

INFO

Gemeindereform 2000+

Dezember 2009



DIE CHANCE PACKEN

Eine Fusion ist für jede Gemeinde – emotional und politisch – eine Herausforderung. Der Prozess läuft in der Regel über Jahre und bleibt vor Rückschlägen oft nicht verschont.

Die erste Fusion im Kanton Luzern liegt fünf Jahre zurück; auf eine lange Erfahrungszeit kann noch nicht zurückgegriffen werden. Das Amt für Gemeinden hat sich im Kanton umgehört, mit Gemeinderäten fusionierter Gemeinden und Regierungsstatthaltern Gespräche geführt und die Wirkungen von Fusionen in Erfahrung gebracht.

Die Quintessenz: Erfolgreich sind Fusionen vor allem dann, wenn eine Gemeindebehörde beherzt vorangeht und der Bevölkerung die Vision zu erklären versteht. Die Befragung im Kanton Luzern und weitere Studien zeigen zudem: Gemeinden, die die Chance packen und das Potenzial einer Fusion nutzen, haben die besten Aussichten, sich für eine gute Zukunft aufzustellen.



Judith Lauber
Leiterin Amt für Gemeinden

WIE WERDEN GEMEINDEN DURCH FUSIONEN GESTÄRKT?

Der Kanton Luzern wünscht starke Gemeinden, damit er selber erstarren kann. Aus diesem Grund unterstützt er Fusionen vorübergehend mit Kantonsbeiträgen. Wie werden Gemeinden durch Fusionen gestärkt? Drei Behördemitglieder und zwei Regierungsstatthalter und eine -statthalterin beurteilen Fusionen im Rückblick.

Alle Befragten würden die Fusion noch einmal wagen: «Die Erwartungen wurden übertroffen; die Fusion ist für kleine und finanzschwache Gemeinden ein Befreiungsschlag.» Über alles gesehen werden die Fusionen in Beromünster, Reiden und Willisau als Gewinn für alle Beteiligten beschrieben: Die Gemeinden profitieren von besseren Dienstleistungen. Die Mitwirkung in der neuen Gemeinde sei gross, und auch in den kleinen Gemeinden sei die Stimmung positiv.

Professionalisierung

Besonders betont wird die Professionalisierung mit gleichzeitig geringeren Kosten. Dank dem Abbau von Zusammenarbeitsverträgen besteht heute ein geringerer Koordinationsaufwand. 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 Fusion hat in den Gemeinden zu einer eigentlichen Aufbruchstimmung geführt. Potenzial für organisatorische und planerische Veränderungen in vielen Bereichen ist entstanden. Die neuen Gemeinden haben in der Zwischenzeit eine klar erkennbare Strategie für Ansiedlungen. Sie sind finanziell auf Kurs, und die Zahlen erweisen sich als leicht besser, als sie in den Finanzplänen vor der Fusion prognostiziert worden sind (siehe Kasten «Finanzielle Auswirkungen S. 2»). Vor allem die kleinen Gemeinden profitieren von den finanziellen Vorteilen und von der Stabilität. Wo geeignete Angebote vorhanden sind, profitieren sie auch durch eine stärkere Ansiedlung.

Auch Verlustgefühle

Auf der anderen Seite sprechen die Interviewten auch von «Anonymisierung», die im Zusammenhang mit der Fusion entstanden ist. Eine Tendenz zur politischen Abstinenz sei feststellbar. Die unterschiedlichen Kulturen in

den Ortsteilen werden sowohl als Bereicherung als auch als Spannungsquellen beurteilt. Oft würden Probleme der Fusion zugeschrieben, die im Grunde nichts mit ihr zu tun haben. Die Behördemitglieder fühlen sich stärker gefordert als früher, denn die Konsens-Findung bedinge eine starke Präsenz in allen Ortsteilen. Bei den «Alteingesessenen» machen sie

Das Interesse des Kantons

Der Kanton leistet finanzielle Beiträge an Fusionen zur Überbrückung der ersten Jahre. Denn jede Fusion kostet anfänglich; mittelfristig muss sie sich jedoch auszahlen. Wie werden die anfänglichen Investitionen in eine Fusion wettgemacht? Durch die Fusion zweier oder mehrerer Gemeinden sinken die Kosten der neuen Gemeinde: Einsparungen ergeben sich vor allem durch reduzierte Gemeinderatspensen und eine optimale Organisation der Verwaltung und der Schulen.

Dennoch sind die finanziellen Aspekte nicht die einzigen Ziele von Gemeindefusionen: Vorteile ergeben sich auch, indem sich die Gemeinderäte vermehrt strategischen Aufgaben zuwenden. Die Raumplanung geschieht über ein grösseres Gebiet, was ein regional abgestimmtes Vorgehen ermöglicht.

Diese positive Entwicklung der Gemeinden ist letztlich ein Gewinn auch für den Kanton: Sie werden finanziell stärker, funktionieren selbstständig und delegieren Vertretungen in kantonale Gremien, wo kleine Gemeinden oft gar nicht präsent sind.

nach wie vor Verlustgefühle aus (Bürgerrecht, Namensverlust). Schliesslich bestehe das Risiko, dass Chancen der Fusion nicht genügend genutzt würden.

Die Politik eher belebt

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 realisieren sie – dank Neuorganisation – mehr Aktivität als früher. Die Ortsgemeinden seien in der neuen Gemeinde gut bis sehr gut vertreten, und die Einwohnerinnen engagierten sich für «ihre» Themen. Gerade nach der Fusion war die Beteiligung an den Gemeindeversammlungen höher, danach ist sie abgeflacht.

Und die Bevölkerung?

In der Zwischenzeit kann wieder unbefangen über die Fusion gesprochen werden. Die Bevölkerung denkt mehrheitlich positiv über den Zusammenschluss; die Befürchtungen der Gegnerschaft sind nicht eingetroffen. Es gibt Leute, die mehr Gebühren bezahlen und sich darüber beschwerten, doch die Begründungen werden in der Regel akzeptiert. 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.

Bernadette Kurmann

Bruno Keel, langjähriger Berater bei der Gemeindeform 2000+, hat mit drei Behördenmitgliedern (Robert Küng, Willisau; Hanspeter Lang, Beromünster; Hans Luternauer, Reiden) Regierungstatthalterin Luzia Kurmann und den Regierungstatthaltern Erwin Galliker und Alois Widmer über ihre Fusionserfahrungen gesprochen.

Den Bericht in voller Länge finden Sie unter www.gemeindeform.lu.ch

Finanzielle Auswirkungen von Fusionen

Im Verlauf der Gemeindeform 2000+ konnten die Steuern von 19 Gemeinden auf das Niveau der bessergestellten Gemeinde gesenkt werden. Die Steuerreduktionen betragen zwischen 0,2 und 0,7 Steuereinheiten. Diese Angleichung der Steuern wurde mit einem Kantonsbeitrag aus dem Fonds für Sonderbeiträge von durchschnittlich 1,81 Mio. Franken unterstützt. Zum Vergleich: 3,1 Mio. Franken an Sonderbeiträgen wurden im Durchschnitt an eine sanierungsbedürftige Gemeinde bezahlt, der keine Fusionspartnerin zur Verfügung stand. Bis Anfangs 2009 wurden insgesamt 34,4 Mio. Franken an 11 Fusionen entrichtet.

Der Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2009) zeigt, dass sich die Unterstützung durch Sonderbeiträge – sei es an Einzelgemeinden oder Gemeindefusionen – positiv auf die Entwicklung der Gemeindefinanzen 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 sie ihre Nettoschuld pro Einwohner massiv abbauen. Weniger gross ist der Schuldenabbau in Reiden und Willisau. Sie haben in den vergangenen Jahren viel investiert. Auch ihre Verschuldung ist heute besser, als vor der Fusion prognostiziert.

Aufgrund der Daten aus dem Wirkungsbericht 2009 lässt sich der Schluss ziehen, dass Fusionen die nachhaltige Sanierungsvariante sind. Vor allem die Anschlussgemeinden profitieren in allen Fusionen von einer Reduktion des Steuerfusses. Aber auch bei den Zentrumsgemeinden verbesserten sich mehrheitlich die Finanzkennzahlen deutlich. Zwar konnten auch einzelne Gemeinden mittels der Sonderbeiträge saniert d.h. entschuldet werden. Sie erreichen jedoch trotz höheren Pro-Kopf-Beiträgen die positive finanzielle Entwicklung fusionierter Gemeinden nicht.



ZWEI BERICHTE AUS SICHT DER SCHWEIZ

Auch in anderen Gegenden der Schweiz stellt sich die Frage nach der Wirkung von Gemeindefusionen. Zwei Analysen aus dem Jahr 2007 kommen zu ähnlichen Resultaten wie die Umfrage im Kanton Luzern.

HOFFNUNGEN BESTÄTIGT, BEFÜRCHTUNGEN EHER NICHT

Wie zufrieden ist die Bevölkerung nach einer erfolgten Fusion? Zu dieser Frage hat gfs.bern, Institut für politische Umfrageforschung, 2163 Stimmberechtigte in sieben erfolgreich umgesetzten Fusionsgemeinden aus fünf Kantonen befragt. Zu den untersuchten Gemeinden gehörten auch Triengen/Kulmerau/Wilihof. In allen sieben Fusionsgemeinden haben die Stimmberechtigten nicht nur in der Vergangenheit zugestimmt, sondern würden diesen Entscheid heute noch einmal bestätigen (90 Prozent). In allen sieben Gemeinden sind sie bezüglich der Dienstleistungsqualität und des Mitspracherechts grossmehrheitlich (80 Prozent) zufrieden. Je länger die Fusion zurückliegt, desto zufriedener sind sie. Nur diejenigen Stimmberechtigten, die sich im Vorfeld der Abstimmung gegen eine Fusion ausgesprochen hatten, zei-

gen sich unzufrieden. «Wer zu Beginn für die Gemeindezusammenlegung war, ist es mit ausgesprochen hoher Wahrscheinlichkeit auch noch aktuell», meinen die Autoren.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass sich die meisten Abstimmungsargumente gegen eine Gemeindezusammenlegung nicht bewahrheitet haben: 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 sowie Profit und erhöhte Effizienz Einzug gehalten haben.

Auch beeinträchtigen Gemeindefusionen das Mitspracherecht grundsätzlich nicht. Die Stimmberechtigten geben 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.



Abstimmungsfeier in Gunzwil im Juni 2007

HOFFNUNGEN BESTÄTIGT, BEFÜRCHTUNGEN EHER NICHT

Die Studie von Hanser und Partner kommt zu ähnlichen Schlüssen. Sie untersuchte in z.T. anderen sieben Gemeinden aus fünf Kantonen (inklusive Triengen/Willihof/Kulmerau) sowohl die Auswirkungen auf die fusionierte Gemeinde selbst wie auch auf deren Bevölkerung. Schwerpunkte der Studie waren: Qualitätssteigerung und Professionalisierung der Gemeindedienstleistungen, Effizienzsteigerungen, Besetzung politischer Ämter und Kommissionen und Chancen zur Nutzung der Entwicklungspotenziale einer Gemeinde.

Zusammengefasst wird im Bericht festgehalten, dass in allen sieben untersuchten Gemeinden das Fusionsprojekt eine hohe Dynamik schafft. Die Legi-

timierung durch die Stimmberechtigten ermöglicht Optimierungen in verschiedenen Bereichen. Diese Dynamik und Offenheit für weitreichende neue Lösungen wären im normalen Alltagsgeschäft einer Gemeinde nur schwer zu erzeugen gewesen. Laut dem Bericht ergeben sich nach einem Zusammenschluss Nutzeffekte, allerdings nicht automatisch. «Ein Gemeindezusammenschluss 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.» Kurz: Es braucht den politischen Willen, vorhandene Potenziale auch gegen den Widerstand «bewahrender Kräfte» auszuschöpfen.



Das neue Hitzkirch erarbeitet die Gemeindeordnung.



ZWEIHEIT IST GUT, EINHEIT IST BESSER

Im Fall von Rapperswil-Jona liegt neu ein Wirkungsbericht zur Fusion vor. Die beiden Gemeinden sind seit zwei Jahren fusioniert. Die Fusion hat sich gelohnt, so der Zwischenbericht.

In Rapperswil und in Jona gab es schon vor der Fusion mehr Gemeinsames als Trennendes; die zwei Gemeinden ergänzten sich in idealer Weise. Dennoch war der Weg bis zur Fusion steinig. Beide Gemeinden waren gut positioniert. Die Vereinigung war kein zwingender, sondern ein freiwilliger Schritt. Zwei Fragen stellen sich vor der Fusion immer wieder: Wird die Führung und Organisation der neuen Stadt effizienter? Kann sich die neue Gemeinde besser entwickeln? Nach zwei Jahren liegen nun die Antworten vor (siehe Kasten). Beide Fragen werden mit Ja beantwortet. Auffallend ist, dass die Fusion keinerlei eindeutig negative Auswirkungen hatte.

Die Finanzen optimiert

Die Finanzfrage wird bei jeder Fusion prioritär gestellt. Sie führte bei einer früheren Fusionsabstimmung zur Ablehnung auf der Seite von Jona. Mit der Fusion wurde der Steuerfuss von Rapperswil an den tieferen von Jona angeglichen. Die grosse Frage, ob das gemeinsame Steueraufkommen für die Deckung der Kosten der neuen Gemeinde ausreichte, konnte mit den Rechnungen 2007/2008 positiv beantwortet

werden. In beiden Jahren konnten Überschüsse von rund 1,8 Mio. Franken ausgewiesen werden. Für das Jahr 2009 sind – vor allem wegen der Wirtschaftskrise – weniger Erträge prognostiziert.

Entscheide «aus einem Guss»

Ein grosser Gewinn liegt nach dem Bericht darin, dass «die Arbeit auf der strategischen Ebene erheblich optimiert werden konnte». In allen Bereichen habe das Zusammengehen zu Entscheidungen «aus einem Guss» geführt. Zudem sei die Entscheidungsfindung im Stadtrat einfacher, weil es «keine fremden Interessen auf demselben Siedlungsgebiet zu beachten gilt, und auch für die Finanzierung bedarf es keiner Gedanken mehr zu einer fairen Verteilung der Kosten bei gemeinsamen Projekten».

Innovationskraft ausgelöst

Als bedeutendste Errungenschaft der Vereinigung bezeichnet der Autor der Studie die Aufbruchstimmung. «Es konnte eine Innovationskraft ausgelöst werden, die in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Wesens merkbare positive Veränderungen bewirkt hat. Bei zwei getrennten Gemeinden hätten diese Veränderungen wahrscheinlich

Anlage des Berichts

Analysiert worden sind insgesamt zehn Bereiche (Politikfelder) der Gemeinde (Verwaltung, Bildung, Wirtschaft/Finanzen, Kultur, Raumplanung, Liegenschaften, Soziale Sicherheit, Tourismus/Freizeit/Sport, Umwelt/Verkehr und Sicherheit). Bewertet wurde auf einer Skala von 1–5 (von sehr/eher negativ über mittel bis eher/sehr positiv). Das Gesamtergebnis ergibt vier von fünf Punkten, also «eher positiv». Am besten beurteilt wurden die Auswirkungen auf die Raumplanung, den Verkehr und die Kultur (5 Punkte), gefolgt von Verwaltung, Bildung, Wirtschaft/Finanzen, Sport/Freizeit, Umwelt und Sicherheit (je 4 Punkte). Am schlechtesten schnitten die Bereiche Liegenschaft (3 Punkte) und Tourismus (2 Punkte) ab.

nicht so schnell und nicht in dieser Gestalt durchgeführt werden können.» Dank der Fusion wurden Projekte umgesetzt, die der neuen Rolle als mittelgrosser Stadt gerecht werden. Rapperswil-Jona ist dadurch konkurrenzlos zum regionalen Schwerpunkt avanciert. Die Gemeinde kann ihre Interessen effektiver durchsetzen.

