

Der Zusammenschluss als Lösung?

Referat von Markus Leimbacher, Villigen, anlässlich des Seminars ‚Manager oder Politbürger‘ (Kommunalpolitik im Spannungsfeld von Professionalisierung und Milizkultur) vom 8. Juni 2006 im Stapferhaus Lenzburg (Praxiserfahrungen – Professionalisierungsansätze)

Einleitung und allgemeine Feststellungen

Die Gemeindeorganisation hat sich in der Schweiz im Vergleich zu den anderen Staaten als äusserst stabil erwiesen. In den letzten 150 Jahren ist nie ernsthaft versucht worden, durch Gemeindegemeinschaften eine Vereinheitlichung der bezüglich ihrer Grösse sehr stark variierenden Gemeinden zu schaffen. Seit 1848 ist die Zahl der Gemeinden lediglich um knapp 10 % von 3203 auf 2903 gesunken. Dies erstaunt, ist doch die Mehrheit der Gemeinden sehr klein. Rund 60 % der Gemeinden weisen heute weniger als 1'000 Einwohner auf. In diesen Gemeinden leben aber nur noch etwa 10 % der Bevölkerung.

Es drängt sich damit die Frage auf, inwieweit die aus dem 19. Jahrhundert stammende politische Feingliederung noch in der Lage ist, den sozialen und politischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. Bekanntlicherweise sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten die Gemeinden verstärkt unter Druck geraten:

- Die Aufgaben der Gemeinden haben zugenommen und sind komplexer sowie interdependenter geworden.
- Mit der rezessiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich auch die Finanzlage der Gemeinden verschlechtert und

- das Anspruchsniveau der Einwohnerinnen und Einwohner wie auch ihre Kritikbereitschaft sind gestiegen während die Bereitschaft, sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen, eher abgenommen hat.

In den Schweizer Gemeinden sind seit Beginn der 90iger-Jahre verschiedene Reformen eingeleitet worden, um die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu steigern - insbesondere durch vermehrte Kooperation. Unter anderem wird heute auch über Gemeindegemeinschaften gesprochen. Auch wenn dieser Begriff heute in aller Munde ist, so beschränken sich die bislang durchgeführten Gemeindegemeinschaften nur auf wenige Kantone. Eine Untersuchung mit Bezug auf die Veränderung des Gemeindebestandes in den einzelnen Kantonen zwischen 1941 und 2001 hat ergeben, dass man in zwei Kantonen im Jahre 2001 sogar mehr Gemeinden als 1941 zählte. In 13 Kantonen hat sich die Zahl der Gemeinden nicht verändert. Nur einen leichten Rückgang von weniger als 10 % des Gemeindebestandes verzeichnen acht Kantone. Ein grösserer Rückgang als 10 % findet sich nur in drei Kantonen, nämlich in den Kantonen Thurgau, Bern und Freiburg.

Aber auch hier gilt zu relativieren: Der Rückgang im Kanton Bern ist nicht auf Gemeindegemeinschaften zurückzuführen, sondern auf die Neugründung des Kantons Jura im Jahre 1978 und den Kantonswechsel des Laufentals im Jahre 1994. Bei den Gemeindegemeinschaften seit dem zweiten Weltkrieg handelt es sich vorwiegend um Zusammenschlüsse von kleinen Gemeinden mit in der Regel weniger als 3'000 Einwohnern. Die Gemeindereformen des Kantons Thurgau in den 90iger-Jahren waren ein Spezialfall. Sie hatten nämlich zum Ziel, den Gemeindedualismus aufzuheben. Es ging dabei darum, die Orts- und Munizipalgemeinden in politische Einheitsgemeinden umzuwandeln. Diese Reform wurde vom Kanton verordnet. Der Kanton Freiburg schliesslich fördert die freiwilligen Zusammenschlüsse seit den 70iger-Jahren mit hohen finanziellen Beiträgen und entsprechender Beratung.

Am meisten Zusammenschlussprojekte gibt es wie bis anhin in ausgewählten Kantonen: Bspw. befinden sich im Kanton Tessin über 40 % der Gemeinden in der Planungsphase. Die kantonalen Behörden wollen die Anzahl Gemeinden stark reduzieren, da es im Tessin sehr viele Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohner hat und diese nach Ansicht des Kantons an Leistungsgrenzen stossen. Lediglich neun von 85 Fällen betreffen Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnern. Auch der Kanton Freiburg zeigt sich weiterhin fusionsfreudig: Etwas weniger als 20 % der Gemeinden sind in entspre-

chenden Abklärungsphasen. Von den 35 Fällen betreffen nur deren zwei Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern.

Wir können uns an dieser Stelle die Frage stellen, weshalb denn überhaupt Gemeindezusammenschlüsse angestrebt werden. Prof. Andreas Ladner hat in einer im Jahre 2003 veröffentlichten Studie entsprechende Abklärungen getätigt. Er hat bspw. die Leistungsgrenzen der Gemeinden bei zwei konkreten Aufgaben untersucht. Die Analyse der festgestellten Leistungsgrenzen bei den Fürsorgefällen und den Baubewilligungen zeigt, dass diese beiden exemplarischen Fälle aufzeigen, dass vermehrt Gemeinden Probleme bei der Aufgabenerbringung haben. Diese beiden Gemeindeaufgaben stellen somit für immer mehr Gemeinden ein Problem dar. Dabei fällt auf, dass zusätzlich zu den Gemeinden, welche bereits 10 Jahre zuvor an Leistungsgrenzen stiessen, jeweils rund 20 % weitere Gemeinden Probleme bei der Aufgabenerfüllung feststellten und weniger Gemeinden ihre Probleme lösen konnten. Werden die Ergebnisse von insgesamt 32 Aufgabenbereichen betrachtet, so fällt auf, dass bei der Mehrheit der Aufgabenbereiche mehr Gemeinden an Leistungsgrenzen stossen als vier Jahre zuvor.

Man könnte vermuten, dass es vor allem kleinere Gemeinden sind, die an Leistungsgrenzen stossen als grössere. Entsprechend wäre zu erwarten, dass vor allem die Gemeindeschreiber aus den Kleinstgemeinden angeben, die Leistungsgrenzen erreicht zu haben. Überdurchschnittlich oft an Leistungsgrenzen stossen könnten wohl auch die Städte, von denen in der Öffentlichkeit öfters über finanzielle Probleme und Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung berichtet wird. Und genau dies trifft auch zu: Die genannte Studie hat ergeben, dass vor allem auch die grösseren Gemeinden vermehrt an ihre Leistungsgrenzen stossen - insbesondere wegen finanzieller Probleme und Schwierigkeiten. Ein weiterer Grund mag sein, dass das Bewusstsein für Probleme zunimmt und grössere Gemeinden als Zentrumsgemeinden auch mehr Aufgaben erfüllen müssen.

Ein weiterer Forschungsbericht von Prof. Andreas Ladner befasste sich mit Meinungsäusserungen der Gemeindeschreiber. Diese stufen die Leistungsfähigkeit der Schweizer Gemeinden grundsätzlich als hoch ein. Hervorgehoben wird denn insbesondere die Bürgernähe und die Kundenfreundlichkeit, aber auch die Qualität der Leistungen wird in der Selbsteinschätzung als gut bezeichnet. Die Gemeindeschreiber verhehlten aber in dieser Umfrage nicht, dass ein nicht unbedeutender Anteil der Gemeinden bei der Erfüllung gewisser Gemeindeaufgaben an Leistungsgrenzen stösst. Das subjektive Empfinden hat in den letzten zehn Jahren zugenommen. Vor allem die Bereiche "neue Ar-

mut/Fürsorge" und "Arbeitslosigkeit" machen den Gemeinden zu schaffen. Jeder dritte Gemeindeschreiber hat angegeben, in diesen Bereichen die Leistungsgrenzen erreicht zu haben. Beide Bereiche sind verhältnismässig stark mit der wirtschaftlichen Konjunkturlage verknüpft und es ist davon auszugehen, dass ein wirtschaftlicher Aufschwung für Entspannung sorgen könnte. Analog der ersten Studie haben die Gemeindeschreiber festgestellt, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Gemeinden stärker an ihre Leistungsgrenzen stossen.

Diese Studie, gestützt auf die Umfrageergebnisse der Gemeindeschreiber hat sich sodann auch zu allfälligen Gemeindezusammenschlüssen geäussert. Das Resultat ist das Folgende:

- 17,9 % der Gemeinden haben schon die Möglichkeit eines Zusammenschlusses diskutiert.
- Konkrete Absichten haben 7,9 % aller Schweizer Gemeinden. Es handelt sich dabei überdurchschnittlich oft um Gemeinden mit weniger als 500 und um Städte ab 25'000 Einwohnern.
- 15 Kantonsverwaltungen messen Gemeindezusammenschlüssen ein sehr grosses Gewicht bei. Dies ist vor allem in Kantonen mit vielen Gemeinden zu beobachten, die zudem finanziell schlechter dastehen und Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung haben.
- Am meisten Projekte gibt es in den Kantonen Tessin und Freiburg. In 14 weiteren Kantonen laufen vereinzelte Projekte in den Gemeinden.
- Die Gemeindeschreiber glauben, dass die Verwaltung am reformfreudigsten sei. Sehr kritisch eingestellt sei die Bevölkerung. Vor allem in der Deutschschweiz wird diese Vermutung geäussert. Die Behauptung konnte im Rahmen einer Bevölkerungsbefragung nicht erhärtet werden. Im Gegenteil: Es ist eher die Bevölkerung, welche Territorialreformen gegenüber offener gegenüber steht als die Verwaltung.
- Wer schon jetzt intensiv mit anderen Gemeinden kooperiert, ist gegenüber Gemeindezusammenschlüssen aufgeschlossener.

Abschliessend möchte ich zwei Thesen aufstellen:

1. Die Gemeinden geraten mit der Erfüllung ihrer Aufgaben in verschiedenen Bereichen an ihre Leistungsgrenzen - und dies unabhängig von der Grösse der Gemeinde.
2. Auf der anderen Seite erwarten die Bürgerinnen und Bürger ein umfassendes Dienstleistungsangebot einer jeden Gemeinde - und zwar ebenfalls unabhängig von deren Grösse. Mit andern Worten: Die Gemeinde Oberhofen im Mettauertal bspw. hat die genau gleichen Dienstleistungen zu den genau gleichen Qualitätskriterien anzubieten wie bspw. die Stadt Baden.

Genau aus diesen beiden Gründen können (müssen aber nicht) Gemeindegemeinschaften hilfreich sein: Die Professionalisierung in den einzelnen Gemeinden wird ausniveliert. Mit anderen Worten: Eine Zusammenfassung von bspw. fünf bis acht Kleingemeinden zu einer mittleren Gemeinde führt dazu, dass ein ähnliches Dienstleistungsangebot zur Verfügung gestellt werden kann wie in einer Grossgemeinde.

Konkrete Ergebnisse im Kanton Aargau

Wie Sie wissen, arbeite ich seit einiger Zeit als Projektleiter in verschiedenen Gemeindegemeinschafts- und Zusammenschluss-Projekten mit. Ich beobachte auch andere Projekte sehr genau und möchte Ihnen nachfolgend meine Erfahrungen mitteilen.

1. Dienstleistungsangebot der Gemeindeverwaltungen

Die Öffnungszeiten der verschiedenen Gemeindeverwaltungen variiert sehr stark. Das entsprechende Angebot ist sehr unterschiedlich. Es gibt Gemeinden (es sind nicht einmal die kleinsten) deren Gemeindeverwaltung nur während acht Wochenstunden - somit an zwei Halbtagen - geöffnet ist. Bei anderen ist es nur wenig mehr. Es sind vor allem Teilpensen, welche zu diesen Öffnungszeiten führen. Dieser Umstand wird nur wenig gemildert durch eine telefonische Erreichbarkeit: Auch diese ist sehr unterschiedlich. Es gibt Gemeinden, die nur während rund 32 Stunden in der Woche telefonisch erreichbar sind. Die Finanzverwaltungen werden teilweise in Teilpensen geführt. Verschiedene Gemeinden sind dazu

übergegangen, regionale Finanzverwaltungen zu führen. Das gilt auch für die Steuerämter: Diese werden teilweise in der Gemeinde selber durch Steueramtsvorsteher im Teilpensum oder durch regionale Steuerämter geführt.

Käme man allenfalls überein, verschiedene Gemeinden zu einer einzigen zusammenzufassen, so könnte bspw. für eine Gemeinde von rund 4'600 Einwohner eine einzige zentrale Verwaltung geschaffen werden, welche folgende Dienstleistungen mit in etwa folgenden Pensen ausüben könnte:

- | | |
|----------------------|------------------|
| - Gemeindekanzlei: | rund 4,5 Stellen |
| - Finanzverwaltung: | rund 2,9 Stellen |
| - Steueramt: | rund 3,1 Stellen |
| - Bauverwaltung: | rund 1,2 Stellen |
| - Ausbildungsplätze: | 3 bis 6. |

Mit andern Worten: Sämtliche Verwaltungsbereiche könnten durch Vollzeitstellen abgedeckt werden. Dies würde zu verschiedenen Vorteilen führen: Durch die Zusammenführung der Verwaltungen werden Arbeitsabläufe optimiert und damit Verwaltungskosten gesenkt. Das Dienstleistungsangebot erfolgt zentral während den normalen Büroöffnungszeiten, und zwar an allen Werktagen. Der Gang auf die Gemeindekanzlei oder -verwaltung und das Antreffen einer verschlossenen Türe gehört der Vergangenheit an. Es ist somit immer ein kompetenter Ansprechpartner vorhanden. Durch die Zusammenführung der Verwaltung werden verschiedene Gebäude und Räumlichkeiten nicht mehr benötigt. Diese können veräußert oder vermietet werden und bringen damit einen Ertrag. Die EDV-Anlagen müssen nur noch an einem Ort gewartet werden und können somit optimaler genutzt werden. Dies bringt geringere Kosten mit sich. Teure gemeindespezifische Softwarelizenzen müssen nur noch einmal bezahlt werden. Neue Infrastrukturaufgaben werden weiträumiger gelöst und sind dadurch effizienter. Durch diese Effizienzsteigerung einer Zentralverwaltung an einem Standort können Stellen eingespart werden. Dies führt zu einer Kostenreduktion bei gleichzeitiger Qualitäts- und Leistungssteigerung. Die Qualität der Lehrlingsausbildung steigt und das Lehrstellenangebot kann erweitert werden.

Wenn ich also vorläufig zusammenfassen darf: Das heutige Dienstleistungsangebot der Gemeinden ist in quantitativer Hinsicht höchst unterschiedlich - teilweise sogar unbefriedigend. Ausschlaggebend für die meist strukturschwachen Gemeinden sind in der Regel die damit zusammenhängenden finanziellen Verhältnisse. Diese können durch einen Zusammenschluss kaum nachhaltig verändert werden - dieser führt aber zu einer professionellen-

ren Verwaltung. Wenn in dieser Hinsicht jeweils eingewendet wird, durch eine zentrale Verwaltung gehe die Bürgernähe und insbesondere die Erreichbarkeit verloren, so hatte dies sicherlich seine Richtigkeit vor 20 oder 30 Jahren. Heute aber kommt der gestiegenen Mobilität ein ganz anderer Stellenwert zu. Praktisch jede Bürgerin und jeder Bürger verfügt über ein Fahrzeug und es ist ihm ohne weiteres möglich, mit diesem zur Gemeindeverwaltung zu fahren. Für den täglichen oder wöchentlichen Einkauf ist man ja ohnehin auf ein Fahrzeug angewiesen und viele Leute sind bereit, relativ lange Wege in Kauf zu nehmen. Dazu kommt, dass das Angebot des öffentlichen Verkehrs ausgebaut wurde - auch wenn ich nicht verhehle, dass gerade hier noch ein Optimierungsbedarf besteht.

2. Sozialwesen

Das Sozialwesen wird heute praktisch ausschliesslich durch den Gemeinbeschreiber oder den entsprechenden Ressortchef des Gemeinderates vorgenommen - insbesondere in kleineren Gemeinden. Allenfalls wird eine separate Person für die Asylantenbetreuung eingesetzt. In den von mir beobachteten Gemeinden sind es aber doch bis zu 10 Fälle pro Jahr, welche korrekt abgehandelt werden müssen. Häufig scheitert dies an den fachlichen Kenntnissen der betreuenden Person. So haben bspw. verschiedene Gemeinden gewünscht, dass im Rahmen von Weiterbildungen praxisnahe Fälle bearbeitet würden und regten einen Gedankenaustausch unter den Gemeinden auf Bezirksebene an. Fasst man diese Gemeinden zu einer einzigen zusammen, so könnten die bisherigen gemeindeeigenen Sozialwesen zu einem gemeinsamen und professionalisierten Sozialdienst zusammengefasst werden. Dieser brächte verschiedene Vorteile mit sich: Vielen Hilfsbedürftigen fällt der Gang zum Sozialamt a priori schwer - schon aus Angst, dabei gesehen zu werden. Durch die Zusammenführung könnte schon alleine durch das grössere Einzugsgebiet eine bessere Anonymität hergestellt werden. Es könnte sodann eine Fachkraft mit diesem Amt betraut werden. Dies würde wiederum zu einer gleichmässigeren Behandlung der einzelnen Fälle führen.

3. Gemeindebehörden

Jede unserer Gemeinden wird von zumindest fünf Personen (GemeinderätInnen) geführt. Dazu kommen die Schulpflegen sowie die Finanzkommissionen. Es handelt sich regelmässig um Teilämter. Die Entschädigung ist durchwegs insbesondere in kleineren Gemeinden sehr tief. Heute besteht nur wenig Anreiz, ein solches Amt zu übernehmen: Der Zeitauf-

wand ist relativ gross, die Wertschätzung und die Entlohnung dagegen gering. Die Erfahrung zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger weniger Achtung vor diesen Ämtern haben und teilweise mit häufig unberechtigter Kritik nicht sparen. Dementsprechend ist es auch schwierig, entsprechende Leute für diese Ämter zu finden. In einer meiner Nachbargemeinden hat man so in weiser Voraussicht eine junge Frau italienischer Abstammung eingebürgert, damit sie zwei Jahre später in den Gemeinderat gewählt werden konnte. In derselben Gemeinde ging man jeweils vor Ersatzwahlen in die Schulpflege von Tür zu Tür und versuchte, entsprechend Leute zu überzeugen.

Gemeindezusammenschlüsse können dazu führen, dass diese Situation entlastet wird: Statt bspw. in einer Gemeinde fünf Gemeinderäte zu suchen, stehen solche aus drei, vier oder gar mehreren Gemeinden zur Verfügung. Das entsprechende Reservoir an potentiellen Kandidatinnen und Kandidaten ist somit grösser. Auch die Möglichkeit, höhere Entschädigungen zu bezahlen, macht dieses Amt allenfalls etwas attraktiver.

4. Fazit

Aus meiner Sicht ist in jedem konkreten Fall seriös zu klären, ob ein Zusammenschluss von Gemeinden sinnvoll und zweckmässig ist. Ein Zusammenschluss ist nicht in jedem Fall ein Allerheilmittel. Aus drei oder vier strukturschwachen Gemeinden wird nie eine grosse und starke Gemeinde entstehen. Auch wenn der Kanton Entschuldungsbeiträge bezahlt, so wird die finanzielle Situation dieser strukturschwachen Gemeinden nicht nachhaltig verbessert. In jedem Fall führt aber ein Zusammenschluss zu einer Professionalisierung der Leistungserfüllung: Es können übliche Öffnungszeiten angeboten werden. Die Arbeit der Steuerämter wird auf hohem Niveau vereinheitlicht. Dasselbe gilt für das Bauwesen: Alle Baubewilligungen werden nach demselben Schema erteilt. Die Arbeit des Sozialwesens kann ebenfalls vereinheitlicht und auf ein hohes Niveau angehoben werden. Nicht zuletzt führt ein Zusammenschluss zu einer vereinfachten Besetzung der Behörden.

Zurzach, 7. Juni 2006/Markus Leimbacher/bu