

# Chance Miliz - Aspekte bei Zusammenschlüssen



*Lukas Schönholzer, Rechtsanwalt und Notar  
Leiter Koordinationsstelle für Gemeindefusionen*

# Zitat



*"Die Erfahrung zeigt, dass die Staaten immer nur an Gebiet und Reichtum zugenommen haben, solange sie in Freiheit leben. ... Die Ursache ist leicht einzusehen; denn nicht das Wohl des Einzelnen ist es, was die Grösse der Staaten ausmacht."*

*(Niccolò Machiavelli, Discorsi, ca. 1513)*

# Zitat



- ⌘ Wille der Bürger sich für das Gemeinwohl einzusetzen, ist der Gradmesser staatlicher Qualität.
- ⌘ Als primäres Mittel die Bürgermiliz.

# Milizprinzip als schweizerische Eigenart

Die nur in der Schweiz gebräuchliche Bezeichnung "Milizsystem" ist abgeleitet vom lateinischen *militia*, verweist auf die Verwandtschaft zum Kriegswesen. Die Ausdehnung auf den politischen Bereich erfolgte in der Zeit des Ancien Régime.

- ⌘ Einheit von Bürger und Soldat
- ⌘ Tradition der Nebenamtlichkeit

# Konkurrenz der Miliztätigkeiten



# Abnehmende Bereitschaft



- ⌘ Mehr Mobilität
- ⌘ Abnehmender Freiraum für politische Ämter
- ⌘ Zunehmende Individualisierung
- ⌘ Abnehmender Gemeinsinn

# Gemeinden der Schweiz



⌘ 2'636 Gemeinden

⌘ 1018 Einwohner im Durchschnitt

# Gemeindegrössen im internationalen Vergleich

	1950	2001	Veränderung	Mittelwert Grösse
Dänemark	1303	276	-79%	19381
UK	2028	433	-79%	137440
Belgien	2669	589	-78%	17384
Deutschland	33932	13854	-59%	5931
Niederlande	1015	537	-47%	29542
Österreich	4065	2359	-42%	3437
Norwegen	744	435	-42%	10295
Schweiz	3097	2867	-7%	2488
Frankreich	37997	36565	-4%	1615
Italien	7802	8100	+4%	7141

⌘ 1950 - 2001 Abnahme der Gemeinden in Europa um 79 bis 42%

⌘ In der Schweiz: -7%

Quelle: Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management, Uni Bern

# Gemeinden im Kanton Solothurn

**250'000 Einwohner/innen**

**125 Einwohnergemeinden**

**davon 26 Einheitsgemeinden**

**102 Bürgergemeinden**

**101 Kirchengemeinden**

**ca.120 Zweck-, Gemeindeverbände**



# Gemeinden im Kanton Solothurn



**grösste EG** 17'000 Ew

**kleinste EG** 40 Ew

**Durchschnitt** 2000 Ew

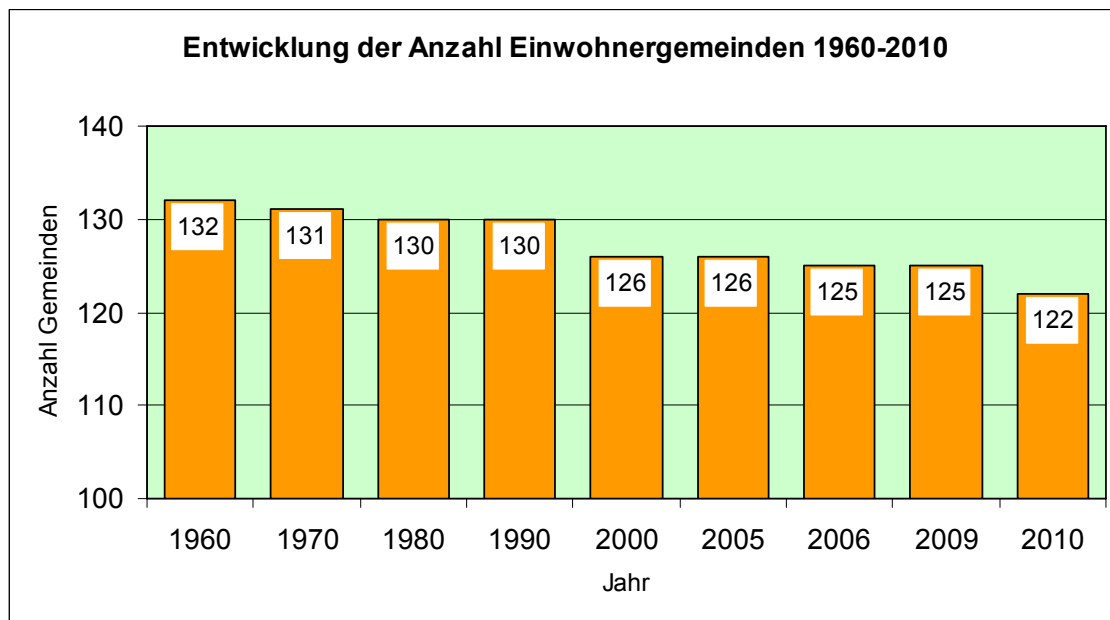
**50% Gemeinden** < 1000 Ew

**höchster Steuerfuss** 140%

**tiefster Steuerfuss** 60%

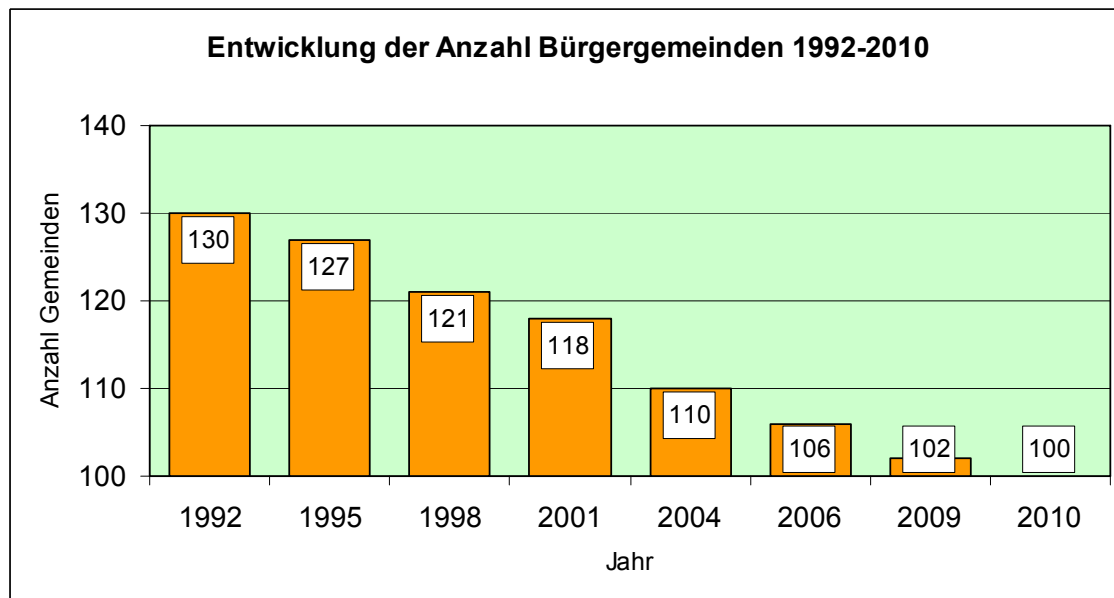
**Durchschnitt** 117.5%

# Entwicklung Gemeindebestand



⌘ Seit 1960 knapp jedes 4. Jahr 1 Zusammenschluss

# Entwicklung Gemeindebestand



⌘ Seit 1992 jedes Jahr knapp 2 Zusammenschlüsse

# Grenzen der Milizverwaltung

⌘ 1 Gemeinderat à 3 P	3
⌘ 4 Kommissionen à 3 P	12
⌘ 10 „Beamtungen“	10
⌘ Total (Teilzeit)-Funktionen	25

# Grenzen der Milizverwaltung



- ⌘ Zunehmenden Probleme bei der nebenamtlichen Verwaltung
- ⌘ Zunehmende Komplexität der Aufgaben
- ⌘ Druck zur Professionalisierung (Bitte sofort Mentalität)
- ⌘ Progressive Entwicklung

# Selbsteinschätzung der Exekutiven

- ⌘ Zeitliche Belastung zugenommen 85.9%
- ⌘ Zahl der Geschäfte zugenommen 76.6%
- ⌘ Zahl der Sitzungen zugenommen 33.5%
- ⌘ Sitzungsdauer zugenommen 39.3%

Quelle: Prof. Dr. Reto Steiner, Gemeindebefragung 2005 zu Leistungsfähigkeit und Reformaktivitäten der Schweizer Gemeinden

09.09.2009

# Problemfelder



- ⌘ Sind Gemeindefusionen erfolgsversprechend?
- ⌘ Alternativen zu Fusionen?
- ⌘ Welche Chancen und Risiken?
- ⌘ Form der Fusionsförderung?
- ⌘ Instrumente zur Förderung von Gemeindereformen?

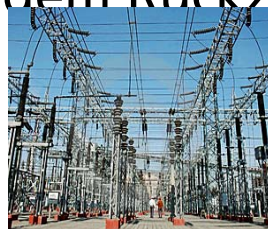
# Kommunale Herausforderungen



- ⌘ Gemeinsame Raumentwicklung
- ⌘ Gemeinsame Infrastrukturnutzung
- ⌘ Verbesserung des Dienstleistungsangebots
- ⌘ Erweiterung des Rekrutierungspools

# Formen der interkommunalen Kooperation

- ⌘ Zweckverband
- ⌘ Anstalt / Unternehmung
- ⌘ Kopfgemeindevertrag
- ⌘ Auftrag
- ⌘ Vertrags- und Gesellschaftsformen des Privatrechts
- ⌘ Zweckgemeinden (im Kantons Solothurn nicht gebräuchlich und schweizweit auf dem Rückzug)

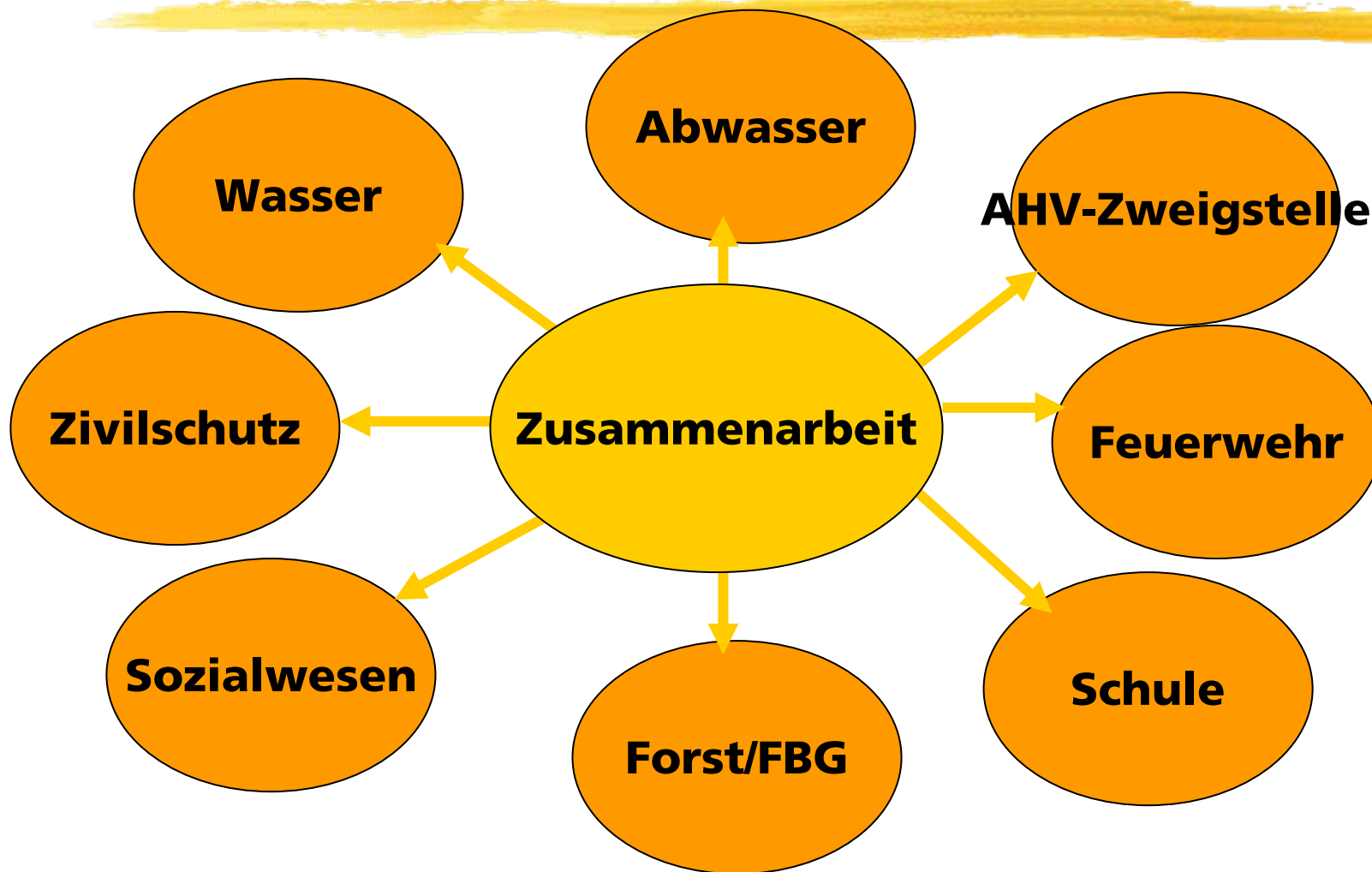


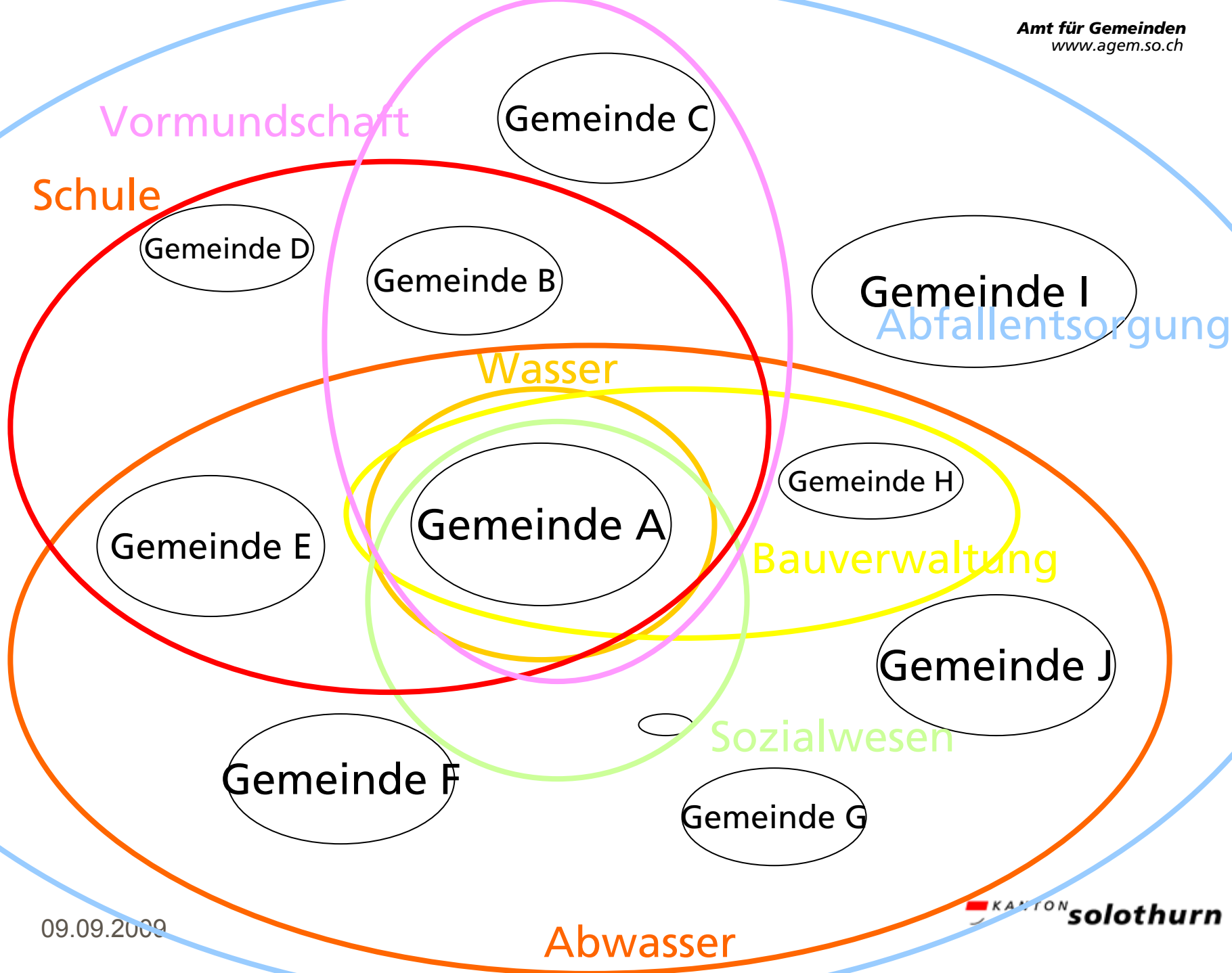
# Grenzen der interkommunalen Kooperation

Aufgabenbereich	Bezeichnung	Anzahl
Bildung	Verbände und Schulkreise	37
Forstwirtschaft	Forstbetriebsgesellschaft (FBG)	21
Soziale Wohlfahrt	Sozialregionen, Sozialkreis	Lanciert
Zivilschutz	Regionale Zivilschutzorganisationen (RZSO)	15
Abwasserbeseitigung/ Wasserversorgung	Abwasserverbände, Abwasseresregion, Wasserversorgung	25

- ⌘ Klare Zunahme der Kooperationen (Schulen, Forst, Zivilschutz, Sozialkreise...)

# Grenzen der interkommunalen Kooperation





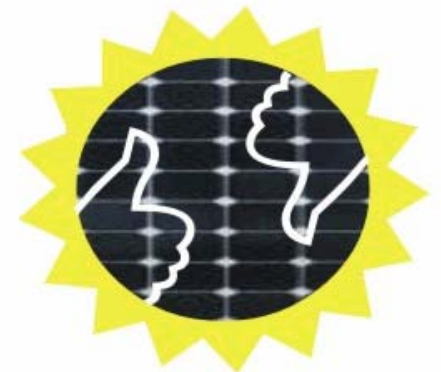
# IKZ versus Fusion?

## ⌘ Vorteile:

- ☑ Keine feste Problemlösungsgrösse
- ☑ Politische Selbständigkeit

## ⌘ Nachteile:

- ☑ Effizienz verschlechtert sich durch Kooperations-Dschungel
- ☑ Erhöhter Absprache- und Koordinationsaufwand
- ☑ Demokratiedefizit



# Argumente für die Kleinräumigkeit



- ⌘ Föderalismus
- ⌘ Bürgernahe Entscheide
- ⌘ Identifikation mit der Sache
- ⌘ Enge Bindung zum Staatswesen
- ⌘ Gewicht der Einzelstimme
- ⌘ Nähe zwischen Verwaltung und Bürgern

# Argumente für Gemeindefusionen

- ⌘ Wirkungsorientierte Massnahme
- ⌘ Personal- und Kostenoptimierung ab etwa 1000 bis 2000 Einwohner
- ⌘ Mehr Effizienz durch Professionalisierung der Dienstleistungen
- ⌘ Synergiennutzung bei Infrastruktur
- ⌘ Vergrösserter Rekrutierungspool
- ⌘ Auflösung des „Kooperations-Dschungels“
- ⌘ Bessere Entscheidungsfähigkeit
- ⌘ "Rückerwerb" direkt-demokratischer Einflussmöglichkeiten
- ⌘ Weniger Koordinationsbedarfes
- ⌘ Stärkung im Aussenverhältnis
- ⌘ Tendenziell finanzielle Verbesserungen um 10-15% (Prognose aber schwierig)



# Wie ist Ihre Lage?



⌘ Wir müssen nicht  
können wollen...

⌘ sondern können  
können!

# Legislaturziel des Regierungsrates

*Funktionsfähige und wirkungsorientierte Gemeinden, indem Kooperationen und Fusionen von Einwohnergemeinden unterstützt werden.*

# Grundsätze der Fusionsförderung



- ⌘ Prinzip der Subsidiarität
- ⌘ Prinzip der Freiwilligkeit
- ⌘ Prinzip der unterstützenden Partnerschaft

# Unterstützung von Fusionsbestrebungen

- ⌘ Schaffung einer Koordinationsstelle Gemeindefusionen (August 08)
  - ☒ als Türöffner zur Verwaltung
  - ☒ als Partner bei der Projektierung und Umsetzung von Fusionsvorhaben
  - ☒ als Koordinator der verwaltungsinternen Prozesse auf Stufe Kanton
  - ☒ Als „Fürsprecher“ der Gemeinden für fusionsfreundliche Lösungen auf Stufe Kanton
  - ☒ als Fusionspromotor bei Gemeinden mit „Fusionspotential“



# Unterstützung von Fusionsbestrebungen



09.09.2009

# Finanzielle Anreize beim Zusammenschluss von Einwohnergemeinden

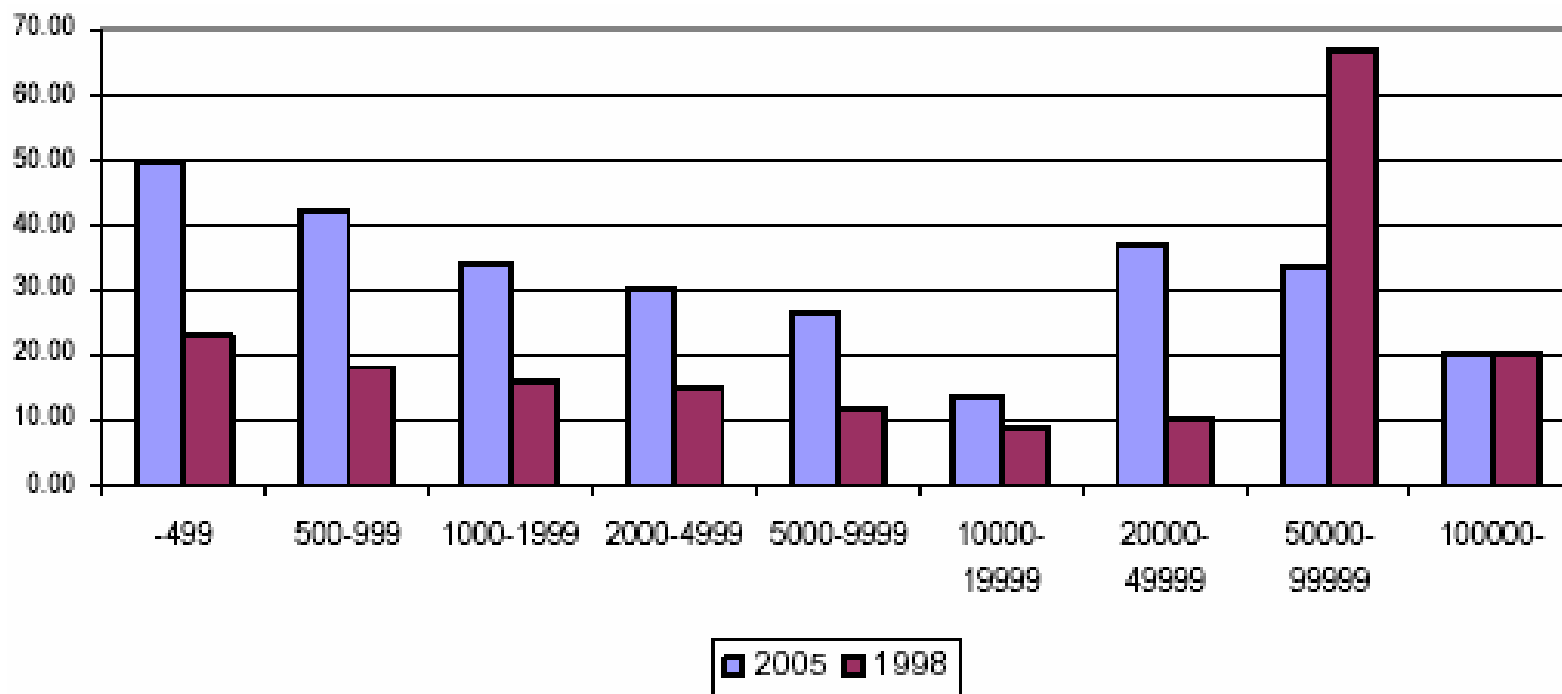
- ⌘ Grundlage: § 190bis Gemeindegesetz
- ⌘ Pro-Kopf Beitrag (Fr. 100.-) mindestens Fr. 50'000.--; maximal Fr. 500'000.-- unabhängig von Verschuldung
- ⌘ Einmalige Ausrichtung pro Gemeinde
- ⌘ Ausschliesslich zu Gunsten von Einwohnergemeinden



# Beiträge aus Finanzausgleich

Instrument	Beitrag
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Einmalige</b> Förderungsbeiträge für Machbarkeitsstudien</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ein Drittel an die Studienarbeiten für realisierte Kooperationen (nur für im FA beitragsberechtigte Gemeinden)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Dreijähriger</b> Ausgleich einer Schlechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bei einem Zusammenschluss zweier Gemeinden erfolgt ein Ausgleich auf die Abgabe respektive den Beitrag vor dem Jahr des Zusammenschlusses (nur für im FA beitragsberechtigte Gemeinden)</li></ul>

# Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse



Quelle: Prof. Dr. Reto Steiner, Gemeindebefragung 2005 zu Leistungsfähigkeit und Reformaktivitäten der Schweizer Gemeinden

09.09.2009

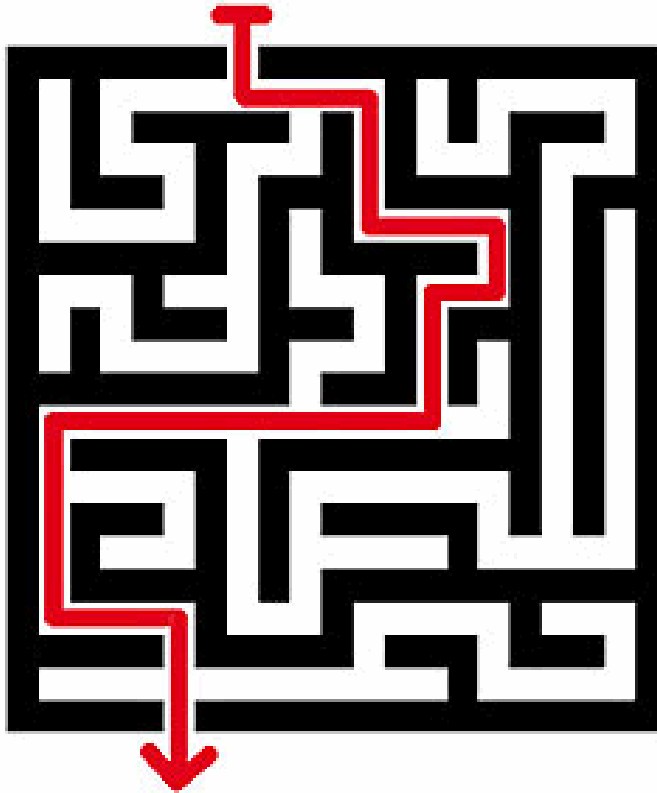
# Grundhaltung der Bevölkerung



- ⌘ Einer grossen Mehrheit der Fusionsprojekte wird durch die Bevölkerung zugestimmt.
- ⌘ Auch bei abgelehnten Projekten stimmen zumindest einzelne Fusionspartner zu.
- ⌘ Einstellungsbefragung im Kt. Aargau (2007) bestätigt das Bild.  
Bsp.: 56% finden, es hat zu viele Gemeinden. 46% würden einer Fusion mit Nachbargemeinde(n) zustimmen.

Yes!

# Gemeindefusionen = DIE Lösung ?



- ⌘ Konkrete Situation ist massgebend
- ⌘ Fusion von „unten“
- ⌘ Freiwilligkeit
- ⌘ Nutzung von Synergien muss möglich sein
- ⌘ Risikooptimierung
- ⌘ Bestehende Zusammenarbeit

# Kritische Erfolgsfaktoren



- ⌘ Führungswille der Gemeinderäte
- ⌘ Klare Vision und Strategie
- ⌘ Klare Projektorganisation und -planung
- ⌘ Partizipation (Gemeindepersonal, Körperschaften, Parteien, Vereine und Bevölkerung)
- ⌘ Kommunikation und Information
- ⌘ Analyse und Klärung aller Auswirkungen und Fragen

## Zusammenschluss zweier gleichartiger Gemeinden



Gemeindezusammenschlüsse sind möglich zwischen zwei oder mehreren Einwohnergemeinden, aber auch zwischen mehreren Bürgergemeinden oder Kirchgemeinden. Der technische Ablauf ist viel einfacher als man vermuten würde. Bei Fragen oder bei der Umsetzung der einzelnen Schritte hilft Ihnen das Amt für Gemeinden (AGEM) gerne weiter. Tel. (032) 627 23 57

### Beispiel per 1.1.2007 für 2 Einwohnergemeinden

(Grundlagen: §§ 50 und 190 ff des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992)

#### 1. Gemeinderatssitzung / in den beiden Gemeinden

- Beratung, Traktandierung Zusammenschluss zuhanden der Gemeindeversammlung

#### 2. Gemeindeversammlung / in den beiden Gemeinden

- Zusammenschluss ja oder nein; Information, Eintreten, Diskussion (Detailberatung), jedoch ohne Schlussabstimmung

#### 3. Urnenabstimmung

- Einberufung zur Abstimmung  
**Abstimmungsfrage:** „Wollen Sie der Vereinigung der Einwohnergemeinde XY mit der Einwohnergemeinde CD zu einer Gemeinde per 1. Januar 2007 zustimmen?“

#### 4. Antrag an Volkswirtschaftsdepartement

- Wenn die Zustimmung der beiden Gemeinden vorliegt, Antrag stellen an das Amt für Gemeinden, zwecks Genehmigung durch den Regierungs- und Kantonsrat

##### **Beilagen:**

- Protokoll der beiden Gemeindeversammlungen
- Verbalprozesse (Urnen-Abstimmungsprotokolle)
- Soweit vorhanden:
  - Gemeindeordnung
  - Dienst- und Gehaltsordnung
  - Voranschlag und Finanzplan der neuen Gemeinde

#### 5. Notwendige Vorbereitungen für die Durchführung des Zusammenschlusses

- Erstellen des Voranschlages 2007 für die neue Gemeinde
- Integration der verschiedenen Kredite der beiden zu vereinigenden Gemeinden in den Voranschlag und die Rechnung 2007 der neuen Gemeinde
- Genehmigung des Voranschlages 2007 durch die neue Gemeinde (ist im Dezember 2006 möglich); spätestens an dieser Versammlung auch gleichzeitig Namen und Wappen festlegen
- Abschluss der Rechnung 2006 der beiden zu vereinigenden Gemeinden (Bestandesrechnung mit detailliertem Liegenschaftenverzeichnis)

## REGION SOLOTHURN

## IN KÜRZE

**GERLAFINGEN.** Das Wasser ist einwandfrei. Die Gemeinde hat ihr Wasser durch eine spezialisierte Fachfirma analysieren lassen, so, wie es die Lebensmittelgesetzgebung verlangt. Das Fazit: Das Trinkwasser der öffentlichen Wasserversorgung Gerlafingen ist hygienisch einwandfrei. *mgt*

**KRIEGSTETTEN.** Das Zivilstandsamt geht zu. Im Zuge der Reorganisation im Zivilstandswesen wird das Zivilstandsamt Kriegstetten auf den 31. Dezember 2003 aufgehoben. Sämtliche Zivilstands-Angelegenheiten der Gemeinden Kriegstetten, Hertschwil, Winterswil, Heriswil und Oekingen fallen ab 1. Januar in die Zuständigkeit des Zivilstandsamtes Bucheggberg-Wasseramt in Solothurn. *mgt*

**LOMISWIL.** Die Gebühren festgesetzt. An der Gemeindeversammlung ist die Auslagerung der Feuerungskontrolle beschlossen worden. Gleichzeitig sind die Gebühren auf 96 Franken festgesetzt worden. *mgt*

**LUTERBACH.** Rechnung mit roten Zahlen. Das Ziel der Bürgergemeinde war es, eine Rechnung mit schwarzen Zahlen zu präsentieren. Das ist nicht gelungen. An der Bürgergemeindeversammlung ist die Gesamtrechnung mit einem Defizit von 19.900 Franken dennoch genehmigt worden. Der Voranschlag 2004 rechnet mit einem Defizit von 30.600 Franken und wurde ebenfalls genehmigt. *mgt*

**BELLACH.** Der «Löwen» macht bald dicht. In drei Wochen, Mitte Januar 2004, geht der «Löwen» zu. Aus den Gestrümen des ältesten Gasthauses im Dorf sollen Wohnungen gemacht werden. Der Grund für die Schliessung ist ein massiver Umbaustrittgang in den letzten Jahren, wie die Solothurner Zeitung berichtete. *mgt*

**OLTEN.** Hotel Emmental wurde versteigert. Das Hotel Emmental hinter dem Bahnhof ist für 739.000 Franken versteigert worden. Das Hotel soll nun saniert und als Drei-Sterne-Hotel wieder eröffnet werden. *mgt*

**NIEDERBUCHSITEN.** Wettbewerbsgewinner. An der Fachmesse Personal Swiss führten Simultan und Hewlett-Packard einen Wettbewerb durch. Martin Ehrig

## AESCHI-BURGÄSCHI

## Seit zehn Jahren vereint

*Vor genau zehn Jahren haben die Wasserräter Gemeinden Aeschi und Burgäschli fusioniert. Die beiden damaligen Gemeinde-Präsidenten sind sich heute einig, dass der Entscheid von damals richtig war.*

• Sandra Wittmer

Es ist fast auf den Tag genau zehn Jahre her. Am 2. Januar 1994 machte Alois Scheidegger einen üblichen Sonntagsgang ins Nachbarort Burgäschli. Kaum war er dort angekommen, wurde der damalige Gemeindepräsident von Aeschi mit skeptischen Worten begrüsst. «Jetzt chunnt er scho cho luege», habe es geheissen, sagt Scheidegger heute und lacht. Es sei ja nicht böse gemeint gewesen. Einen Tag zuvor, am 1. Januar 1994, war die politische Eigenständigkeit von Burgäschli aufgehoben worden. Scheidegger war nun auch Anmann von Burgäschli.

## Ein «Zugezogener»

Heute, zehn Jahre später, blicken die beiden damaligen Gemeindepräsidenten mit einem guten Gefühl auf den Entscheid zurück. «Wir haben richtig gehandelt», sind sich Walter Haldemann aus Burgäschli und Alois Scheidegger einig, obwohl sie immer wieder mit Vorwürfen konfrontiert worden waren. «Ihm ist es mehr oder weniger wurscht, wenn die Burgäschler ihre Selbständigkeit aufgeben müssen», erklärte damals ein besorgter Einwohner gegenüber der «Solothurner Zeitung».

«Es stimmt schon, ich bin ein Zugezogener», kommentiert es Haldemann, der 1983 aus dem Thurgauischen nach Burgäschli umgezogen war. Doch der 72-Jährige erachtet diesen Umstand als positiv. «Ich konnte die Tatsachen objektiver betrachten als diejenigen, die emotional stärker mit dem Dorf verbunden waren.»

## Hoher Steuerfuss

Die Situation war für Burgäschli nicht rosig. 1991 musste der Steuerfuss um 15 auf 150 Prozent angehoben werden. Dennoch resultierte in der Rechnung bei 220.000 Franken Aufwand ein Defizit von 20.000 Franken. «Und es drohten weitere grosse Ausgaben», berichtet Haldemann.

Schon damals war die Rede von einem einzigen Kreisschulhaus für das äussere Wasseramt



Die Fusion hat sich gelohnt: Walter Haldemann (links) und Alois Scheidegger (rechts) ziehen nach zehn Jahren Bilanz.

in Subingen. Zu den finanziellen Schwierigkeiten kamen aber noch personale dazu. «Wir fanden kaum mehr Freiwillige, um die Ämter zu besetzen», sagt der damalige Gemeindepräsident. Dabei bestand der Gemeinderat aus drei Gemeindefürsorgeämtern.

Diese Probleme veranlassten im Jahr 1990 18 Einwohner dazu, eine Gemeindefürsorgeinitiative einzusetzen, die den Zusammenschluss mit dem Nachbarort verlangte. Im Jahr darauf fand die Abstimmung mit 25 Ja- zu 24 Nein-Stimmen fast unentschieden aus. Das qualifizierte Mehr wurde nicht erreicht. Erst unter dem neuen Gemeindepräsidenten Walter Haldemann wurde 1993 der Zusammenschluss mit

Aeschi mit 54 zu 9 Stimmen gutgeheissen.

## Auch Aeschi sagt «Ja»

Nun war Aeschi gefordert. «Der Gemeinderat unterstützte den Zusammenschluss von Anfang an», berichtet Alois Scheidegger. Auch die Einwohner hatten nichts dagegen. Mit 263 zu 41 Stimmen sprachen sich die Aeschler für den Zusammenschluss aus. «Nehmen wir unseren kleinen Partner mit Freude auf», forderte ein Sprecher an der Orientierungsversammlung im Juni.

## Verlorenes Heimatgefühl

Wie ging es den Burgäschlern nach dem Zusammenschluss? «Ihr Heimatgefühl war verletz-

## DIE GEMEINDEN

## Alles ging gut

Der Zusammenschluss habe für beide Gemeinden keine riesigen Veränderungen gebracht, sind sich die ehemaligen Anmänner einig. Die Burgäschler mussten sich mit höheren Wassergebühren und neuen Hausnummern abfinden. Dafür übernahmen die Aeschler das Wassernetz. Kurz nach dem Zusammenschluss ließen bereits die ersten Leitungen. «Das war das einzige Problem, das uns auf dem Magen lag», sagt Alois Scheidegger. Anders, sei ohnehin und schon vorher gemeinsam geregelt gewesen. *swv*

## DER KANTON

## Für Fusionen

Seit 1990 haben bisher vier von damals 130 Einwohnergemeinden fusioniert. Mitte Dezember gab die Kantonsregierung bekannt, dass sie Gemeindefusionen mit einem «Gottlobzettel» finanziell unterstützt, da Fusionen eine Vereinfachung in der Verwaltung ergeben würden. «Wir haben das eben schon vor der Regierung gewusst», sagt Walter Haldemann und lacht. Er befürwortet Fusionen von kleinen Gemeinden. «Als Gemeindepräsident einer 81-Seelen-Gemeinde hatte ich den selben Glad-Akten vom Kanton durchzulesen, wie jede andere Gemeinde auch», sagt er. *swv*



Danke für Ihre Aufmerksamkeit