in Mio. Fr.	aus Dekret vom 21. Mai 2001 in Mio. Fr.	aus Sonderbeiträgen in Mio. Fr.
Beromünster-Schwarzenbach	01.09.2004	1.50	1.5	
Willisau-Land und -Stadt	01.01.2006	2.60	2.6	
Reiden, Langnau, Richenthal	01.01.2006	5.00		5.00
Triengen, Kulmerau, Willihof	01.01.2005	2.05		2.05
Römerswil, Herlisberg	01.01.2005	1.55		1.55
Beromünster, Gunzwil	01.01.2009	3.00	3.0	
Dagmersellen, Buchs, Uffikon	01.01.2006	4.40		4.40
Ettiswil, Kottwil	01.01.2006	2.80		2.80
Hohenrain, Lieli	01.01.2007	1.20		1.20
Hitzkirch, Gelfingen, Hämikon, Mosen, Müswangen, Retschwil, Sulz	01.01.2009	7.30		7.30
Triengen, Winikon	01.01.2009	3.00	0.4	2.60
Littau, Luzern	01.01.2010	0.00		
Summe Fusionen		34.40	7.5	26.90
<b>Sanierung einzelner Gemeinden</b>		<b>RR-Entscheid</b>		
Pfaffnau	11.05.2004	3.50		3.50
Flühli	04.03.2005	3.00		3.00
Grossdietwil	25.10.2005	3.00		3.00
Luthern	20.05.2008	3.00		3.00
Summe Sanierung einzeln		12.50		12.50
Total Sonderbeiträge bis 31.12.2008				39.40
Saldo Sonderbeiträge 01.01.2009				2.60
Fondseinlagen 2009-2014				24.00
Saldo Fonds 2014 (verfügbar)				26.60

Tabelle 2 zeigt die Finanzkennzahlen der Gemeinden vor und nach der Fusion anhand der Jahre 2003 und 2008. Die finanzielle Wirkung der Fusionen macht, wie oben erwähnt, nur einen Teil der Veränderung aus. Es wird aber deutlich, dass die geplanten Fusionswirkungen in jeder Beziehung erreicht werden:

- Die Anschlussgemeinden konnten sehr deutlich vom tieferen Steuerfuss der Zentrums-gemeinde profitieren.
- Mit Ausnahme von Willisau konnten alle fusionierten Gemeinden ihren Steuerfuss seit der Fusion weiter senken. Dass dieser in Willisau-Stadt ohne Fusion leicht erhöht wer-den müsste, war zum Zeitpunkt der Fusion bereits bekannt.
- Dasselbe positive Bild zeigt sich beim Verlauf der Nettoverschuldung. Die Ausnahmen bilden die Gemeinden Reiden und Willisau. In Willisau ist die Nettoverschuldung über-durchschnittlich hoch, weil Willisau als Regionalzentrum Infrastrukturen bereitstellt, die auch von den umliegenden Gemeinden genutzt werden. Wenn eine Gemeinde z.B. ein gemeinsames Oberstufenzentrum oder ein Altersheim führt, so erscheinen die entspre-chenden Schulden und Anlagewerte in ihrer Buchhaltung.  
In Reiden wurden innerhalb der Fusionszeit netto 16 Millionen Franken investiert. Der Kennwert Nettoverschuldung liegt trotzdem unter den im Finanzplan anvisierten Wert, was auch mit dem überdurchschnittlichen Wachstum in Reiden zusammenhängt.  
Die befragten Gemeindepräsidenten berichten, dass sie bezüglich Verschuldung auf Kurs sind oder sogar etwas besser stehen.  
Als weiteren Faktor für den Stand der Nettoverschuldung nennt der Stadtpräsident von Willisau einen Investitionsstau während der Fusionsvorbereitung, der sich nun in einem überdurchschnittlichen Investitionsschub bemerkbar macht.
- Auch die einzelnen Gemeinden sind dank Sonderbeiträgen saniert resp. entschuldet. Sie erreichen aber trotz deutlich höherer Beiträge und mangels Fusionspartnern die attrakti-ven Werte fusionierter Gemeinden nicht.

**Tabelle 2: Finanzkennzahlen von Gemeinden mit Sonderbeiträgen**

Gemeinde	Steuerfuss		Selbstfinanzierungsgrad 5 Jahre		Nettoverschuldung pro EW		Kapitaldienst in %	
	2003	2008	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Ø alle Luzerner Gemeinden	1,9746	1,9161	115,34	150,03	3511	2385	5,73	3,23
<b>Fusionsgemeinden</b>								
Beromünster	2,15		131,20		5'423		5,86	
Schwarzenbach	2,40		98,75		7'061		11,10	
fusionsierte Gemeinde	2,1628	2,05	128,91	229,22	5'576	3'493	5,97	3,61
Römerswil	2,35		117,10		2'943		6,66	
Herlisberg	2,40		139,30		5'911		11,78	
fusionsierte Gemeinde	2,3556	2,10	122,35	216,63	3'398	1'839	7,43	6,43
Triengen	2,30		261,82		3'455		7,93	
Kulmerau	2,40		635,98		8'464		9,71	
Willihof	2,40		450,02		3'053		4,00	
fusionsierte Gemeinde	2,309	1,85	279,30	660,28	3'746	167	7,76	2,62
Dagmersellen	1,95		173,02		2'346		4,99	
Buchs	2,40		62,47		11'368		17,73	
Uffikon	2,40		148,06		5'215		6,78	
fusionsierte Gemeinde	2,0076	1,70	152,34	309,36	3'597	1'069	6,21	1,93
Ettiswil	2,40		67,22		7'609		13,44	
Kottwil	2,40		355,84		9'794		17,63	
fusionsierte Gemeinde	2,40	2,20	86,60	267,01	8'017	4'202	14,30	5,18
Hohenrain	2,40		138,30		3'446		7,86	
Lieli	2,40		335,50		8'336		14,02	
fusionsierte Gemeinde	2,40	2,05	156,99	725,47	3'876	2'025	8,50	3,71
Reiden	2,10		78,95		4'100		8,76	
Langnau	2,40		236,61		5'094		12,74	
Richenthal	2,40		451,88		6'220		13,04	
fusionsierte Gemeinde	2,1791	2,00	113,41	69,56	4'547	5'344	10,03	8,59
Willisau Stadt	2,00		72,76		9'104		7,51	
Willisau Land	2,40		206,76		5'984		8,71	
fusionsierte Gemeinde	2,1894	2,10	97,31	90,06	7'330	7'693	8,02	8,17
<b>Gemeinden mit Einzelbeitrag</b>								
Pfaffnau	2,40	2,30	53,52	150,95*	9'996	4'383	14,94	6,08
Flühli	2,40	2,40	134,31	740,03	12'797	3'851	15,51	4,46
Grossdietwil	2,40	2,30	159,79	202,53*	12'483	3'715	17,85	7,53

\* Selbstfinanzierungsgrad 10 Jahre, da Wert 5 Jahre nicht ausgewiesen

### 2.3 Ergebnisse von strukturierten Interviews

Mit dem Ziel, die Stimmen von Fusionsakteuren und Fusionsakteurinnen zusammen zu tragen, wurde mit sechs Personen ein Interview durchgeführt, die Fusionsprozesse geführt, oder in führenden Positionen daran teilgenommen haben und über die Fusion hinaus mit den Gemeinden in enger Verbindung stehen:

Die Sicht der Gemeindeführung		Fusionsdatum
Robert Küng	Stadtpräsident Willisau	01.01.2006
Hanspeter Lang	Gemeindeammann Beromünster	01.01.2009
Hans Luternauer	Gemeindepräsident Reiden	01.01.2006
Die Sicht der Gemeindeaufsicht		
Erwin Galliker	Regierungsstatthalter Hochdorf	01.01.2005 Römerswil-Herlisberg 01.01.2007 Hohenrain-Lieli 01.01.2009 Hitzkirch mit sechs umliegenden Gemeinden
Luzia Kurmann	Regierungsstatthalterin Willisau und Entlebuch	01.01.2006 Dagmersellen-Uffikon-Buchs 01.01.2006 Ettiswil-Kottwil 01.01.2006 Reiden-Langnau-Richenthal 01.01.2006 Willisau-Stadt und -Land
Alois Widmer	Regierungsstatthalter Sursee	01.09.2004 Beromünster-Schwarzenbach 01.01.2005 Triengen-Kulmerau-Wilihof 01.01.2009 Triengen-Winikon 01.01.2009 Beromünster-Gunzwil

Die Fragen zu den Interviews wurden aus Themenkatalogen abgeleitet, die während Fusionsabklärungen häufig diskutiert werden, und in der entsprechenden Literatur aufgeführt sind. Es folgt hier eine themenzentrierte Zusammenfassung. Die Abschriften der einzelnen Interviews sind beim Amt für Gemeinden abgelegt. Je nach Fusionstyp resp. Fusionsgrund und Fusionszeitpunkt fallen die Antwortschwerpunkte der Befragten etwas unterschiedlich aus.

#### - Würden Sie es wieder tun?

Alle Befragten antworten mit ja. Sie nehmen fast ausschliesslich positive Wirkungen und positiv verlaufene Prozesse wahr. Gemeinden und Kanton profitieren. Dabei gilt es darauf zu achten, dass die Bewegung, die das Organisationsgefüge erfährt, auch für die Modernisierung der Gemeinden genutzt wird.

#### - Stichwörter zu Vorteilen, Nachteilen, Chancen und Risiken?

##### Vorteile:

Professionelle Führung, Professionalisierung zu geringeren Kosten, Vereinfachungen, deutlich sinkender Koordinationsaufwand. Die Verwaltung wird gestärkt, bessere Präsenz und Stellvertretung.

Finanzielle Stärkung der Gemeinde und Stabilität.

Raumplanung/Raumgestaltung.

Die Äusserungen sind alle sehr positiv bis hin zu: „Die Erwartungen wurden übertroffen und die Fusion ist für kleine und finanzschwache Gemeinden ein Befreiungsschlag“.

### **Nachteile:**

Die unterschiedlichen Kulturen der Gemeindeteile sind Bereicherung und Spannungsquellen zugleich. Führung zum Konsens macht Arbeit und die Gemeinde muss etwas leisten, um in allen Gemeindeteilen präsent zu sein.

Die Distanzen nehmen zu, es wird etwas anonym. Die Tendenz zur Abstinenz nimmt zu.

Die Emotionen klingen nur langsam ab und gewisse Fusionsgegner bleiben aktiv.

Man muss sich in einem grösseren Gebilde zurechtfinden.

### **Chancen:**

Der Abbau von finanziellen Unterschieden und der Ausgleich der Leistungsstandards begünstigt die Entwicklung der Region kombiniert mit einem entsprechenden Auftritt.

Bessere Positionierung der Gemeinde und spürbares Wachstum. Auch die kleinen Ortsteile kommen zu besseren Wachstumschancen.

Grösseres Potenzial für organisatorische und planerische Optimierungs- und Verbesserungsmöglichkeiten in vielen Bereichen.

„Eine Region“ mit einer klar erkennbaren Strategie für Ansiedlungen und für die umliegenden Gemeinden (kompetent, einfach, übersichtlich).

Blockaden werden gelöst und von Bewegung resp. Aufbruchstimmung abgelöst.

### **Risiken:**

Die Spannungsfelder zwischen unterschiedlichen Kulturen der Gemeinden nehmen zu und zwischen Befürwortern und Gegnern können sie anhalten. Probleme werden gelegentlich der Fusion zugeschrieben, obwohl sie nichts damit zu tun haben.

Es gilt Klippen zu umschiffen, wenn während der Umsetzung Unvorhergesehenes auftaucht.

Es besteht das Risiko, dass Chancen der Fusion nicht genutzt werden, es bleibt in der Organisation und bei den Abläufen alles beim Alten.

#### **- Vereinfachung der Organisation?**

Administrative Vereinfachungen. Klarere Struktur und Aufgabenzuteilung in der Verwaltung mit entsprechenden Ansprechpersonen.

Abbau von Zusammenarbeitsverträgen und wiederkehrenden Diskussionen über Finanzierungsmodelle und Beiträge.

Die Arbeit grösserer Gemeinden ist aber auch anspruchsvoller.

#### **- Gibt es Gewinner und Verlierer?**

Rational betrachtet gibt es insgesamt nur Gewinner.

Alle profitieren von besseren Dienstleistungen der grösseren Gemeinde.

Bei den Steuern haben sicher die kleineren Gemeinden gewonnen.

Auch aus den kleinen Gemeinden gibt es viele positive Stimmen und erfolgreiche Mitwirkung in der neuen, grossen Gemeinde.

Gebührenerhöhungen durch Anpassung von Reglementen in einzelnen Gemeindeteilen.

Verluste spüren „Alteingesessene“, z.B. beim Bürgerrecht oder jene, die emotional an der alten Organisation hängen.

Einzelne Architekten, Lieferanten, Garten- und Entsorgungsunternehmen etc. müssen ihre „Pfründe“ teilen. In diesem Bereich gibt es Gewinner und Verlierer.

- **Höhere Professionalität?**

Fachgerechtere Aufgabenteilung, bessere Verwaltungsorganisation, mehr Fachpersonen, sichere Führung der spezialfinanzierten Bereiche.

Schwerpunkte gibt es in den Bereichen Personal, Finanzen und Steuern, wenn sich die fusionierte Gemeinde neuerdings Fach- und Führungskräfte leisten kann.

Der Gemeinderat hat bessere Unterstützung und Delegationsmöglichkeiten.

Deutlich Verbesserung, wo vorher mit sehr kleinen Pensen gearbeitet werden musste.

Die Qualität der Arbeit hängt aber auch stark von den Personen ab. Man darf nicht sagen, dass vorher unprofessionell gearbeitet wurde.

- **Demokratische Beteiligung**

Die Anschlussgemeinden sind in der neuen Gemeinde gut bis sehr gut vertreten und die Einwohnerinnen und Einwohner engagieren sich für ihre Themen.

Die Beteiligung an der Gemeindeversammlung war unmittelbar nach der Fusion höher, hat in Summe aber eher abgenommen.

Die Leute kommen bei Themen, die ihr Interesse wecken, und vielleicht etwas häufiger, wenn die Gemeindeversammlung in ihrem Ortsteil abgehalten wird.

Es wird wohl etwas anonym, aber die Qualität der Demokratie muss deshalb nicht schlechter sein.

- **Politisches Klima und Kräfteverhältnis**

Die Verhältnisse haben sich fallweise von stark bis gar nicht verändert.

In Einzelfällen sind kleine Parteien durch die Fusion aus dem Gemeinderat gefallen.

Die Parteien mussten sich neu formieren, weshalb zum Teil eine Weile politische Ruhe geherrscht hat, was während der Fusionsumsetzung für Behörden und Verwaltung kein Nachteil war.

Nun werden die Parteien - auch dank Neuorganisation - eher aktiver als vorher.

Die Ortsteile sind in der Gemeindeorganisation gut vertreten und es scheint, dass reguliere sich von selbst.

Die Auseinandersetzungen verlaufen fair. Es gibt bloss einzelne militante Gegner, die nicht zur Ruhe kommen.

- **Folgen der territorialen Veränderung?**

Bau- und Zonenplanung lassen sich auf eine einheitliche Strategie abstimmen.

Schwerpunkte für Wohnen und Arbeiten werden verstärkt. Es ist eine bessere Raumaufteilung möglich. Die charakteristischen Vorteile verschiedener Lagen können besser genutzt und günstiger erschlossen werden. Flächendeckend einheitliche Reglemente führen zu Vereinfachungen.

Es scheint, dass die kleinen und finanzschwachen Gemeinden nicht nur beim Steuerfuss, sondern auch bei der Besiedlung gewinnen, wo geeignete Angebote bestehen.

Neues Territorium bedeutet auch, dass sich Mitarbeitende der Gemeinde mit neuen Orten und Gegebenheiten auseinandersetzen müssen, z.B. Lehrer mit neuen Schulhäusern und Schulteams und die Mitarbeitenden des Bauamts mit neuen Landschaften und ihren topographischen Eigenheiten.

Die Erweiterung des Horizonts betrifft auch die Stimmberechtigten, indem sich Bewohner des Ortskerns auch mit Landwirtschaftsfragen beschäftigen sollten und diese umgekehrt z.B. mit Ortsbebauungsplänen.

- **Subjektive Wahrnehmung von neuen Grenzen?**

Über alles betrachtet bleibt es, wie es war. Viele Leute behalten und pflegen ihre Identifikation mit dem Ortsteil oder sie verstärkt sich sogar, weil man sich auf dessen eigenen Charakter in der Gesamtgemeinde beruft (z.B. Vereine, Fasnacht, Bundesfeier in Buchs).

Aber die Grenzen verblassen, denn man gehört auch zum Ganzen und viele finden sich darin, d.h. auch auf der politischen Ebene, problemlos zurecht.

Es gibt Kräfte aus der Fusionsgegnerschaft, die die Integration zu verhindern suchen.

Schwierigkeiten kann die Fusion auch Neuzugezogenen bereiten, wenn sie das politische Klima der Kleingemeinde angezogen hat.

Im Fall Willisau wird mit der Fusion nachvollzogen, was in der Wahrnehmung von vielen schon vorher war und durch eine Gemeindegrenze behindert wurde.

- **Wurden Ortsteile durch die Fusion merklich in die Minderheit gesetzt?**

Die Ortsteile sind in den Gremien gut und aktiv vertreten, das scheint sich von selbst zu regeln. Wo führende Köpfe aus kleineren Gemeinden im Gemeinderat sind, ist die Kontinuität gesichert.

Damit man sich im Konsens findet, ist Führungsarbeit zu leisten. Fronten sollten keine aufkommen und dafür muss man in jeder Gesellschaft etwas tun. Den kleineren Ortsteilen werden z.B. Begegnungsräume zur Verfügung gestellt.

- **Finanzielle Aussichten der fusionierten Gemeinden?**

Die befragten fusionierten Gemeinden sind alle auf Kurs oder ihre Zahlen sind etwas besser als in den Fusionsfinanzplänen prognostiziert.

Mindestens die kleinen Gemeinden profitieren von den finanziellen Vorteilen der grösseren Gemeinden deutlich und auch von der höheren, finanziellen Stabilität.

Auf komplexen Fusionen lastet logischerweise während der Umsetzungsphase ein grösseres finanzielles Risiko. Die Gemeinde braucht ein starkes Führungsteam. Anstrengen müssen sich alle, damit sie die Kosten im Griff behalten.

Finanzielle Vorteile lassen sich nur realisieren, wenn sich Mut und Wille für Veränderungen durchsetzen können.

- **Gewicht und die Ausstrahlung der fusionierten Gemeinden?**

Die fusionierte Gemeinde wird aus verschiedenen Gründen besser wahrgenommen,

- als gestärkte Gemeinde von den unmittelbaren Nachbarn, dank zentrumsorientierter Fusionen auch häufig als gestärktes regionales Zentrum und Kooperationspartnerin,
- als dynamische Gemeinde, die etwas bewegt im Kanton,
- als grössere und wirtschaftlich interessante Gemeinde von Ansiedlungsinteressenten.

Fusionen, vorab kleine, werden schnell vergessen. Sie hinterlassen einen wichtigen Eintrag in den Geschichtsbüchern.

- **Wirkungen von Fusionen, an die vorher niemand gedacht hat?**

Den Investitionsstau haben wir übersehen. Die Gemeinden selber waren zurückhaltend aber auch private Investoren und Unternehmen haben auf den Entscheid gewartet.

Den administrativen Aufwand der Zusammenführung haben wir unterschätzt. Vor dem Neuanfang gibt es viel aufzuräumen, abzuschliessen und zu archivieren, auch Unvorhergesehenes.

- **Hat sich in Ihrem Wirkungskreis bezüglich der Wahrnehmung von Fusionen etwas verändert?**

Heute kann man recht unbefangen auch mit (noch) nicht Betroffenen über Fusionen reden. Aber Fusionsgegner gibt es noch immer. Solange die Gemeinde finanziell einigermaßen über die Runden kommt, wollen diese keine grössere Gemeinde, weil sie darin keine Vorteile sehen.

- **Wie steht die Bevölkerungsmehrheit heute zur Fusion?**

Mehrheitlich klar positiv.

Die Befürchtungen der Gegner sind nicht eingetroffen.

Es gibt Leute, die mehr Gebühren zahlen und sich darüber beschweren. Aber die Begründungen werden akzeptiert.

- **Wie steht das Verwaltungspersonal zur Fusion?**

Die Zusammenarbeit verläuft positiv, das Personal steht zur Fusion und trägt auch die Hauptlast des Übergangs. Dieser Aufwand könnte die eine oder andere Person nachdenklich stimmen. Aber sogar Angestellte von ehemals kleinen Gemeinden sind begeistert und auch vormalige Fusionsgegner kooperieren gut. Wo mit sehr kleinen Pensen gearbeitet wurde, waren sie auch mehrheitlich froh, diese abgeben zu können.

Probleme kann es bei der Fusion grösserer Gemeinden geben, wenn ein Überangebot an Kaderpersonal besteht. Das Verwaltungspersonal sollte früh in den Fusionsprozess einbezogen werden.

- **Wie beurteilen Sie aus heutiger Sicht die Rolle des Kantons?**

Seine Rolle als Promotor der Fusionsbewegung war und ist wichtig. Luzern '99 musste kommen und es hat etwas bewegt. Schliesslich wurde die Promotion richtig, angemessen und geschickt geführt. Es braucht einen Promotor und jemanden, der dran bleibt. Fragwürdig ist, wie die Emotionen von der Presse geschürt wurden.

Im Wesentlichen soll der Kanton die Gemeinden machen lassen. Wir haben von zurückhaltenden Dienstleistenden für spezielle Fragen und von Know-how-Lieferanten profitiert. Es gab auch schwierige Fragen wie Finanzausgleich, Besitzstand und Grundbuch, die am Anfang gemeinsam zu lösen waren.

Die Initiative muss aber von den Gemeinden kommen. AfG und RSTH könnten ihre Rolle als Berater und Moderator noch etwas aktiver wahrnehmen und das Handeln der Gemeinden vielleicht besser hinterfragen.

Mit fusionierten Gemeinden könnte resp. sollte z.B. nach 5 Jahren eine Standortbestimmung durchgeführt werden, standardisiert durch AfG und/oder RSTH, unter Beteiligung der damals involvierten Stellen.

Es gibt Bereiche, wo es ohne Unterstützung gar nicht geht, weil den Gemeinden die Ressourcen fehlen.

Auch finanzielle Unterstützung ist erforderlich, als Unterstützung und Anreiz, wobei das Mass des niedrigsten Steuerfusses hinterfragt werden könnte. Es können nicht alle überall profitieren.

Unverständlich ist, wenn der Kanton Gemeinden finanziell unterstützt, die sich gegen die Strukturreform stellen.

- **Erachten Sie die Weiterführung der Strukturbereinigung auf Gemeindeebene für sinnvoll, zweckmässig, notwendig?**

Es muss weitergehen, wo es Sinn macht.

Der finanzielle Druck wird zunehmen und die Anforderungen an die Professionalität der Verwaltungen werden weiter steigen. Der Aufwand der kleinen Gemeinden ist unverhältnismässig hoch. Sie haben Mühe ihre Behörden zu besetzen und sie können keine attraktiven Verwaltungsstellen anbieten.

Die Reform soll sich nicht nur auf kleine und finanzschwache Gemeinde beschränken. Starke Gemeinden können stärker werden und den Kanton wirklich stärken. Aber bei diesen besteht kein finanzieller Druck als Motivationsfaktor.

Es gibt auch kleine Gemeinden, die nicht fusionieren können, und die kommunalen Räume sollten überschaubar bleiben.

## **2.4 Aus Studie gfs Bern**

Der wissenschaftliche Bericht von gfs.bern (31. Juli 2007) "Gemeindezusammenlegung auch nach der Umsetzung breit akzeptiert" geht der Frage nach der Zufriedenheit der Bevölkerung nach und stellt die Frage: Werden die Hoffnungen und Befürchtungen in Argumenten vor der Fusion nach einem Zusammenschluss bestätigt? Dazu hat gfs.bern im Jahr 2007 2163 Stimmberechtigte in sieben erfolgreich umgesetzten Fusionsgemeinden (u. a. Triengen/Kulmerau/Wilihof) aus fünf Kantonen befragt.

Die Stimmberechtigten in allen sieben Gemeinden sind bezüglich der Dienstleistungsqualität, des Mitspracherechts grossmehrheitlich (80 Prozent) zufrieden. In allen sieben Fusionsgemeinden haben sie nicht nur in der Vergangenheit zugestimmt, sondern würden diesen Entscheid heute noch einmal bestätigen (90 Prozent). Das Wohlbefinden kommt dadurch zustande, weil die negativen Erwartungen aus dem Abstimmungskampf bisher nicht eingetroffen waren und die positiven sich abzeichnen. Je länger die Fusion zurück liegt, desto zufriedener sind die Menschen. Eine Minderheit zeigt sich unzufrieden; es sind diejenigen Stimmberechtigten, die sich im Vorfeld der Abstimmung gegen eine Fusion ausgesprochen hatten. "Wer zu Beginn für die Gemeindezusammenlegung war, ist es mit ausgesprochen hoher Wahrscheinlichkeit auch noch aktuell" (Studie gfs.bern 2007, a.a.O., S. 44).

Von den Abstimmungs-Argumenten gegen eine Gemeindezusammenlegung haben sich die meisten nicht bewahrheitet: Die Finanzkasse der Gemeinde wurde nicht übermässig strapaziert, die Bürgernähe ist erhalten geblieben, Heimat hat sich auch in der fusionierten Gemeinde eingestellt, das politische Klima hat sich nicht verschlechtert und der kleinere Ortsteil fühlt sich in der Regel nicht benachteiligt. Vielmehr wird grossmehrheitlich die Meinung vertreten, dass sich die Konkurrenzfähigkeit der Gemeinde verbessert hat und Profit und erhöhte Effizienz Einzug gehalten haben.

Auch beeinträchtigen Gemeindefusionen das Mitspracherecht grundsätzlich nicht. Die Stimmberechtigten geben nach erfolgter Fusion grossmehrheitlich an, dass ihre Anliegen auch in der neuen Gemeinde Gehör finden oder dass sich in der Gemeinde auch als Einzelperson etwas bewegen lässt. Damit wird die Formel - grosse Gemeinde gleich weniger Bürgernähe - nicht bestätigt.

## 2.5 Aus Studie Hanser und Partner

Im Kanton Aargau wurden 2007 sowohl die Auswirkungen auf die Gemeinde selbst wie auch auf die Bevölkerung fusionierter Gemeinden untersucht. Im wissenschaftlichen Bericht von Hanser und Partner AG "Effekte von Gemeindefusionen" (16. August 2007) sind sieben Gemeindefusionen aus fünf Kantonen (u.a. auch diejenige von Triengen-Kulmerau-Wilihof) untersucht worden. Untersuchungsgegenstand waren: Qualitätssteigerung und Professionalisierung der Gemeindedienstleistungen, Effizienzsteigerungen, Besetzung politischer Ämter und Kommissionen, Chancen zur Nutzung der Entwicklungspotenziale einer Gemeinde.

Zusammengefasst wird im Bericht festgehalten, dass in allen sieben untersuchten Gemeinden das Fusionsprojekt eine hohe Dynamik und die Legitimation durch die Stimmberechtigten schafft, um in verschiedenen Bereichen Optimierungen durchzuführen. Nach Aussagen der Gemeindevertreter wäre diese Dynamik und Offenheit für weitreichende neue Lösungen im normalen Alltagsgeschäft einer Gemeinde nur schwer zu schaffen. Laut dem Bericht ergeben sich nach einem Zusammenschluss Nutzeffekte aber nicht automatisch. "Ein Gemeindefusion schafft zwar zahlreiche Chancen und günstige Rahmenbedingungen, um die Professionalität der Gemeindeverwaltung zu erhöhen, um die Dienstleistungsqualität zu verbessern, um Personalkosten einzusparen oder die kommunale Nutzungsplanung zu optimieren. Die Nutzung dieser Chancen erfordert aber entsprechende Entscheidungen und konsequente Umsetzungsschritte" (Bericht Hanser und Partner AG, S. 13). Kurz: Es braucht den politischen Willen, vorhandene Potenziale auch gegen den Widerstand "bewahrender Kräfte" auszuschöpfen.

## 2.6 Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Kosten

Zum Thema kostenoptimale Gemeindegrösse gibt es viele und auch sich widersprechende Studienergebnisse. Neben den Kosten steht unbestritten auch die Frage der Professionalität: Professionalität in einem enorm breiten Aufgabenspektrum, im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Organisationen, die sich auf Gewinn versprechende Nischengeschäfte konzentrieren können. Die Gemeinde hat den Aufgabenkatalog gemäss HRM (harmonisiertes Rechnungsmodell) zu erfüllen, der gemäss Kontenplan einer typischen Gemeindefusion mehrere hundert Positionen umfasst. Hier liegt das Problem der Generalisten in kleinen Gemeinden. Es gibt Aufgaben, die sie aufgrund ihrer geringen Kundenzahl weniger als einmal jährlich zu erledigen haben, weshalb ihnen Wissen und Erfahrung oft fehlen.

Der Regierungsrat hat sich 1997 bezüglich minimaler Gemeindegrösse auf die Studie von Fagnini (1974) bezogen, die für den Kanton St. Gallen eine minimale Gemeindegrösse von 3'000 Einwohnern empfohlen hat. Studien für den süddeutschen Raum kamen damals auf 10'000 Einwohner.

In ihrem Zwischenbericht über Gemeindegrössen und Skaleneffekte (Juni 1998, Finanzstatistik und Grundlagen, Luzern '99) kommt die Arbeitsgruppe zur folgenden Zusammenfassung:

- Es gibt Sparpotenzial, denn das Gesetz der Skalenerträge hat auch im Bereich der Gemeindeaufgaben seine Gültigkeit (sinkende Kosten bei höherer Kundenzahl oder Produktionsmenge).
- Die Ergebnisse lassen keine qualitativen Aussagen über das Sparpotenzial zu, weil die Grundlagen dafür nicht genügen. Die Berechnungen basieren zwar auf den Daten des Amtes für Statistik und auf ersten Überlegungen und Schätzungen der Gemeinden be-

züglich Gemein- und Amortisationskosten. Bis zur Fertigstellung des Zwischenberichtes konnten diese aber nicht mit ihnen überprüft werden, obwohl der Vergleich zwischen den Gemeinden dringend dazu auffordert. Zudem ist die Rechnung 1996 eine Momentaufnahme, welche z.B. im Bereich Strassen durch ein einzelnes Ereignis wie eine Gewitternacht, wesentliche Veränderungen erfahren kann.

- Es wäre unzweckmässig, aus der ökonomischen Perspektive eine optimale oder auch eine minimale Gemeindegrösse für den Kanton Luzern abzuleiten. Der Einfluss der „Betriebsgrösse“ ist zwar unbestritten, entscheidend ist aber die Verflechtung von technischen, topografischen, kulturellen und sozialen Faktoren.

Im Jahre 2004 wurde die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Kosten und Gemeindegrösse hoch brisant, weil 11 Gemeinden des Hitzkirchertals ein Fusionsprojekt gestartet hatten. Wenn die 11 Gemeinden fusionieren, würde der Region gemäss Finanzausgleich 2003 der **Ressourcenausgleich** nach Ablauf der Besitzstandperiode von **ca. 93% auf 76%** gesenkt. Eine zusätzliche Reduktion erfolgt im Lastenausgleich durch den Homogenisierungseffekt der Fusion. Um nach Ablauf der Besitzstandperiode überleben zu können, hätte die fusionierte Gemeinde dem Gesetz folgend durch ihr Wachsen von durchschnittlich 671 Einwohnern pro Gemeinde auf fusionierte 7'377 Einwohner insgesamt Einsparungen von ca. 25 Prozent erzielen müssen, ein Betrag, der in dieser Grössenordnung von keiner Studie genannt wird. Gemessen am Gesamtumsatz einer Gemeinde sind fusionsbedingt 3 bis 5 Prozent realistisch, was je nach Steuerkraft der Gemeinde gegen 10 Prozent der ordentlichen Steuern ausmacht.

Im Vorfeld des ersten Wirkungsberichtes 2005 zum neuen Finanzausgleich wurde deshalb vom Amt für Gemeinden eine Studie in Zusammenarbeit mit 16 Gemeinden an die Hand genommen (AfG, Wirkungsbericht Null Vers. 050707). Es wurde die Situation ähnlicher Gemeinden untersucht und die Studie kam zum Schluss, dass eine Revision des Finanzausgleichs im Bereich der **einwohnerabhängigen Mindestausstattung** unumgänglich sei. Das bestehende System wirkt strukturerhaltend und reformverhindernd, was nicht das Ziel eines modernen Finanzausgleichs sein kann.

Anlässlich der Studie wurden auch die Kosten pro Aufgabengebiet aller Luzerner Gemeinden anhand der LUSTAT-Daten verglichen. Wie von Arbeitsgruppe bereits festgestellt, zeigen die Daten eines einzelnen Jahres relativ grosse Streuungen, aber im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl lassen sich deutliche Trends erkennen:

**Tabelle 3: Zusammenhang zwischen Kosten pro Einwohner und Gemeindegrösse je Aufgabengebiet**

Aufgabengebiet	arithmetisches Mittel: Aufwand pro Einwohner in Franken	Median: Aufwand pro Einwohner in Franken	Trend mit steigender Einwohnerzahl	Durchschnittliche Differenz zwischen 200- und 6'000-Einwohner- gemeinden arithm. Mittel / %
0 Allg. Verwaltung	435	422	sinkend	-120 / 28%
1 Sicherheit	57	51	sinkend	-10 / 18%
2 Bildung	1'398	1'360	sinkend	-300 / 21%
3 Kultur / Freizeit	55	38	steigend	+99 / 180%
4 Gesundheit	27	23	steigend	+12 / 44 %
5 Soziale Wohlfahrt	659	648	steigend	+30 / 5%
6 Verkehr	113	105	steigend	+32 / 28%
7 Umwelt und Raumord.	75	46	sinkend	-65 / 93%
8 Volkswirtschaft	-50	-35	horizontal	0 / 0
9 Kapitaldienst	502	480	sinkend	-400 / 80%

Die Tabelle zeigt deutliche Trends wie sie auch aus allen Fusionsrechnungen bekannt sind, mit Betonung auf Trend, denn jede Fusion ist anders. Das Sparpotenzial liegt meist in den Aufgabenbereichen 0 Behörden und Verwaltung, 2 Bildung und 9 Investitionen (Kapitaldienst). Der Abschnitt 200 bis 6'000 Einwohner wurde gewählt, weil fusionierende Landgemeinden darin hauptsächlich vorkommen.

**Bereich 0:** In den Fusionsrechnungen zeigt sich, dass die Summe der Verwaltungsangestellten in Stellenprozenten und Kosten fusionsbedingt etwa konstant bleibt. Dies verleitet einige Beobachter zur Annahme, die Fusion bringe nichts. Natürlich bringt sie viele Vereinfachungen, z.B. eine Buchhaltung und ein Steuerabschluss, ein EDV-System usw. Operative Aufgaben, welche bisher durch Behördenmitglieder erledigt wurden, werden neu auf Verwaltungsstufe erledigt. Weil die Aufgaben nun meist von Fachspezialistinnen und -spezialisten erledigt werden, erfolgt deren Ausführung professioneller und kostengünstiger. Gleichzeitig resultiert dank höherer Fallzahlen auch ein Skaleneffekt. Obwohl die Zahl der Verwaltungsangestellten etwa gleich bleibt, ergeben sich häufig Einsparungen bei den Gemeindehäusern (Kapitaldienst). In kleinen Gemeinden sind diese gemessen an den Stellenpensen oft deutlich unterbelegt. Fallweise trifft auch das Gegenteil zu. Es gibt „moderne“ kleine Gemeinden, die sich kaum eigene Infrastrukturen leisten und deshalb mit geringen Kapitalkosten auskommen.

**Bereich 2:** In den kleinen Gemeinden besteht für die Schulen kaum Organisationsspielraum. Sie können Klassen- und Abteilungsgrössen nicht optimieren. Wegen sinkender Schülerzahlen sind ihre Schulhäuser unterbelegt und die Kapitalkosten oft zu hoch. Auch im Bildungsbereich gibt es „moderne“ Gemeinden, die ihre Schule längst ausgelagert haben und keine eigenen Infrastrukturen besitzen.

Bereich 9: Die Infrastrukturen kleiner Gemeinden sind gemessen an ihrer Einwohnerzahl oft überdimensioniert. Die Ursachen führen zurück zum alten Finanzausgleich und die Abwanderung spielt mit, denn weil die Mindestausstattung pro Einwohner angesetzt ist, verlangt der Finanzausgleich strukturelle Anpassungen, wo die Einwohnerzahlen sinken. Dieser Effekt wird von der derzeitigen Mindestausstattung, die Gemeinden mit kleiner Einwohnerzahl erheblich bevorzugt, teilweise neutralisiert.

#### **Bemerkungen zum Schluss:**

- Interkantonale Kostenvergleiche zwischen Gemeinden sind oft mit grossen Unsicherheiten behaftet, weil verschiedene gesetzliche Grundlagen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Für die Kosten im Bereich Bildung (ein Beispiel) spielt die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden eine erhebliche Rolle.
- Dass die getrennte Führung von Betriebs- und Investitionsrechnung zu Vergleichsschwierigkeiten führt, ist bekannt und ein Grund für die Einführung der Kostenrechnung.
- Die Gemeindelandschaft des Kantons Luzern ist sehr vielfältig, was zu eigenartigen Effekten bei statistischen Auswertungen führen kann. Die Berücksichtigung der Stadt Luzern mit ihrer weit überdurchschnittlichen Einwohnerzahl beeinflusst statistische Bilder enorm. Auch besonders ressourcenstarke Gemeinden wie Meggen sind bezüglich Finanzverhalten mit „gewöhnlichen Landgemeinden“ nicht vergleichbar. Schliesslich gibt es kostengünstige Kleingemeinden, die fast alles ausgelagert haben. Weil sie zur Ausgestaltung der Aufgaben wenig bis nichts zu sagen haben, stellt sich bei ihnen die Frage der Autonomie und der demokratischen Legitimation.
- Vergleichbar sind Gemeinden mit ähnlichen Schwerpunkten im Aufgabenkatalog. Zuverlässiger sind Vergleiche pro Aufgabengebiet wie oben dargelegt und bereits von Arbeitsgruppe 1 im Jahre 1998 empfohlen.