Die Verbindung von Andwil (Bild) mit Gossau wäre die zwölfte Gemeindeheirat im Kanton St. Gallen.

Hier der Einheitskanton Schaffhausen, dort die Verschmelzung im Fürstenland: Am 28. Februar werden in der Ostschweiz Weichen gestellt. Mit ungewissem Ausgang.

St. Galler Gemeinden gehören heute schon zu den grössten

er Kanton Glarus galt Am 28. Februar könnten ihm nun die Schaffhauser den Rang ablaufen. Sie entscheiden darüber, ob sie die 26 Gemeinden im Kanton entweder stark reduzieren oder gar alle abschaffen wollen. Der gemeindefreie Einheitskanton wäre ein absolutes Novum für die Schweiz, wie Reto Steiner, Professor für Public Management an der Universität Bern, sagt. «Das wäre auch international sehr ungewöhnlich.» Rechtlich ist gegen die Abstimmung nichts einzuwenden. Gemäss Bundesverfassung, Artikel 50, ist die Gemeindeautonomie nach kantonalem Recht gewährleistet. Eine Bestandesgarantie für Gemeinden gibt es hingegen nicht. Ein Kanton kann also selber entscheiden, ob und Wenn ein Kanton Gemeinden hat. muss er ihnen jedoch ausreichend

Schweiz als Nachzüglerin

Autonomie zugestehen.

Schweiz und in Frankreich (mit aktuell 36000 Gemeinden)», sagt Forscher Steiner. Die Schweiz sei eine Nachzüglerin, da sie erst in den 1990er-Jahren mit Gemeindefusionen begonnen hat.

Im Kanton St. Gallen hatte es allerdings bereits Anfang des 20. Jahrhunderts eine Veränderung des Bestandes um zwei Gemeinden gegeben. Auch findige Köpfe aus Industrie, Gewerbe und Vereinen in Ebnat und Kappel waren dem Zeitgeist weit voraus, als sie 1964 die Verschmelzung zur heutigen Gemeinde Ebnat-Kappel initiierten. Noch frühere Vorstösse – 1923 und in den 30er- und 50er-Jahren – waren misslungen. Im Nachgang sollte es dann aber über 40 Jahre dauern, bis die mutige Pioniertat im Kanton St. Gallen mit den Gemeinden Nesslau und Krummenau (2005) sowie Rapperswil

und Jona (2007) Nachahmer fand. Zehn Jahre Gemeindevereinigungsgesetz im Kanton St. Gallen: Welche Gemeindereformen wurden umge-

setzt? Wie viele sind gescheitert? - Das wachsene Struktur sind da viel wesentfinanzstarke Gossau mit dem länd- licher», sagt Schaible. lichen Andwil: Es wäre die zwölfte Gemeindeheirat im Kanton, die am 28. Februar über die Bühne gehen der Strukturwandel aber einiges wert. könnte. Eine Prognose über den Abstimmungsausgang wagt nicht einmal Bruno Schaible, obwohl es ihm nicht an Erfahrung fehlt. Im Gegenteil: 131 Fusionsprojekte – von Korporationen über Orts-, Schul- bis zu Politischen Gemeinden – hat der Gemeindereformer seit Mitte 2007 im Kanton St. Gallen schon begleitet - mit einer Erfolgsquote von 85 Prozent. Doch der 56-Jährige weiss, seit es das Gemeindevereinigungsgesetz gibt: «Fusionen gelingen nur, wenn der politische Wille dafür da ist, die Bürger die Verschmelzung also

St. Galler Gemeinden sind stark...

wollen. Druck bewirkt nichts.»

Wer den Gemeinden Vorschriften machen will, muss im Kanton St. Gallen ohnehin mit sehr viel Widerstand rechnen. Nicht nur, weil rund 30 Vertreter im 120köpfigen Kantonsrat sitzen, die irgendeine Funktion in einer Gemeinde den ist ausdrücklich in der Kantonsver-Territorialreformen sind keine heitsgemeinden, die er fördern will -Schweizer Erfindung, im Gegenteil. also von Politischen Gemeinden, die Steiner. Noch grössere Gemeinden Schon seit den 1950er-Jahren passen auch die Volksschule führen (derzeit 49 gebe es – Basel-Stadt einmal ausgeeuropäische Länder ihre historisch von 77). Doch zwingend vorgegeben ist nommen - «nur in den Kantonen Glarus, gewachsenen Gemeinden den verän- im Gesetz weder diese Organisations- Zug und Obwalden». Im grössten Ostderten Lebensbedingungen und Ge- form noch eine Mindestgrösse. «An- schweizer Kanton gibt es heute noch meindeaufgaben an. «Mit 2294 Ge- dere Einflüsse wie eine abgelegene 77 Politische Gemeinden, zwölf weni-

Der Druck zu Vereinigungen ist

ohnehin nicht hoch. Dem Kanton ist Wie andere Kantone auch versüsst er Gemeindevereinigungen mit Startund Entschuldungsbeiträgen, Beiträgen an den vereinigungsbedingten Mehraufwand und Projektbeiträgen. Die Verschmelzung von Gossau und Andwil lässt er sich 8,3 Millionen Franken kosten, finanziert aus dem besonderen Eigenkapital, aus dem - zusammen mit dem Stützen des kantonalen Steuerfusses – jährlich maximal 30,6 Millionen zur Verfügung stehen. «Damit lassen sich noch für weitere zehn Jahre Gemeindevereinigungen anstossen», prophezeit Schaible.

...und überdurchschnittlich gross

Jede zweite Schweizer Gemeinde hat weniger als 1400 Einwohner. Dies wegen kleinstrukturierter Kantone wie Tessin (die kleinste Gemeinde Corippo im Verzascatal hat 17 Einwohner). Graubünden, Fribourg, Bern und

fassung festgeschrieben. Zwar spricht mit den grössten Gemeinden: «Nur nen nicht forcieren und schon gar nicht der Gesetzgeber vor allem von Ein- 34 von 77 zählen heute weniger als 4000 Einwohner», sagt Wissenschafter meinden finden wir heute europaweit Lage, die Topographie, die Bevölke- ger als Ende 2006, «Und die Fusionsdie kleinräumigsten Strukturen in der rungsdichte oder die historisch ge- welle ist noch nicht vorbei», sagt

Fusion Glarus: 25/3 - Schaffhausen: 26/0?

der Trend zu Gemeindezusammenschlüssen beschleunigt. Im vergangenen Jahr verschwanden 30 Schweizer Gemeinden von der Landkarte. 2294 gibt es noch, ein Fünftel weniger als zur Jahrtausendwende - am meisten hat der Kanton Bern mit 352. Anteilsmässig die grösste Gemeindereform gab es Anfang 2011 im Kanton Glarus, als 25 Gemeinden zu 3 verschmolzen. Heute ist klar: Die ambitiöse Strukturreform, 2006 besiegelt durch die Landsgemeinde, hat positive droht ein doppeltes Nein, weil wohl Effekte. Dies, obwohl der Norden und der Süden im Zigerschlitz unterschied- Regierung und Kantonsparlament zeiliche Ausgangslagen haben. Glarus Nord orientiert sich Richtung Zürich und wächst entsprechend. Glarus Süd umfasst zwei Drittel der Kantonsflä-

In den vergangenen 20 Jahren hat sich che, generiert aber nur ein Viertel des Steueraufkommens Der Schaffhauser Souverän entscheidet am 28. Februar in einer verbindlichen Variantenabstimmung, ob er die 26 Gemeinden reduzieren oder sie gar ganz abschaffen will. Ziel ist, die Strukturen aus dem 19. auf das 21. Jahrhundert auszurichten – von oben nach unten. Das trotz eines Franken. Fin erster Versuch vor zehn Jahren scheiterte. Auch dieser Vorlage niemand die Katze im Sack kaufen will: gen nicht auf, welche Konsequenzen mit dem Schritt verbunden sind und welche Haltung sie zu diesem Ge-

schäft haben. (cz)

absichten haben derzeit nur noch Marbach und Rebstein - die Grundsatzabstimmung ist für Juni geplant. Deutlich markanter ist da der Rückgang bei den Schulgemeinden: Hier ging der Bestand von 115 auf 43 zurück.

Stockender Prozess im Thurgau

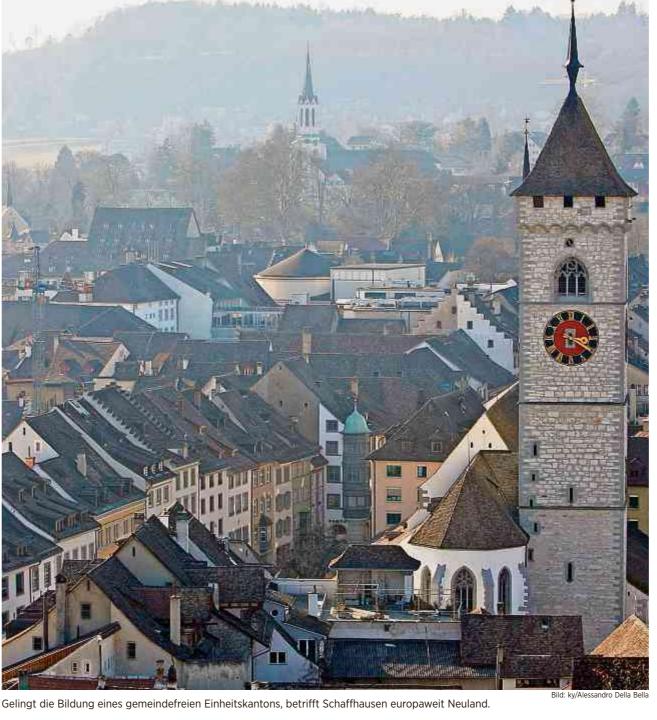
Im Kanton Thurgau ist der Prozess zur Bildung grösserer Politischer Gemeinden und Volksschulgemeinden nach der Fusionswelle von 1994 bis 2000 ins Stocken geraten. Der Thurgau war der erste Kanton, der den historischen Gemeindedualismus durch Poli tische Einheitsgemeinden ablöste. Anstelle von 35 Einheits- sowie 38 Munizi bestehen heute noch 80 Politische und 84 eigenständige Schulgemeinden. Der Strukturwandel war verbunden mit Nebengeräuschen: Einzelne Gemeinden gingen bis vor Bundesgericht. Heute spricht der Berner Gemeindeforscher Reto Steiner von einer «Phase der Stabilität», in der sich das System wieder einspielen könne und die Akzeptanz in der Bevölkerung steige. Die Thurgauer St. Gallen gehört zu den Kantonen Regierung selbst will Gemeindefusioerzwingen: Die Gemeind

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden verfügt mit 20 Einheitsgemeinden über eine relativ einfache Gemeindestruktur. Der Bestand ist ohne kantonale Volksabstimmung nicht veränderbar. Die Interessengemeinschaft «Starkes Ausserrhoden» macht Druck. Angedacht ist eine Verfassungsrevision – bis zur ersten Fusion wird es also noch eine Zeit dauern.

Im reformkritischen Kleinkanton Appenzell Innerrhoden gibt es den Begriff der Gemeinden gar nicht, stattdessen sechs Bezirke. Vier Jahre nach dem Landsgemeinde-Nein zu Bezirksfusionen wird nun die Diskussion mit einer Einzelinitiative von der Basis erneut angestossen.



Gemeindereformer Kanton St. Gallen



Die Gemeindestruktur im Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen umfasst heute 77 politische Gemeinden (davon 49 Einheitsgemeinden); Ende 2006



Erfolgreich

1964 Ebnat-Kappel (Ebnat, Kappel)

2005 Nesslau-Krummenau (Krummenau, Nesslau)

2007 Rapperswil-Jona (Rapperswil, Jona)

2009 Neckertal (Brunnadern, Mogelsberg, St. Peterzell) 2010 Wildhaus-Alt St. Johann (Alt St. Johann, Wildhaus)

2013 Wil (Bronschhofen, Wil) Gommiswald (Rieden, Ernetschwil, Gommiswald) Eschenbach (Eschenbach, Goldingen, St. Gallenkappel) Bütschwil-Ganterschwil (Bütschwil, Ganterschwil)

2013 Nesslau (Stein, Nesslau-Krummenau)

Wattwil (Krinau, Wattwil)

2007 Heerbrugg (Au, Balgach, Widnau, Diepoldsau, Berneck)

2008 Goldach, Untereggen

Rorschach, Rorschacherberg

2013 Benken, Kaltbrunn, Uznach, Schmerikon Buchs, Sevelen

2014 Amden, Weesen Goldach, Rorschacherberg, Rorschach

2015 Uznach, Schmerikon

2018 Gossau (Gossau, Andwil) Rebstein, Marbach (Grundsatzabstimmung im Juni 2016)

In Appenzell Ausserrhoden gibt es heute 20 Einheitsgemeinden.

Nur 34 von 77 St. Galler Gemeinden zählen heute weniger als 4000 Einwohner

> Die Gemeinden sind europaweit in einem starken Wandel. Der Berner Gemeindeforscher Reto Steiner glaubt an Strukturreformen: «Sie stärken die Autonomie.» Seine These: Die Gemeinden gewinnen an Bedeutung.

«Strukturreformen stärken die Autonomie»

Welches sind die treibenden Faktoren, die aus wissenschaftlicher Sicht zu Gemeindevereinigungen führen? Steiner: Jede zweite Gemeinde findet heute keine Leute für die Ämter mehr.

Wir haben immer noch fast 100000 Gemeindepolitiker - und das bei fünf Millionen stimmberechtigten Einwohnern - das ist weltweit der höchste Wert. Parallel dazu steigen die Ansprüche am Arbeitsplatz, sind die Frauen mehr beruflich tätig und die Männer zunehmend auch zu Hause gefordert.

Das Milizamt stellt also eine grosse Belastung dar?

Steiner: Ja, eine sehr grosse. Dazu kommt: Jede vierte bis jede dritte Gemeinde ist finanziell nicht eigenständig, lebt also mehrheitlich von Geld Und die dritte Variante ist dann die aus dem Finanzausgleich oder hat zu Fusion? geringe finanzielle Reserven, um ein grösseres Projekt anpacken zu können. Gemeinden in peripheren Lagen leiden unter Abwanderung, verkommen zu Schlafgemeinden. Weitere Gemeinden arbeiten derart stark mit andern wohner. Sie braucht also eine Kleinstzusammen, dass sie keinen eigenen verwaltung, sieht sich aber immer Handlungsspielraum mehr haben, sie komplexeren Geschäften ausgesetzt,

Und grosse Gemeinden erbringen Zentrumsleistungen für eine ganze

Steiner: In städtischen, gut erschlossenen Gebieten findet man Gemeinden, die gut aufgestellt sind. Sie sehen sich aber dem nationalen Wettbewerb aus- bracht werden, weil deutlich mehr gesetzt oder sind eben Leistungserbringer für eine Region: Sie gehen wäre also zu sagen: Grössere Gemein-Fusionen ein, um sich neu zu positionieren. Beispiele sind Bellinzona oder mehr anbieten. das eng verzahnte Rapperswil-Jona, das 2007 entstand, um sich weiterentwickeln zu können.

Wie können Gemeinden gestärkt werden?

Steiner: Ich sehe drei Möglichkeiten. füllen können, dem Kanton. Diese vernünftigen Preisen anzubieten. Tendenz zur Zentralisierung ist schweizweit zu beobachten. Beispiele Sie zweifeln daran? nenschutzbehörde, der Zivilschutz im Bildungsbereich oder in der Spithat mit der Kleinräumigkeit zu tun - völkerung eines Kantons. die übergeordnete Staatsebene kann das besser – es bringt aber einen Ver- In zehn Kantonen sieht der Gesetzlust an Autonomie. Der Trend in geber sogar Zwangsfusionen vor.

Europa geht in die entgegengesetzte Steiner: Es ist ein wertvolles Prinzip in mehr Kompetenzen.

Und die zweite Möglichkeit? Steiner: Das ist die interkommunale

Zusammenarbeit - sie hat in der Schweiz eine lange Tradition: Durchschnittlich arbeitet eine Gemeinde in zehn von rund dreissig Aufgabenbereichen mit andern zusammen. Drei von vier Gemeinden haben in den letzten Jahren diese Zusammenarbeit ausgebaut. Da ist die Dynamik grösser als bei den Gemeindefusionen.

Aber auch hier verlieren die Gemeinden an Autonomie. Steiner: Ja, denn sie müssen sich mehr

mit andern absprechen

noch immer die kleinsten Gemeinden von Europa. Und klein bedeutet wirklich sehr klein. Jede zweite Schweizer Gemeinde hat weniger als 1400 Ein-

Es stimmt also, dass sich bei Gemeindevereinigungen Synergien nutzen lassen?

Steiner: Faktisch stellt man fest, dass die Leistungen in einer grösseren Gemeinde nicht kostengünstiger er-Leistungen angeboten werden. Richtig den können zu vergleichbaren Kosten

Gibt es die ideale Gemeindegrösse, oder ist das eine Mär?

Steiner: Die gibt es nicht. In peripheren Lagen kann eine kleine Gemeinde sinnvoll sein. Doch eine Gemeinde unter 3000 Einwohner muss sich heute Die erste: Man überträgt Aufgaben, fragen, ob sie noch in der Lage ist, ein welche die Gemeinden nicht mehr er- minimales gutes Leistungsangebot zu

sind etwa die Kindes- und Erwachse- Steiner: Dann, wenn das zu Lasten der umliegenden Gemeinden oder auf oder die Spitäler. Das setzt sich so fort: Kosten des Finanzausgleichs geht, der Vom Kanton werden Aufgaben, etwa ganze Kanton also die Strukturen mitfinanzieren muss. Dieses egoistische zenmedizin, zum Bund verlagert. Das Verhalten ist nicht im Interesse der Be-

Richtung: Die Gemeinden erhalten der Schweiz, dass Gemeinden freiwillig fusionieren. Von den Gemeinden ist aber Transparenz gefordert. Lebt eine Gemeinde vor allem vom Finanzausgleich, so soll der Bürger das auch wissen. Und die Gemeinde soll die Konsequenzen daraus auch selbst tragen

> Steiner: Wenn sie ein umfassendes Angebot nicht selber finanzieren kann, muss sie entscheiden: Entweder die Steuern erhöhen oder das Angebot

Und als ultima ratio droht die Zwangsfusion?

Steiner: Wenn eine Gemeinde finanziell am Anschlag und zum grössten Teil vom Kanton abhängig ist, ja. Denkbar wäre dieses Instrument auch dort, wo eine Gemeinde mitten im neuen Perimeter als einzige einer Fusion nicht zustimmt. Das würde als absolute Ausnahme im Interesse einer

Ihre Prognose: Wie werden sich die Gemeinden in Zukunft weiterentwi-

stand von 2294 Gemeinden - in zehn Jahren werden es 500, in 20 Jahren rund 1000 weniger sein. Das ist meine These: Die Gemeinden werden aber an Bedeutung gewinnen und ihre Aufgaben wieder selber und bürgernah erfüllen können. Das bedingt aber, dass Strukturreformen an die Hand genommen werden. Das muss über einen längeren Zeitraum stattfinden, damit die Bevölkerung dahinter stehen kann. Fusionen stärken die Gemeindeautonomie. Diese Kernbotschaft wird heute von der Bevölkerung gestützt, wie die Annahme bei Gemeindefusionen zeigt: Zwei von drei Projekten werden von der Bevölkerung an der Urne an-



Gemeindeforscher, Professor für Public Management, Universität Bern