

Rein finanziell rechnen sich die Fusionen meistens

Vergleich zu Gemeindezusammenschlüssen seit 2002 zeigt: Meist ist der Steuerfuss danach tiefer als zuvor. Ammännerpräsident Patrik Gasteli mahnt aber, den Fusionserfolg dürfe man nicht nur an finanziellen Kriterien messen.

Mathias Küng

Fast 200 Jahre lang waren Zusammenschlüsse von Gemeinden im Aargau kein Thema. Deren Zahl änderte sich seit der Kantonsgründung anno 1803 nur marginal. Damals war der Kanton mit 240 Gemeinden gestartet, im Jahr 2000 waren es immer noch deren 232 (und gesamtschweizerisch 2899). Ein Thema wurden Fusionen erst, als sich im Jahr 2002 Zofingen mit Mülhethal zusammenschloss. Nach und nach stieg die Zahl der Gemeindefusionen im Aargau dann an (vgl. Grafik und Tabelle).

SVP bodigte 2009 an der Urne die erste Gemeindereform-Vorlage

Regierung und Grosse Rat wollten der Fusionsidee mehr Schub geben, schossen 2009 mit einem Paket von Vorlagen aber übers Ziel hinaus. Die SVP erwirkte eine Volksabstimmung. An der Urne scheiterte das Paket im September 2009. Die SVP hatte etwa dagegen gekämpft, dass auch reiche Gemeinden bei Fusionen Geld vom Kanton bekommen sollten. Dazu kam die Befürchtung, dass der Kanton in die Gemeindeautonomie eingreifen könnte, um kleine Gemeinden zwangsweise mit grösseren zusammenzuschliessen.

Bald nach der Ablehnung erarbeitete der kurz zuvor in die Regierung gewählte Volkswirtschaftsdirektor Urs Hofmann (SP) eine neue Vorlage, die Erfolg hatte. Fusionen gibt es seither häufiger. Aktuell zählt der Kanton noch 200 Gemeinden, gesamtschweizerisch gibt es noch 2148 Kommunen.

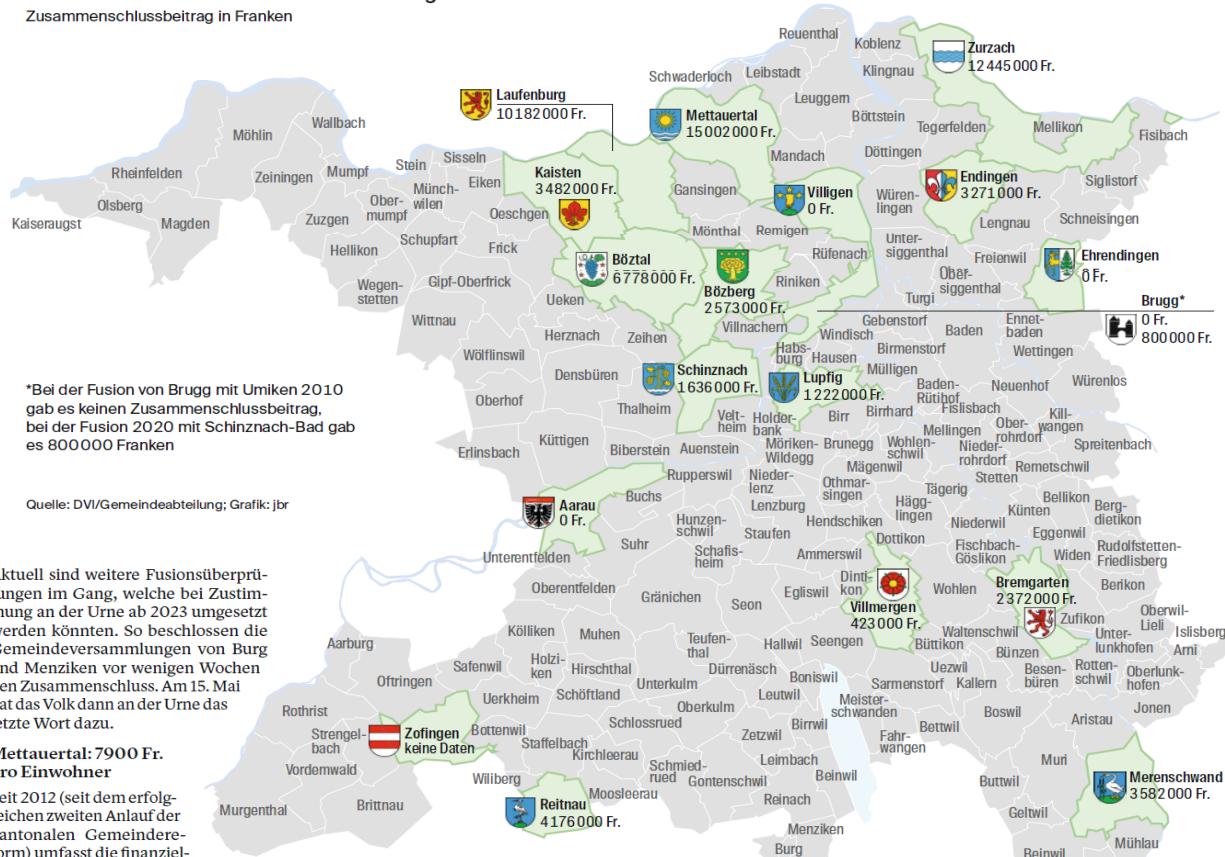
Viele Anläufe scheiterten, wie Baden und Neuenhof

Natürlich führen im Aargau längst nicht alle Fusionsanläufe zum Erfolg, manche scheitern schon in einer frühen Phase oder dann spätestens an der Urne. So lehnte Baden beispielsweise im Jahr 2010 aufgrund finanzieller Befürchtungen den Zusammenschluss mit der deutlich schlechter gestellten Gemeinde Neuenhof ab (Neuenhof hatte haushoch zugestimmt).

Viele andere Anläufe scheiterten auch, etwa zwischen Uerkheim und Zofingen, zwischen Birr und Birrhard, oder letztes Jahr der Zukunftsraum Aarau (Aarau, Densbüren, Ober- und Unterefelden, Suhr). Yvonne Reichlin, Leiterin der Gemeindeabteilung beim Kanton, sagt im Interview unten, woran Fusionen scheitern.

Die Gemeindezusammenschlüsse im Aargau seit 2002

Zusammenschlussbeitrag in Franken



*Bei der Fusion von Brugg mit Umiken 2010 gab es keinen Zusammenschlussbeitrag, bei der Fusion 2020 mit Schinznach-Bad gab es 800 000 Franken

Quelle: DVI/Gemeindeabteilung; Grafik: jbr

Aktuell sind weitere Fusionüberprüfungen im Gang, welche bei Zustimmung an der Urne ab 2023 umgesetzt werden könnten. So beschloss die Gemeindeversammlungen von Burg und Menziken vor wenigen Wochen den Zusammenschluss. Am 15. Mai hat das Volk dann an der Urne das letzte Wort dazu.

Mettauertal: 7900 Fr. pro Einwohner

Seit 2012 (seit dem erfolgreichen zweiten Anlauf der kantonalen Gemeindereform) umfasst die finanzielle Unterstützung des Kantons Projektbeiträge, eine Zusammenschlusspauschale, einen Ausgleich bei unterdurchschnittlicher Steuerkraft sowie eine achtjährige Besitzstandsgarantie im Finanzausgleich. Seit dem Jahr 2010 gab der Kanton für fusionierende Gemeinden nebst kleineren Projektbeiträgen insgesamt 68 Millionen Franken aus. Am meisten gab es 2010 für Mettauertal mit 15 Millionen bzw. 7900 Franken pro Einwohnerin und Einwohner (siehe Karte oben). Deutlich weniger gibt es bei gut situierten Gemeinden, so etwa, als 2020 Brugg

und Schinznach-Bad heirateten. Da gab es 800 000 Franken vom Kanton.

Wie sich die Steuerfüsse der Fusionsgemeinden entwickeln

Eine Erhebung der Steuerfüsse im Rahmen des neusten Gemeindestrukturberichts des Kantons zeigt, dass bei den Zusammenschlüssen seit 2002 grossmehreheitlich der Steuerfuss sank (vgl. Grafik). Die längerfristige Entwicklung bestätigte, heisst es, dass diese Senkungen in den meisten Fällen nachhaltig

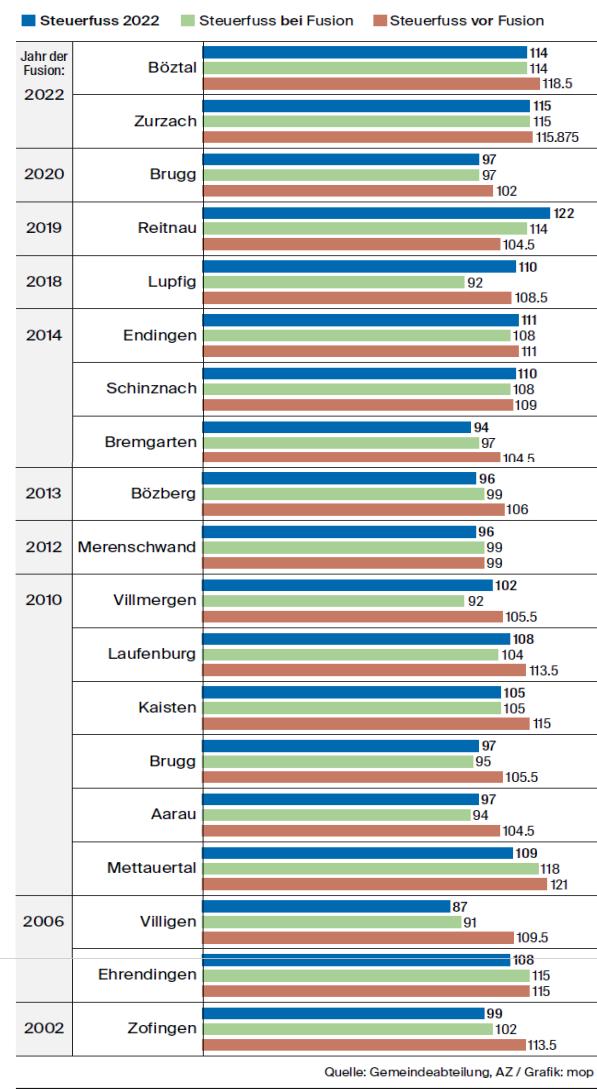
seien. Es sei aber zu berücksichtigen, dass im Zeitablauf zunehmend andere Faktoren den Finanzhaushalt und die Höhe des Steuerfusses beeinflussen.

Eine Studie von 2017 zeigte für neun Fusionsprojekte im Kanton St. Gallen, dass nach der Fusion die Steuerkraft nachhaltig gesteigert, der Steuerfuss kontinuierlich gesenkt und die Nettoverschuldung reduziert werden konnte. Dies alles jeweils überdurchschnittlich im Vergleich zum Gesamtkanton. Eine weitere Studie der JC Kleiner GmbH,

St. Gallen, die auf die Gemeindeberatung spezialisiert ist, zeigt: Mit steigender Grösse von Gemeinden stellen sich bei den Verwaltungsaufgaben Skaleneffekte ein. Das heisst: Pro Geschäftsfall entstehen tiefere Kosten. Die JC Kleiner GmbH geht davon aus, dass bei einem Zusammen-

Die Steuerfüsse fusionierter Gemeinden vor der Fusion und heute*

*arithmetisches Mittel, ungewichtet



Quelle: Gemeindeabteilung, AZ / Grafik: mop

schluss von zwei bis drei Gemeinden ein Sparpotenzial von drei Prozent des Bruttoaufwands realisiert werden kann, bei einer Fusion von vier und mehr Gemeinden gar von fünf oder mehr Prozent. Die nachträgliche Überprüfung habe gezeigt, dass diese Entlastungen nachhaltig realisiert wurden.

Patrik Gasteli: Fokussierung auf die Finanzen ist zu einfach

«Die Ausgestaltung und die Auswirkungen von Gemeindefusionen sind so verschieden, wie die Gemeinden verschieden sind», sagt Patrik Gasteli, Präsident der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau und SVP-Grossrat aus Böttstein. Eine generelle Einschätzung der Auswirkung von Fusionen sei folglich sehr schwierig, sich auf die finanziellen Auswirkungen zu fokussieren, sei zu einfach.

Für ihn ist klar: «Nebst den organisatorischen Folgen einer Fusion ist meistens auch ein Entwicklungsschub verbunden.» So richte man sich in den meisten Bereichen auf das modernere Niveau aus und/oder nutze die Fusion für einen Erneuerungsschub. Als Beispiele nennt er Schule, Katasterpläne, Geschäftsverwaltungsprogramm.

Ammänner-Präsident kritisiert Berechnung der Einsparungen

Einsparungen oder besser der Wegfall von Kosten in einzelnen Bereichen liegen laut Patrik Gasteli in der Natur einer Fusion. So brauche es nur noch einen Gemeinbeschreiber, wo vor der Fusion zwei Personen diese Posten in den Gemeinden ausübten. Gasteli kritisiert: «Hier aber von prozentualen Auswirkungen und insbesondere von einem höheren Wert, je mehr Gemeinden sich an einer Fusion beteiligen zu reden, erachte ich als wenig seriös.»

Der Erfolg einer Fusion solle und dürfe nicht allein an finanziellen Kriterien gemessen werden, verdeutlicht er: «Diese gehören zu den Erfolgsfaktoren, bilden aber nicht den vollumfänglichen Erfolg ab. Der Erfolg liegt bei einer gut abgestützten Projektarbeit und dem klaren Willen der Behörden und insbesondere der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.» Nebst finanziell eindeutig messbaren Werten seien aber auch Softfaktoren wie qualitative Veränderungen, Emotionen, Identifikation und schliesslich die Zufriedenheit und das Wohlfinden der Bürgerinnen und Bürger wichtig, sagt Gasteli.

«Kosten können reduziert werden, indem man Synergien nutzt»

Yvonne Reichlin geht als Gemeindeabteilungsleiterin in Pension. Sie spricht über Gemeindefusionen und über ihr Theologiestudium.

Interview: Mathias Küng

Yvonne Reichlin leitete von 2012 bis vor wenigen Tagen die Gemeindeabteilung des Kantons. In ihrer Zeit wurde beispielsweise der innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich grundlegend reformiert. Jetzt geht sie in Pension. Ihr Nachfolger ist Martin Süess. Wir sprachen mit Yvonne Reichlin über ihre Erkenntnisse in der anhaltenden Debatte über Gemeindezusammenschlüsse.

Im Jahr 2000 zählte der Aargau 232 Gemeinden, jetzt 200. Ist das jetzt effizient genug? Zürich hat viel weniger Gemeinden.

Yvonne Reichlin: Der Aargau gehört zusammen mit Bern und der Waadt zu

den Kantonen mit der grössten Zahl von Gemeinden. Grundsätzlich kann man sagen, dass Skaleneffekte nachgewiesen werden können, wenn sich Gemeinden zusammenschliessen. Das heisst, Kosten können reduziert werden, indem man Synergien nutzt bei Dienstleistungen, die von den Gemeinden erbracht werden müssen.

Und darüber hinaus?

Die Effizienz ist nicht das Einzige, das bei einem solchen Schritt abgewogen werden muss. Es geht darum, ob und wie sich die Kulturen der Gemeinden einander annähern und zusammengeführt werden können. Dies ist nicht nur eine rein ökonomische, sondern auch eine Vertrauensfrage.



Yvonne Reichlin. Bild: Alex Spichale

Schaut man die Entwicklung der Steuerfüsse der fusionierten Gemeinden an, scheint es sich für die Mehrheit gelohnt zu haben. Oder

steigen die Kosten erst mittel- und längerfristig wieder?

Erfahrungsgemäss sind die kleineren Gemeinden die finanzschwächeren. Im Rahmen eines Zusammenschlusses kann ihr Steuerfuss meist gesenkt werden, auf das Niveau des Steuerfusses der grösseren Gemeinde, mit der sie zusammengehen. Daraus entstehen zwar tiefere Steuereinnahmen. Diese werden aber in der Regel durch ein effizientes Kostenmanagement in der neuen Gemeinde kompensiert.

Der Kanton zahlt an Fusionsgemeinden je nach ihrer Finanzkraft zum Teil enorme Beiträge. Besteht da nicht das Risiko, dass Gemeinden «gekauft» werden?

Die Kantonsbeiträge stehen bei einem Gemeindezusammenschluss nie im Vordergrund. Jeder Gemeindezusammenschluss ist ein Jahrhundertprojekt. Da müssen viele Faktoren stimmen. Zudem lassen sich die Gemeinden und deren Bevölkerung nicht «kaufen». Darum gibt es auch immer wieder Projekte, die trotz hohen Kantonsbeiträgen an der Urne keine Mehrheit finden.

Welches ist das grösste Hindernis für eine Gemeindefusion?

Diese Frage ist schwierig zu beantworten. Es gibt diverse Hindernisse, die einem Zusammenschluss im Wege stehen können. Manche Gemeinden sind in ihrer Kultur zu unterschiedlich, oder ein Zusammenschluss scheint auf-

grund der geografischen Lage wenig plausibel. Das grösste Hindernis ist auf jeden Fall die Kantonsgrenze – ein Zusammenschluss von Gemeinden dies- und jenseits der Kantonsgrenze ist praktisch unmöglich.

Gibt es bei gescheiterten Fusionsanläufen bei den Gründen eine Gemeinsamkeit?

Der Gemeinderat und die Projektleitung müssen die einzelnen Schritte des Zusammenschlusses begleiten und führen. Gute Kommunikation und der Einbezug der Bevölkerung sind sehr wichtig. Nur so kann man sicherstellen, dass die Bevölkerung der jeweiligen Gemeinden Vertrauen fasst in die beteiligten Gemeinden, die politischen Akteure und in den Prozess des Zusammenschlusses als Ganzes. Zudem sind die finanziellen Aussichten der neuen Gemeinde sehr wichtig. Wenn die Finanzplanung nicht aufzeigen kann, dass keine Steuerfusserhöhung droht,

kann kaum eine Zustimmung erwartet werden.

Und welches ist der grösste Treiber, die Aussicht auf tiefere Steuern oder weil man keine Behördenmitglieder mehr findet oder ...?

Es gibt verschiedene Treiber für einen Zusammenschluss: Knappe Finanzen und wiederholte Schwierigkeiten bei der Besetzung der Exekutive oder der Verwaltungsstellen können eine Gemeinde zu einem Zusammenschluss bewegen. Auch gibt es Gemeinden, die z. B. schon langjährig eng zusammenarbeiten und ihre Verwaltungsstellen schon zusammengelegt haben. Sie entscheiden sich vielleicht in einem nächsten Schritt zu einem effektiven Zusammenschluss.

Was ist die grösste Veränderung bei den Gemeinden, die Sie in ihrer Zeit als Leiterin der Gemeindeabteilung festgestellt haben?

Ich habe den Eindruck, dass es für die Gemeinden zunehmend schwieriger wird, qualifiziertes Verwaltungspersonal zu rekrutieren. Viele Verwaltungsaufgaben werden heute temporär oder langfristig von Externen oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erbracht. Die Gemeinden sind, wie der übrige Arbeitsmarkt, von der Pensionierungswelle der Babyboomer-Generation betroffen.

Jetzt sind Sie in Pension. Haben Sie schon Pläne für die Zeit danach, haben Sie endlich Zeit für Hobbys oder eine Weltreise?

Seit meinem Übertritt zur Katholischen Kirche interessieren mich zunehmend auch theologische Fragen. Ich habe mich nun an einer Universität für ein Fernstudium in Theologie eingeschrieben. Daneben werde ich ausreichend Zeit haben, den Garten nicht nur beim Jäten, sondern auch auf der Liege zu geniessen.