

**8** «Heimatliche Sprache und Kultur»: Ein schulisches Angebot von grossem Wert, aber ohne Mittel des Kantons.

**16** Voller Einsatz für die Gewässer: Geografin Antonia Eisenhut leitet die Umweltschutzorganisation Aqua Viva.

**18** Für ihr neues Album begab sich die Band Deadverse auf eine tierfreundliche Hatz nach schnörkellosem Punk.

## ausgang.sh

Kunterbunt und interkulturell geht es auf dem Kammgarnareal am Tag der Kulturen zu und her.

# schaffhauser

# az

## Die lokale Wochenzeitung

Nr. 3, Donnerstag, 21. Januar 2016

CHF 3.50 AZA 8200 Schaffhausen



grafiker  
köchin  
gärtner  
**ostjob.ch**  
Die besten Jobs in der Region.



Foto: Peter Leutert



**Schlatter Bau AG**  
Schaffhausen, Neuhausen am Rhf.  
www.schlatterbauag.ch  
052 643 53 23

**Hochbau  
Tiefbau  
Umbau  
Gerüstbau**

## Grossbeggingen kommt

1831 floss Blut, als der Kanton Schaffhausen «erfunden» wurde. Am 28. Februar dieses Jahres wird entschieden, ob eine grosse Strukturreform eingeläutet werden soll, hoffentlich ohne Mord und Totschlag. Wie der Kanton in Zukunft aussehen wird, ist ungewiss. Die Regierung ist mutlos, die Parteien zaghaft. Gemeindefusionen könnten viele Probleme lösen. Die Frage ist, ob man das will. Gespart wird dabei auf jeden Fall nichts.

**Seiten 2 bis 7**

## ■ impressum

schaffhauser **az**

Die Lokalzeitung für Schaffhausen. Erscheint jeweils donnerstags mit dem Veranstaltungsteil *ausgang.sh*. Amtliches Publikationsorgan von Stadt und Kanton Schaffhausen sowie den Gemeinden Neuhausen am Rheinfall und Stein am Rhein.

98. Jahrgang

**Redaktion und Verlag**

Webergasse 39, Postfach 36,  
8201 Schaffhausen  
Tel.: 052 633 08 33  
Fax: 052 633 08 34  
E-Mail: [redaktion@shaz.ch](mailto:redaktion@shaz.ch)  
[www.shaz.ch](http://www.shaz.ch)

**Verlagsleitung**

Bernhard Ott, Bea Hauser (Stv.)

**Redaktion**

Kevin Brühlmann (kb.)  
Mattias Greuter (mg.)  
Bea Hauser (ha.)  
Bernhard Ott (B.O.)  
Marlon Rusch (mr.)  
Jimmy Sauter (js.)

**Fotografie**

Peter Pfister (pp.)

**ausgang.sh-Redaktion**

Romina Loliva (rl.)  
Mala Walz (mw.)  
Andrina Wanner (aw.)  
E-Mail «[ausgang.sh](mailto:ausgang.sh)»:  
[ausgang@shaz.ch](mailto:ausgang@shaz.ch)

**Freie Mitarbeitende**

Barbara Ackermann (ba.)  
Hans-Jürg Fehr (hjf.)  
Praxedis Kaspar (P.K.)

**Abonnemente**

3 Mte.: 30 Fr. (inkl. MwSt)  
1 Jahr: 165 Fr. (inkl. MwSt)  
Soli 1 J.: 220 Fr. (inkl. MwSt)

**Abonnementsverwaltung**

Bernhard Ott  
[abo@shaz.ch](mailto:abo@shaz.ch)

**Druck**

Tagblatt Print,  
St. Gallen-Winkeln

**Inserate**

Sibylle Tschirky  
[inserate@shaz.ch](mailto:inserate@shaz.ch)

**Inserate Normalauflage**

1 sp/mm: 1.10 Franken  
Reklame: 2.95 Franken

**Inserate Extrablatt**

1 sp/mm: 1.10 Franken  
Reklame: 2.95 Franken

**Layout-Konzept**

Matthias Schwyn

## ■ kommentar

## Gemeinden mit Borderline-Syndrom



**Romina Loliva über  
scheinautonome  
Gemeinden und die  
mutlose Regierung.**

Als die sieben Ostereier zerschlagen wurden und das Projekt «sh.auf» beerdigt war, konnten die Schaffhauserinnen und Schaffhauser wieder ruhig schlafen. Niemand würde ihnen ihre Identität als Stettemerinnen, Hallauer oder Begginer streitig machen.

Und dennoch, wer in Altdorf oder Bibern beheimatet war, muss sich damit zufriedengeben, jetzt ein Thaynger zu sein. Im oberen Reiat und im unteren Klettgau sind weitere Fusionen geplant, und nun bittet die Regierung die Stimmbevölkerung um ihre Meinung. Wie soll der Kanton in Zukunft organisiert sein? Dürften es weniger Gemeinden sein – oder gar keine mehr?

Der erneute Versuch, die Gemeinden und den Kanton zu reorganisieren, kommt nicht von ungefähr. Viele Kommunen haben ernsthafte Probleme. Sie haben Mühe, ihre politischen Ämter zu besetzen, benötigen immer mehr Zusammenarbeitsverträge – über 200 solche Vereinbarungen bestehen bereits – und sind stark vom interkantonalen Finanzausgleich abhängig. Das führt zur Scheinautonomie (siehe Seite 3), quasi das Borderline-Syndrom der Gemeinden, bei welchem die Selbst- und die Fremdwahrnehmung absolut nicht mehr übereinstimmen. Diese Realität zu ignorieren grenzt an Fahrlässigkeit.

Man könnte nun sagen, die Gemeinden sollen selbst entscheiden, ob sie fusionieren wollen oder nicht, es bräuchte dazu keine Strukturreform. Wenn aber Gemeinden nicht einmal mehr in der

Lage sind, ein gemeinsames Schulhaus zu bauen, obwohl es nötig ist, wäre etwas Druck vielleicht förderlich. Dass die Regierung zwei Modelle – wenige leistungsfähige Gemeinden oder eine einzige Verwaltung unter kantonaler Leitung – vorschlägt, ist gut gemeint, führt aber wahrscheinlich dazu, dass die ganze Übung abgebrochen wird.

Zu gross ist die Angst vor einem übermächtigen «Grossschaffhausen», vor Zwangsfusionen oder einfach nur vor verfrühten Entscheidungen. Dass sowohl die Regierung wie auch der Kantonsrat darauf verzichtet haben, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben, macht die Situation nicht einfacher. Die Parteien sind auch keine Hilfe. Die SP hat die Stimmfreigabe beschlossen, weil, wie sie selbst in einer Mitteilung formuliert, «die Unsicherheit darüber, wie eine Zustimmung interpretiert und umgesetzt werden könnte», zu gross sei. Die SVP beschwört die grosse Katastrophe herauf. Der Rest weiss noch nicht so recht.

Diese Mutlosigkeit hat in politischen Prozessen nichts zu suchen und verunsichert die Bevölkerung. Nun ist es an uns, abzuwägen und zu entscheiden. Das gestaltet sich aber schwierig. Der Ansatz der Regierung wird auch in der «az»-Redaktion kritisiert, was dazu führen wird, dass einige von uns beide Vorschläge ablehnen werden. Andere befürworten die Verringerung der Anzahl der Gemeinden (Modell A) und es gibt auch jene, die die Idee der Aufhebung der Gemeinden und die Neubildung einer kantonalen Verwaltung (Modell B) prüfungswert finden.

Wie der Kanton und seine Gemeinden in Zukunft funktionieren werden, bleibt ungewiss. Dies, weil Regierung und Parlament die Diskussion falsch aufgegleist haben und die Bereitschaft der Gemeinden, eine gemeinsame Lösung zu finden, offensichtlich nicht vorhanden ist.

## ■ inhalt

### Selbst ist der Gemüsebauer

**Landwirtschaft:** Der Verein «Bioloca» will sein eigenes Gemüse anbauen . . . . . 10

### Die Bank der kleinen Leute

**Geschichte:** Hülfs-gesellschaft und Ersparniskasse feiern ihr 200-jähriges Bestehen . . 15

### Rubriken

**Donnerstagsnotiz:** Carlos Abad wusste es. . . . . 23





«Jede zweite Gemeinde in der Schweiz hat Schwierigkeiten, ihre Ämter zu besetzen.»

Fotos: Peter Leutert

Gemeinden fusionieren, um weiter zu existieren: Der Experte Reto Steiner im Gespräch

# «Es ist ein Nullsummenspiel»

■ Romina Loliva

**az Reto Steiner, warum fusionieren die Gemeinden in der Schweiz?**

**Reto Steiner** Es gibt verschiedene Beweggründe für eine Fusion. Wir können zwischen reaktiven und proaktiven Gemeindefusionen unterscheiden. Reaktive Fusionen gehen von Problemen aus. Vielen Gemeinden fehlen beispielsweise Menschen, die bereit sind, sich in der kommunalen Politik zu engagieren. Zurzeit hat jede zweite Gemeinde in der Schweiz Schwierigkeiten, ihre Ämter zu besetzen. Dann gibt es Gemeinden, die finanzielle Probleme haben – momentan etwa ein Drittel – und nicht in der Lage sind, ihre Leistungen zu erbringen. Sie sind oft stark auf den kantonalen Fi-

nanzausgleich angewiesen. Proaktive Fusionen zielen auf die Weiterentwicklung der Gemeinden: zum Beispiel, indem sich Kommunen aus raumplanerischen Gründen zusammenschliessen oder für den Ausbau der staatlichen Leistungen wie etwa im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung. In Fall der reaktiven Fusionen geht es um die Lösung von Problemen, bei proaktiven um neue Chancen. In beiden Fällen stärken Fusionen die Gemeinden.

**Viele Gemeinden des Kantons Schaffhausen haben Probleme. Könnten diese nicht auch ohne Fusionen gelöst werden?**

Die Schweizer Gemeinden sind im Schnitt sehr klein. Momentan zählt die Schweiz

## Reto Steiner

Reto Steiner ist seit 2002 Dozent für Betriebsökonomie und Mitglied der Geschäftsleitung des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern.

Er befasst sich mit der Organisation des öffentlichen Sektors und mit dem strukturellen Wandel der schweizerischen und internationalen Verwaltungsebenen. Er ist regelmässig als Berater von öffentlichen Institutionen tätig – vom Bund bis zu den Gemeinden – und war mehrere Jahre im Stadtrat von Langenthal (Bern) politisch aktiv. (rl.)

2'294 Gemeinden, jede zweite hat unter 1'300 Einwohnerinnen und Einwohner. Wir haben es also mit kleinsten Verwaltungseinheiten zu tun, die nicht immer in der Lage sind, die von der Bevölkerung gewünschten öffentlichen Aufgaben zu bewältigen. Die Gemeinden sind deshalb auf Partner angewiesen. Infrastrukturintensive Aufgaben wie Schulen, Wasserversorgung und Abfallentsorgung sind typische Bereiche, in welchen die Gemeinden seit Jahrzehnten eine enge Zusammenarbeit pflegen. Dies führt dazu, dass die Mitbestimmungsmöglichkeit für die Einwohner sinkt, weil die Ausgaben der Gemeinden gebunden sind und wenig Handlungsspielraum besteht. Gleichzeitig werden zur Qualitätssicherung immer mehr Aufgaben von den Gemeinden zum Kanton verlagert. Das nennt sich Scheinautonomie – eine Entwicklung, welche ich als gefährlich erachte, weil die lokale Ebene in ihrer Substanz ausgehöhlt wird. Fusionen können dem entgegenwirken.

#### **Braucht es die Gemeinde als Staatsebene überhaupt noch?**

Auf jeden Fall. Die Gemeindeebene ist



Verwaltung studieren? Das geht an der Universität Bern, bei Reto Steiner.

## **Strukturreform**

Die Schaffhauser Stimmbevölkerung entscheidet am 28. Februar, ob die Strukturen des Kantons reformiert werden sollen.

Die Regierung schlägt zwei Varianten vor: Modell A «wenige leistungsfähige Gemeinden – angepasste kantonale Verwaltung» und Modell B «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung».

Bei Modell A geht es um die Reorganisation der Gemeinden nach ihrer Leistungsfähigkeit. Das Ziel wäre die Verringerung der Anzahl der Gemeinden und die Anpassung der kantonalen Strukturen. Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern würden fusioniert werden.

Bei Modell B würden alle kommunalen Verwaltungen aufgehoben werden. Die Aufgaben der Gemeinden würden demnach von einer kantonalen Verwaltung wahrgenommen werden. In dieser Form ein Novum in der Schweiz. (rl.)

sehr wichtig, weil sie öffentliche Leistungen nahe bei der Bevölkerung erbringen kann. Dies ist in der Regel kostengünstiger und bedürfnisgerechter. Das sogenannte Subsidiaritätsprinzip gilt weltweit als Leitmaxime guten staatlichen Handelns. Dieses sagt, dass übergeordnete grössere Staatseinheiten wie die Kantone oder der Bund nur dann einspringen sollen, wenn die unterste Staatsebene dazu nicht in der Lage ist. Gemeindefusionen ermöglichen die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, weil die Leistungsfähigkeit erhöht wird, ohne die Mitbestimmung zu beschneiden.

#### **Der Kanton Schaffhausen hat rund 80'000 Einwohnerinnen und Einwohner. So viel wie eine grössere Stadt in der Schweiz. Wie gross darf eine Gemeinde werden?**

Sie sollte mindestens so gross sein, dass sie ihre Aufgaben effizient erfüllen kann. Das heisst, dass eine Gemeinde Leistungen zu verhältnismässigen Kosten erstellen soll. Ab welcher Grösse das möglich ist, lasse ich bewusst offen, weil die Be-

dürfnisse und lokalen Gegebenheiten sehr unterschiedlich sind. Kommunen mit weniger als 3'000 Einwohnern sind sicherlich kritisch zu hinterfragen, denn die Kosten pro Einwohner sind in solchen Gemeinden zu hoch. Auf der anderen Seite gilt: je grösser und vielfältiger das Gebiet, desto teurer der Koordinations- und Managementaufwand und die Gefahr, an der Bevölkerung vorbeizupolitizieren. Es gilt deshalb ein Optimum zu suchen.

### **«Fusionen sind kein Sparprogramm»**

#### **Fusionen führen also nicht zu Einsparungen?**

Die Qualität der Leistungen verbessert sich, das lässt sich anhand unserer Evaluationen feststellen. Der Grad an Professionalisierung in der Verwaltung und die Attraktivität der Gemeinde steigen, das Gewicht gegenüber dem Kanton verändert sich. Die finanziellen Auswirkungen fallen unterschiedlich aus. Es gibt Gemeinden, die durch eine Fusion Geld sparen konnten, aber in der Regel ist es ein Nullsummenspiel. Um die Zustimmung der Bevölkerung zu erhalten, legt man den Steuerfuss eher auf das Niveau der steuergünstigsten Gemeinden,

Das lässt sich anhand unserer Evaluationen feststellen. Der Grad an Professionalisierung in der Verwaltung und die Attraktivität der Gemeinde steigen, das Gewicht gegenüber dem Kanton verändert sich. Die finanziellen Auswirkungen fallen unterschiedlich aus. Es gibt Gemeinden, die durch eine Fusion Geld sparen konnten, aber in der Regel ist es ein Nullsummenspiel. Um die Zustimmung der Bevölkerung zu erhalten, legt man den Steuerfuss eher auf das Niveau der steuergünstigsten Gemeinden,



die Leistungen werden gleichzeitig ausgebaut. Hinzu kommt, dass kaum Kündigungen ausgesprochen werden. Auch bürgerliche Parteien tun sich schwer, Personal auf der Gemeindeebene zu entlassen. Da kennen sich alle persönlich. 70 Prozent der Ausgaben sind Personalkosten, die erhalten bleiben. Unter dem Strich kann nicht viel gespart werden.

#### **Was passiert mit dem Steuerwettbewerb?**

Die Bevölkerung ist bereit, Steuern zu zahlen, wenn sie die damit verknüpften Leistungen erhält und diese auch für qualitativ hochstehend erachtet. Steuerwettbewerb führt dazu, dass sich die Gemeinden stets fragen müssen, welche Leistungen sie zu welchem Preis anbieten wollen und können. Bei einer Aufhebung der Gemeindeebene würde der Wettbewerb wegfallen. Ob dann das Verhältnis zwischen Leistung und Kosten bei den Entscheidungsträgern immer bewusst ist, ist fraglich.

#### **Nimmt die Beteiligung bei Gemeindeversammlungen oder Abstimmungen nach Fusionen eher zu oder ab?**

Wir stellen nach den Fusionen eine leichte Abnahme der Partizipation fest. Spannend ist jedoch, dass sich die Zusammensetzung ändert. Ältere Einwohnerinnen und Einwohner, die sich stark mit den früheren Gemeinden identifizieren, haben mehr Mühe und reden weniger oft mit, Zugezogene und jüngere Leute haben mehr Interesse, weil sie über den veränderten Lebensraum mitentscheiden wollen.

#### **Müssten folglich bei einer Fusion Anpassungen am demokratischen System vorgenommen werden?**

Bis zu einer Grösse von 5'000 Einwohnern ist die Gemeindeversammlung ein mögliches Instrument, das nicht zu Defiziten führt. In grösseren Gemeinden sollte man ein Parlament prüfen, ab 10'000 Einwohnern ist meines Erachtens ein Parlament zwingend. Wenn nur ein bis zwei Prozent der Stimmbevölkerung am demokratischen Prozess teilnehmen, ist das rechtlich zwar korrekt, aber demo-

kratisch fragwürdig. Ein Parlament kann eher der Regierung auf die Finger schauen, das fördert die Transparenz.

#### **Die Regierung des Kantons Schaffhausen schlägt gegenwärtig das Modell einer einzigen kantonalen Verwaltung vor. So würde Schaffhausen ein Stadt-**

#### **kanton. Was halten Sie davon?**

In der Schweiz wäre es ein Novum, europäisch ein Sonderfall. Lediglich der Kanton Basel-Stadt hat eine vergleich-

bare Struktur: Die Stadt Basel ist gleichzeitig auch Kanton. Es gibt nur noch die beiden Gemeinden Bettingen und Riehen. Basel-Stadt ist jedoch homogener, als es ein Stadtkanton Schaffhausen wäre, weil das Gebiet als Stadt historisch gewachsen ist. Die Variante wäre durchaus umsetzbar und in der Grösse von Schaffhausen gut zu steuern, allerdings eine besondere Herausforderung. Die Bedürfnisse der Bevölkerung sind unterschiedlich und die Komplexität einer solchen Struktur ist hoch. Aber machbar wäre es.

### «Eine Reduktion der Gemeinden wäre wünschenswert»

#### **Könnte Schaffhausen sich in die Gemeinden Stadt und Land aufteilen?**

Die Aufteilung in Stadt und Land könnte problematisch werden. In der Schweiz kennen wir die Situation beider Basel. Basel-Stadt ist wirtschaftlich stark, hat eine Universität, ein grosses Kulturangebot. Basel-Landschaft profitiert durch viele Staatsverträge von den Leistungen der Stadt. Daraus ergibt sich ein Trittbrettfahrer-Effekt. Basel-Landschaft kann sich aus der finanziellen Verantwortung ziehen und darauf spekulieren, dass Basel-Stadt die Leistungen trotzdem aufrechterhält. Das ist unfair und führt zu klassischen Stadt-Land-Konflikten.

#### **Sehen Sie im Kanton Schaffhausen überhaupt Reformbedarf?**

Eine Reduktion der Anzahl der Gemeinden auf 5 bis 10 wäre für den Kanton Schaffhausen wünschenswert. Die Scheinautonomie der Kleinstgemeinden kann damit beseitigt werden und die Gemeinden würden eine Grösse erreichen, die wieder eine sinnvolle Selbstverwaltung ermöglicht. Wer Ja zu Gemeindefusionen sagt, sagt Ja zur Gemeinde. Das kann ich nur empfehlen. Ein Sparprogramm ist es aber nicht.



«Scheinautonomie ist gefährlich. Fusionen können dem entgegenwirken.»

Als der Kanton Schaffhausen «erfunden» wurde

# Ein Aufstand und seine Folgen

Zum ersten Mal seit 1831 hat das Schaffhauser Stimmvolk Ende Februar die Gelegenheit, über die künftige Gestaltung unseres Kantons zu entscheiden. Diesmal friedlich an der Urne und nicht wie 1831 mit einem bewaffneten Zug der Landgemeinden in die Stadt.



Bei der Ausscheidung von Kantons- und Stadtgut verlor die Stadt ihren bisherigen Amtssitz, das Rathaus an der Vorgergasse.

Foto: Peter Leutert

## ■ Bernhard Ott

Die heutige Organisation von Kanton und Gemeinden geht unter anderem auf ein blutiges Ereignis zurück. Wie in anderen Kantonen hatten sich auch in Schaffhausen die Landgemeinden in den Jahren 1830 und 1831 gegen die Vorherrschaft der Stadt erhoben und gewaltsam mehr Mitsprache verlangt. Im Gegensatz zu Basel konnte bei uns die Trennung in zwei Kantone verhindert werden.

Während die gewaltsamen Zusammenstösse in Basel den Konflikt noch vertieften, führte in Schaffhausen ein bewaffneter Zug von Klettgauer Demonstranten zu einer heilsamen Ernüchterung. Was war geschehen? Am 16. Mai 1831, drei Tage vor der Abstimmung über eine neue Kantonsverfassung, die im Rahmen eines Kompromisses den Landgemeinden eine grösseres Gewicht einräumen wollte, rot-

tete sich ein bewaffneter Haufen von mehreren hundert Klettgauern zusammen und zog Richtung Stadt.

Die Scharfmacher stammten aus Hallau und Schleithem. Sie waren mit dem Kompromiss nicht zufrieden, den ein spezieller Verfassungsrat ausgearbeitet hatte. Er gewährte den Landgemeinden 48 Sitze im Kantonsrat, der bisher dominierenden Stadt nur noch 36 Sitze. Für die Extremisten auf dem Land war die Stadt trotzdem immer noch zu einflussreich. Sie behaupteten, die Verfassungsräte aus den Landgemeinden seien von der Stadt bestochen worden.

Am 16. Mai 1831 machten sie Jagd auf die Verfassungsräte ihrer Gemeinden und führten sie als Gefangene in ihrem Marsch nach Schaffhausen mit. Als die bewaffneten Klettgauer am Abend vor der damals noch ummauerten Stadt eintrafen, waren die Tore geschlossen. Es ge-

lang den Aufrührern zwar, einen Torflügel des Mühltors auszuhängen, aber als sie in die Stadt eindringen wollten, wurden sie von Gewehrkugeln empfangen. Der Hallauer Schuster Martin Votsch brach tot zusammen, zwei weitere Landvertreter wurden schwer verletzt.

Dieser Blutzoll brachte die Klettgauer zur Besinnung. Sie zogen sich zurück, so dass zwei um Vermittlung gebetene eidgenössische Politiker in Aktion treten und die streitenden Parteien zur Niederlegung der Waffen überreden konnten. Dank ihrer Intervention wurde die Verfassung noch einmal angepasst und die Stellung der Landschaft weiter gestärkt.

## Trennung von Stadt und Kanton

Eine der wichtigsten Konsequenzen der neuen Regelung war die Trennung von Kanton und Stadt Schaffhausen. Nachdem die Stadt jahrhundertlang den Kanton dominiert hatte, wurde sie 1831 zu einer eigenen Gemeinde, sie stand fortan rechtlich auf derselben Stufe wie alle anderen Gemeinden, während gleichzeitig der Kanton als übergeordnete Ebene damals erst richtig «erfunden» wurde, wie es der Historiker Eduard Joos formuliert.

Seit diesem Zeitpunkt gibt es zwei voll ausgebildete Verwaltungen, eine für den Kanton, die andere für die Stadt. Zuvor war allerdings eine minutiöse Ausscheidung von Kantons- und Stadtgut nötig. Während den Verhandlungen gerieten sich Stadt- und Landvertreter erneut in die Haare, ein Konflikt, der ein weiteres Mal durch ein eidgenössisches Schiedsgericht beigelegt werden musste.

Sichtbarster Ausdruck der veränderten Machtverhältnisse war der Übergang des alten Rathauses an der Vorgergasse in den Besitz des Kantons. Die Stadt musste sich folglich für ihre Gremien einen neuen Amtssitz suchen. Das erste Stadthaus war das Haus «zum Luchs» am Herrenacker, seit 1839 residiert der Stadtrat im heutigen Stadthaus an der Ecke Krumm- gasse/Stadthausgasse.