

Welche Faktoren fördern Gemeindefusionen, und welche Fragen ergeben sich daraus? : Ein Beitrag aus wissenschaftlicher Sicht

Autor(en): **Hänggli, Regula**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Badener Neujaarsblätter**

Band (Jahr): **83 (2008)**

PDF erstellt am: **20.03.2021**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-324941>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Welche Faktoren fördern Gemeindefusionen, und welche Fragen ergeben sich daraus?

Ein Beitrag aus wissenschaftlicher Sicht

Regula Hänggli ist Politikwissenschaftlerin. Sie arbeitet und doktoriert am Institut für Vergleichende Politikwissenschaft in Zürich und wohnt in Baden. Ihr Beitrag fusst auf ihrer Lizentiatsarbeit über Gemeindefusionen.

Der erste Teil dieses Beitrags beschreibt die zentralen Faktoren, die eine Gemeindefusion auslösen können. Die Einsichten basieren auf Daten aus der ganzen Schweiz und aus vertiefenden Fallstudien über Gemeinden aus den Kantonen Freiburg, Graubünden, Luzern, Tessin und Wallis. Der zweite Teil wirft Fragen zum Thema Gemeindefusion für die Region Baden auf. Diese Fragen sind aus politikwissenschaftlicher Sicht wichtig und sollten in einer öffentlichen Debatte über Gemeindefusionen diskutiert und beantwortet werden. In diesem Sinn soll der vorliegende Beitrag dazu ermutigen, die Fusionsfrage zu prüfen. Er soll eine qualitativ hoch stehende Debatte fördern. Der Artikel gibt jedoch keine Antwort auf die Frage, ob im konkreten Fall eine Gemeindefusion gut oder schlecht ist. Denn die optimale Gemeindegrösse gibt es nicht.

Teil 1: Fünf zentrale Faktoren, die eine Gemeindefusion auslösen

1. *Finanzielle Unterstützung des Kantons*

Für einen Zusammenschluss ist die finanzielle Unterstützung des Kantons elementar, denn es fallen Kosten an: beispielsweise für die Beantwortung der Frage, ob eine Gemeindefusion im konkreten Fall eine gute Lösung ist (Vorstudie), für Verhandlungen zwischen den Gemeinden, für die Kommunikation mit der Bevölkerung oder für Reglementsänderungen. Weiter übernimmt eine Gemeinde vielleicht Schulden von einer anderen Gemeinde. Wenn solche Kosten nicht teilweise vom Kanton mitgetragen werden, stellen sie ein so grosses Hindernis dar, dass sie jeglichen Gedanken an eine Fusion im Keim ersticken. Ohne finanzielle Unterstützung des Kantons geht also fast nichts. Je kleiner die Einwohnerschaft einer Gemeinde ist, desto wichtiger ist der finanzielle Beitrag des Kantons.

2. *Problemdruck*

Es werden drei Probleme unterschieden: erstens «finanzielle Engpässe», zweitens «Schwierigkeiten bei der Rekrutierung der Exekutive» und drittens das «Absehen,

Erreichen oder Überschreiten von Leistungsgrenzen». Die beiden ersten Problemmarten waren in vielen Fällen für eine Gemeindefusion verantwortlich. So hatten viele heute fusionierte Gemeinden früher finanzielle Probleme. Vor allem die kleinen Walliser Gemeinden hatten Schwierigkeiten bei der Rekrutierung der Exekutive. Als unwichtig erwies sich das Absehen, Erreichen oder Überschreiten von Leistungsgrenzen. Dieses Problem wurde von keiner der untersuchten Gemeinden als Motivation für eine Fusion angegeben. Der Grund dafür mag sein, dass man das Erreichen von Leistungsgrenzen durch die interkommunale Zusammenarbeit lösen kann.

3. Interkommunaler Finanzausgleich

Der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Dazu kann man drei Bemerkungen anfügen. Erstens wird der Finanzausgleich von den zuständigen lokalen Behörden nicht leicht durchschaut und verstanden. Zweitens stabilisiert er die bestehende Gemeindestruktur und hemmt somit Reformen. Beispielsweise wurde im Kanton Freiburg bewusst darauf verzichtet, einen interkommunalen Finanzausgleich einzuführen, bevor die Einheiten nicht grösser sind. Man befürchtete, dass sonst kaum noch Fusionen stattgefunden hätten. In den Kantonen Luzern und Tessin bewirkte die Revision des interkommunalen Finanzausgleichs viele Gemeindefusionen. Der Grund war die Abschaffung der Defizitgarantie, was die bisher von der Defizitgarantie profitierenden Gemeinden unter finanziellen Druck brachte. Drittens soll auch die Zufriedenheit der Gemeinden mit dem interkommunalen Finanzausgleich beachtet werden. Die Fallstudien erweckten den Eindruck, dass die Solidarität unter den Gemeinden nicht verschwunden ist. Für den Zusammenhalt der Gemeinden ist es wichtig, dass dies so bleibt.

4. Interkommunale Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden hat kaum einen Einfluss auf die Fusionswahrscheinlichkeit. Viele Gemeinden arbeiten mit anderen zusammen und bleiben eigenständig. Wenn es aber zu einer Fusion kommt, dann fusioniert man häufig mit Partnern, mit denen man schon zusammengearbeitet hat. Man kann sich kennen lernen und testen, ob man auch zusammen tragfähige Lösungen erarbeiten kann.

5. Die Grundhaltung zum Thema Gemeindezusammenschluss

Die Werte waren in den untersuchten Fällen nirgends die treibenden Kräfte. Es zeigte sich eher der Wille, die kommunale Unabhängigkeit wahren zu wollen. Dies ist nichts Neues für die Schweiz. Wie tief dieser Wunsch nach Unabhängigkeit ver-

ankert ist, illustriert folgender Satz zur schweizerischen Staatsgründung: «We can read Swiss history as one of fiercely independent communal groups allied with equally autonomous-oriented city states, which created a league not so much to conquer new territories [...] as to safeguard their independence» (Frenkel 1993, 63). (Schweizer Geschichte kann man verstehen als Geschichte entschlossen unabhängiger Gemeinwesen, die sich mit ebenso nach Autonomie strebenden Städteorten verbanden, nicht so sehr, um neue Territorien zu erobern, sondern um ihre Unabhängigkeit zu sichern.)

Der Wert «Unabhängigkeit» wirkt sich also hemmend auf eine mögliche Fusion aus. Dies zeigt sich zum Beispiel an den Diskussionen rund um den Namen oder das Wappen einer neuen Gemeinde. Das kann zu hitzigen Diskussionen führen und auch ein wichtiger Grund gegen eine Fusion sein. Im Zusammenhang mit den Werten fällt auch auf, dass Ortsbürger einer Fusion gegenüber eher abgeneigt sind. Dies ist verständlich, wenn man sich vor Augen hält, dass sich Ortsbürger mit ihrer Gemeinde besonders verbunden fühlen.

Gemeinden mit über 1000 Einwohnerinnen

Gemeinden mit über 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern (dies trifft für alle Gemeinden des Bezirks Baden zu, mit Ausnahme von Freienwil) haben oft etwas mehr finanziellen Spielraum. Sie kommen weniger schnell in einen monetären Engpass und sind eher bereit, eine verschuldete kleinere Gemeinde aufzunehmen. Aufgrund ihrer Grösse haben sie es aber schwerer, einen Fusionspartner zu finden, insbesondere wenn sie in den roten Zahlen stecken.

Diskussion der wissenschaftlichen Erkenntnisse

Insgesamt handelt es sich bei den Gemeindefusionen um eine reaktive Politik der Gemeinden. Es braucht den Problemdruck, damit gehandelt wird. Schwierigkeiten machen die Köpfe reif für den Wandel.

Es ist auch eine Neigung zur Ökonomisierung der Politik feststellbar: Die Gemeinde soll effizient sein und ihre Aufgaben rationell erfüllen. Effizienzüberlegungen sind im Umfeld von knappen öffentlichen Finanzen verständlich und berechtigt. Wo bleibt aber die Diskussion rund um die Mitbestimmung oder die Teilnahme am politischen Prozess? Dieser Aspekt hat wenig Gewicht in der ganzen Diskussion. Eine Einwohnerin mag zwar Kundin des Staates sein, sie hat aber auch eine Rolle als Bürgerin. Stimmt die Verantwortung als Steuerzahler noch mit der Kompetenz als Stimmbürger überein? Die nicht fusionswilligen Gemeinden gaben häufig zur Antwort, man könne die Aufgaben ja durch interkommunale Zusammenarbeit bewältigen. Damit vernachlässigen sie diesen Aspekt. Mit interkommu-

naler Zusammenarbeit lässt sich eine Aufgabe zwar effizient lösen, aber die Bürgerinnen und Bürger können darüber nicht demokratisch mitbestimmen. Auch Zweckgemeinden könnten dem nicht abhelfen, weil man die Übersicht darüber verlieren würde, wer welche Aufgabe wahrnimmt. Die Bürgerinnen und Bürger geben ohne Einheit von Verantwortung und Kompetenz die Ruder in andere Hände und verlieren so an Souveränität beziehungsweise Selbstbestimmung. Offensichtlich ist aber Mitbestimmung und Teilnahme am politischen Prozess kein hinreichendes Argument für einen Gemeindezusammenschluss.

Teil 2: Fragen für die Gemeinden der Region Baden

Momentan sind mit der finanziellen und personellen Unterstützung durch den Kanton Aargau die notwendigen Bedingungen vorhanden, um über Gemeindefusionen nachzudenken und zu diskutieren. Dabei möchte ich folgende Fragen aufwerfen:

Stimmen für Sie persönlich die Verantwortung als Steuerzahler und die Kompetenzen als Stimmbürger noch überein? In Baden beispielsweise bestehen mit Ennetbaden unter anderem Kooperationsfelder bei der Volksschule, der öffentlichen Sicherheit oder beim Entwicklungsrichtplan für das Bädergebiet von Baden und Ennetbaden. Die beiden Gemeinden stossen aber auch in dieselbe Richtung bei interkommunalen Projekten und Verbänden wie beispielsweise Baden Regio, bei der Berufs- oder Jugendberatung, bei der Kehrtrichtbeseitigung, der Abwasserreinigung, bei der Alterssiedlung Kehl, bei der Suchtprävention und der Gesundheitsförderung. Dies ist nur eine Auswahl von Bereichen, wo zusammengearbeitet wird. Ich möchte daran erinnern, dass mit der interkommunalen Zusammenarbeit oder anderen Kooperationsformen eine Aufgabe zwar effizient gelöst werden mag, aber dass diese Lösung auf Kosten von Mitsprachemöglichkeiten geht.

Wo sehen oder fühlen Sie die Grenze zwischen Neuenhof, Wettingen, Baden, Ennetbaden und Obersiggenthal? Warum soll gerade dort die Grenze gezogen werden, wo sie momentan verläuft? Beantworten Sie diese Frage nach einer schönen Fahrt im neuen Lift, der Baden und Ennetbaden näher bringt, oder nach einem Auslandsaufenthalt nochmals. Machen die Grenzen aus einem anderen Blickwinkel noch Sinn?

Was heisst es, eine zukunftsfähige Gemeinde zu sein? Was sind anstehende Probleme, und wie können diese am besten gelöst werden? Seien Sie dabei auch kreativ und für einen Moment grenzenlos: Haben Sie sich schon einmal eine Gemeinde vorgestellt, die alle Gemeinden der Region Baden zusammenfasst? Deren Name könnte dann in einem Wettbewerb ausgeschrieben werden.

Was ist der Sinn und Zweck der Ortsbürgergemeinden? Sind diese heute noch nötig und erwünscht? Sind andere Formen dafür denkbar? Wenn ja, welche?

Mit diesem Beitrag möchte ich Sie ermuntern, in der Zusammenschlussdiskussion visionär zu sein und zudem nicht nur ans Portemonnaie sondern auch an Ihre Mitgestaltungsrechte und Bürgerinnenpflichten zu denken. Die Grösse der Gemeinde prägt das Planen für die lokale Ebene und das Denken und Handeln. Sie bestimmen mit, in welchen Grenzen dies geschehen soll.

Literatur

Angelini, Terenzio; Thöny, Bernhard: Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. St. Gallen 2004.

Frenkel, Max: The Communal Basis of Swiss Liberty. In: Publius, the journal of federalism 23 (1993/2), 61–70.

Hänggli, Regula: Gemeindefusionen. Ein Beitrag zur Erklärung und Beschreibung institutioneller Reformen. Lizentiatsarbeit Universität Bern 2006.

Schneeberger, Paul: Fusionen statt Infusionen. In: Neue Zürcher Zeitung, 6. 1. 2006, 13.

Steiner, Reto: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern 2002.