

Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht zu den Postulaten E. Schneider und P. Rohrbach betreffend
Gemeindezusammenschlüsse und -zusammenarbeit

Datum: 24. März 2009

Nummer: 2009-079

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2009/079

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Vom 24. März 2009

Bericht zu den Postulaten E. Schneider und P. Rohrbach betreffend Gemeindezusammenschlüsse und -zusammenarbeit

Inhaltsübersicht

1. Zusammenfassung
2. Postulate
 - 2.1 E. Schneider betreffend Förderung von Gemeindezusammenschlüssen
 - 2.2 P. Rohrbach betreffend Förderung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden
3. Entwicklung des Gemeindebestandes
 - 3.1 Einwohnergemeinden
 - 3.2 Bürgergemeinden
4. Gemeindefusionsprojekte in anderen Kantonen
 - 4.1 Aargau
 - 4.2 Glarus
5. Gemeindefusionen als strategisches Ziel des Kantons Basel-Landschaft ?
6. Situation der Einwohnergemeinden
 - 6.1 Finanzielle Situation
 - 6.2 Personalrekrutierung für die Gemeindebehörden
 - 6.3 Aufgabenerfüllung
7. Zusammenwirken der Einwohnergemeinden
 - 7.1 Heutige Zusammenarbeitsformen und deren Verbreitung
 - 7.2 Grenzen der Zusammenarbeit
8. Zusammenschluss-Aspekte
 - 8.1 Grundsätzliche Betrachtungen
 - 8.2 Mögliches Fusionsziel: Verbesserung der Dienstleistung für die Einwohnerschaft
 - 8.3 Mögliches Fusionsziel: Anpassung an die Rekrutierungssituation
 - 8.4 Mögliches Fusionsziel: Verbesserung der finanziellen Situation
 - 8.5 Emo-Faktor
 - 8.6 Projektstrategie
9. Unterstützung durch den Kanton
 - 9.1 Grundsatz
 - 9.2 Gute Dienste
 - 9.3 Projektbegleitung
 - 9.4 Finanzielle Unterstützung
10. Beantwortung der Postulate
 - 10.1 E. Schneider
 - 10.2 P. Rohrbach
11. Anträge

1. Zusammenfassung

Einleitend zeigt ein Blick auf die Gemeindefusionsprojekte der Kantone Aargau und Glarus, dass die dortigen Ausgangslagen für die von seiten des Kantons forcierten Gemeindefusionen nicht mit derjenigen des Kantons Basel-Landschaft vergleichbar sind. Gemeindefusionen drängen sich deshalb als strategisches Ziel für den Kanton Basel-Landschaft nicht auf.

Die Analyse zeigt, dass die Situation der basellandschaftlichen Einwohnergemeinden als gut bezeichnet werden kann. Insbesondere in finanzieller Hinsicht stehen die meisten Gemeinden gut da. Dazu trägt der Finanzausgleich in entscheidendem Masse bei, denn er wirkt strukturerhaltend, was vom Verfassungsgeber implizit so gewollt ist. Die Situation betreffend Rekrutierung von Behördenpersonen jedoch ist für kleine und kleinste Gemeinden eher schwierig. Diese Gemeinden müssen und können Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Mitwirkung in Gemeindebehörden prüfen, so dass die Personalrekrutierungsfrage nicht zwingend zur Schicksalsfrage für Gemeindezusammenschlüsse werden muss.

Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden hat seit der Revision des Gemeindegesetzes von 2003 stark zugenommen, so insbesondere im Schulbereich sowie in Form von interkommunalen Sozialhilfebehörden und neuestens auch Vormundschaftsbehörden (Laufental).

Der Zusammenschluss zweier oder mehrerer Einwohnergemeinden ist ein freiwilliger Akt der kommunalen Souveräne. Es besteht im Kanton Basel-Landschaft keine Verfassungs- oder Gesetzesnorm, die einen kantonalen Zwang zu einem Gemeindezusammenschluss vorsieht. Mögliche Ziele einer Fusion können die Verbesserung der Dienstleistung für die Einwohnerschaft oder auch die Anpassung an die Rekrutierungssituation sein. Die Verbesserung der finanziellen Situation als Fusionsziel ist kritisch zu hinterfragen, da durch die Fusion zweier finanzschwacher Gemeinden keine finanzstarke entsteht. Die Wissenschaft stellt denn dazu auch fest, dass in rund der Hälfte der Gemeindefusionen die Verschuldung infolge neuer Investitionen innerhalb von fünf Jahren anstieg, in der anderen Hälfte konnten Schulden getilgt werden. Fusionen als Selbstzweck sind abzulehnen, denn nicht zu unterschätzen sind die emotionalen Aspekte bei einem Gemeindezusammenschluss. Zur Erfolgsbilanz von Zusammenschlüssen führt die Wissenschaft aus, dass Gemeindezusammenschlüsse in der Regel zwar zu qualitativ besseren Leistungen führten, die aber auch entsprechende Kostenfolgen hatten.

Anstoss für allfällige Gemeindezusammenschlüsse soll im Sinne der Gemeindeautonomie von den betroffenen Gemeinden aus kommen. Der Kanton unterstützt fusionswillige Gemeinden und kann ihnen seine guten Dienste anbieten. Diese umfassen Finanzanalysen und -hochrechnungen, rechtliche Abklärungen und Musterdokumente sowie Rat und Tat in weiteren Sachgebieten. Eine Projektbegleitung könnte der Kanton zum jetzigen Zeitpunkt nur zeitlich beschränkt anbieten. Eine finanzielle Unterstützung ist nicht vorgesehen. Hingegen könnte für ein Musterprojekt ein Beitrag aus dem Ausgleichsfonds an die Kosten einer professionellen Fusionsanalyse und -begleitung ausgerichtet werden.

Der Regierungsrat beantragt die Abschreibung der beiden berichts-auslösenden Postulate, da für die Schaffung von Anreizen zu Gemeindefusionen ([Postulat Schneider](#)) kein Anlass besteht und da die Zusammenarbeit der Gemeinden ([Postulat Rohrbach](#)) keiner kantonalen Förderung bedarf, insbesondere auch nicht unter dem neuen Finanzausgleich.

2. Postulate

2.1 E. Schneider betreffend Förderung von Gemeindezusammenschlüssen

Am 29. November 2007 hat Elisabeth Schneider-Schneiter ein Postulat über die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen ([2007/297](#)) eingereicht. Der Landrat hat das Postulat am 22. Mai 2008 auf Antrag des Regierungsrats mit 52 Ja gegen 17 Nein überwiesen.

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Gemeindefusionen sind in verschiedenen Kantonen der Schweiz ein neuer Trend. Die Gründe zu derartigen Zusammenschlüssen sind verschieden. Aufgrund der immer komplexer werdenden gesetzlichen Aufgaben kann es sein, dass eine kleine Gemeinde an die Leistungsgrenze stösst. Gemeindefusionen können aber auch finanzielle Gründe haben. Oft ist es aber auch einfach schwierig engagierte Personen zu finden, welche sich für eine Tätigkeit in einer Behörde oder einer Kommission zur Verfügung stellen. Es gibt aber auch Gemeinden, die sich zusammenschliessen, weil sie als grössere politische Einheit beim Standortwettbewerb besser mithalten können.

Gemeindezusammenschlüsse können wichtige Instrumente für die Gemeinden sein um in Zukunft die Herausforderungen meistern zu können. Sie haben aber nur eine Chance, wenn sie von den betroffenen Gemeinden und ihrer Bevölkerung selber ausgehen und nicht „von oben“ diktiert werden. Solche Reformen gehen aber nicht ohne die Unterstützung des Kantons.

Verschiedene Kantone haben deshalb begonnen, Gemeindezusammenschlüsse mit Anreizen zu fördern. Die Anreize können einerseits finanzieller Natur sein, sie können aber auch nur darin bestehen, dass der Kanton die Gemeinden mit einer aktiven Beratung bei derartigen Projekten unterstützt.

Deshalb beauftrage ich den Regierungsrat zu prüfen, wie der Kanton Basel-Landschaft die Baselbieter Gemeinden bei Gemeindefusionen unterstützen und Anreize für Gemeindefusionen schaffen könnte.

2.2 P. Rohrbach betreffend Förderung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden

Am 13. März 2008 hat Paul Rohrbach ein Postulat über die Förderung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden ([2008/066](#)) eingereicht. Der Landrat hat das Postulat am 22. Mai 2008 auf Antrag des Regierungsrats mit 37 Ja gegen 29 Nein überwiesen.

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Verschiedene Kantone haben ein Anreiz-System geschaffen zur Förderung von Gemeindefusionen. Der Souverän im Kanton Glarus hat sogar die Reduktion der Anzahl Gemeinden auf deren drei beschlossen.

In unserem Kanton stellt sich demgegenüber die Frage einer aktiveren Förderung der Zusammenarbeit unter/zwischen den Gemeinden. Gestützt auf Medienberichte muss davon ausgegangen werden, dass der kantonale Finanzausgleich einen direkten oder zumindest indirekten Beitrag leistet, dass die Kooperation/Koordination zwischen den Gemeinden von den Kommunen nicht intensiver angegangen wird. Der kürzlich publizierten Reorganisation des Finanzausgleichs kann entnommen werden, dass der Kanton auch künftig auf Anreizsysteme verzichten will. Dabei ist - ins-

besondere in mittleren und kleineren Gemeinden - hinlänglich bekannt, dass deren Behörden und Verwaltungen mit steigenden Anforderungen und zunehmender Komplexität in ihrer Tätigkeit konfrontiert sind. Dazu kommen viele Aufgaben, welche ohnehin nur regional gelöst werden können.

Deshalb ersuche ich den Regierungsrat,

1. *zu prüfen und zu berichten, inwiefern der geltende Finanzausgleich tatsächlich ein Hindernis darstellt für eine intensivere Zusammenarbeit unter den Gemeinden.
Falls dies zutrifft:*
2. *die Hindernisse im Rahmen der aktuellen Überarbeitung des Finanzausgleichs zu beseitigen/reduzieren und*
3. *ein Anreiz-System zu schaffen, das die Gemeinden motiviert, künftig verstärkt zusammenzuarbeiten, und*
4. *abgesehen vom Finanzausgleich weitere Möglichkeiten des Kantons zu prüfen, welche die Kooperation/Koordination der Gemeinden untereinander verstärkt / fördert.*

3. Entwicklung des Gemeindebestandes

3.1 Einwohnergemeinden

Zum Zeitpunkt seiner Gründung (1832) umfasste der Kanton 72 Gemeinden. Noch im selben Jahr trennten sich jedoch Binningen und Bottmingen, und der neue Bestand von 73 Gemeinden blieb für die nächsten 50 Jahre unverändert. Veränderungen im Gemeindebestand brachte erst 1875 die Abtrennung Birsfeldens von Muttenz sowie hundert Jahre später die Vereinigung von Biel und Benken (1972). Schliesslich erfolgte 1994 der Zuwachs von 13 Gemeinden des Laufentals.

Eine Eingemeindung der stadtnahen Vorortsgemeinden, etwa analog zu den Zürcher Stadtvereinigungen in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts, fand wegen der trennenden Kantonsgrenze zu Basel-Stadt nicht statt.

3.2 Bürgergemeinden

Vor dem Beitritt des Laufentals bestanden im Kanton 73 Bürgergemeinden bei 73 Einwohnergemeinden. Birsfelden hat keine Bürgergemeinde, dagegen besteht diejenige von Basel-Olsberg¹. Fünfzehn Jahre später gab es im alten Kantonsteil noch 63 Bürgergemeinden.

Folgende Bürgergemeinden haben sich aufgelöst und sich mit der Einwohnergemeinde vereinigt: Rümelingen (1996), Maisprach (2002), Lauwil (2004), Hersberg (2006), Tenniken (2006), Anwil (2007), Arboldswil (2008), Buckten (2008), Känerkinden (2009) und Ramlinsburg (2009).

Diese Abnahme beträgt 13%. Dies ist erstaunlich, war es doch noch zu Beginn der 90er Jahre ein Tabu, von der Abschaffung der Bürgergemeinden zu sprechen. Ursachen der Bestandesabnahme, deren Tendenz im übrigen nicht gebrochen zu sein scheint, sind zum einen der finanzielle Druck sowie zum anderen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Behördemitgliedern.

¹ § 133 Abs. 2 Gemeindegesetz (GemG, [SGS 180](#))

Im Laufental bestanden beim Kantonsbeitritt 13 Bürgergemeinden bei 13 Einwohnergemeinden, fünfzehn Jahre später noch 4 Bürgergemeinden. Diese Abnahme steht aber insofern unter anderen Vorzeichen als diejenige der Bürgergemeinden im alten Kantonsteil, als der Laufentalvertrag den vormals bernischen gemischten Gemeinden die Bürgergemeinde nach basellandschaftlichem Muster vorschrieb, diese aber bei jenen keinen Anklang fanden und abgeschafft und durch sog. Bürgerkorporationen ersetzt wurden.

4. Gemeindefusionsprojekte in anderen Kantonen

In der schweizerischen Gemeindefusionenlandschaft ist seit geraumer Zeit Bewegung feststellbar. Finanzieller und struktureller Druck auf die Gemeinden haben in den vergangenen Jahren zugenommen, so dass in einigen Kantonen Gebiets- und Gemeindefusionsprojekte in Gang gesetzt worden sind. Nachfolgend werden die Projekte der Kantone Aargau und Glarus beleuchtet.

4.1 Aargau

Vor zwei Jahren hat der Regierungsrat des Kantons Aargau das Projekt "Gemeindefusion Aargau" (GeRAG) gestartet.² Kern des Projekts ist die Schaffung von zwei grossen Zentrumsgemeinden, Aarau und Baden. Sie sollen zu Städten von nationaler Ausstrahlung mit 50 - 60'000 Einwohnerinnen und Einwohnern werden. Die Zentrumsgemeinden Brugg, Frick, Lenzburg, Muri, Reinach/Menziken, Rheinfelden, Wohlen, Zofingen und Bad Zurzach sollen durch Zusammenschlüsse mit benachbarten Gemeinden ebenfalls deutlich gestärkt werden. Im ländlichen Raum sollen sich die kleinen Gemeinden zu starken Landgemeinden zusammenschliessen.

Der Regierungsrat geht von einer erheblichen Reduktion der Anzahl Gemeinden aus. Im Vordergrund stehen die Optimierung der Aufgabenerfüllung und die dazu erforderliche Entwicklung der Gemeindefusionen. Die kantonalen Rahmenbedingungen sollen verbessert, Entwicklungspotenziale besser genutzt und die Professionalität der Aufgabenerfüllung erhöht werden.

Werden die Gemeinden selber nicht aktiv, soll der Kanton nicht nur die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verlangen, sondern auch Gemeindefusionen initiieren und finanziell unterstützen. Der Grosse Rat soll Zusammenschlüsse als ultima ratio anordnen können.

Zwei zusammenschlusswillige Gemeinden sollen einen Pauschalbeitrag an die Projektkosten von 60'000 statt wie bisher 30'000 Franken erhalten. Für jede weitere beteiligte Gemeinde wird der Betrag um 30'000 Franken erhöht. Beim Finanzausgleich soll der strukturerhaltend wirkende Grundbeitrag abgebaut werden.

Der Vorsteher des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, RR Kurt Wernli, führte an Fachtagungen³ aus, dass oberstes Ziel von GeRAG sei, die Funktionalität der Gemeinden zu erhalten bzw. zu verbessern, damit sie die künftigen Herausforderungen bewältigen

² Medienmitteilung des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 9. März 2007, <http://www.ag.ch/gemeindeabteilung>

³ Tagung "Gemeindefusionen von kleineren und mittleren Schweizer Gemeinden" der Universität Bern, Aufsatz "Projekt Gemeindefusion Aargau", vom 29. Oktober 2008 in Bern / Tagung "Chancen und Risiken von Gemeindefusionen" der BDO Visura, Referat "Gemeindefusion Aargau (GeRAG) - Herausforderungen für die Gemeinden und den Kanton", vom 20. November 2008 in Münchenstein

und die kommunalen Aufgaben demokratisch, effizient, wirkungsvoll, sachlich korrekt und auch finanziell möglichst selbständig erfüllen könnten.

Die Massnahmen umfassten (*in einem ersten Paket*):

- a. Teilrevision für einen aufgabenorientierten, zusammenschluss-neutralen Finanz- und Lastenausgleich;
- b. Schaffung der Rechtsgrundlage für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen durch das Parlament;
- c. Schaffung und Erweiterung der Rechtsgrundlagen für die Initialisierung und finanzielle Unterstützung von Zusammenschlussprojekten;
- d. Überprüfung des nicht "zusammenschluss-neutralen" Kostenteilers für den öffentlichen Verkehr;

(*in einem zweiten Paket*)

- e. Flexibilisierung der Gemeindeorganisation, Überprüfung der Vorgaben im kantonalen Recht für die Gemeindeorganisation und Erhöhung der Organisationsfreiheit der Gemeinden;
- f. Einführung eines Obligatoriums für externe Rechnungsrevision bei den Gemeinden und Aufhebung der kommunalen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen;
- g. Gesetzliche Einführung von Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeverbänden;
- h. Privatisierung altrechtlicher Körperschaften;
- i. neue Regelung für Gemeindezusammenschlüsse über Bezirksgrenzen;

(*in einem dritten Paket*)

- k. Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Schulpflege, Schulleitung und Gemeinderat / Übertragung der Aufgaben der Schulpflege an Schulleitung und Gemeinderat;
- l. Überprüfung der Entscheidkompetenzen bei Einbürgerungen;
- m. Kantonalisierung der Berufsfachschulen;
- n. Kommunalisierung der Sozialhilfe, Integration des sozialhilfegesetzlichen Lastenausgleichs in den direkten Finanz- und Lastenausgleich;
- o. Lastenausgleich innerhalb von Agglomerationen;
- p. Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs bei den Spitälern.

Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat anfangs November 2008 das erste Paket verabschiedet⁴. Laut Ausführungen von Regierungsrat Kurt Wernli sind nun 13 Gemeinden durch die Abschaffung des Grundbedarfs beim Finanzausgleich gezwungen, sich nach Fusionspartnern umzusehen, wobei sieben von ihnen bereits in Fusionsprojekte involviert seien; weitere 40 Gemeinden müssten den Steuerfuss anheben. Neu können Fusionen jetzt auch von oben her als letztes Mittel angeordnet werden.

4.2 Glarus

Die nachfolgenden Ausführungen sind Auszüge aus der Homepage⁵ des Kantons Glarus:

Herausforderungen

Komplizierte Strukturen hemmen die Entwicklungen: Der Kanton Glarus verfügte Ende 2005 mit rund 38'000 Einwohnerinnen und Einwohnern - das entspricht der Bevölkerung einer kleineren

⁴ Basler Zeitung, 5. November 2008, S. 31

⁵ vgl. <http://www.gl.ch> "Gemeindestrukturreform"

Schweizer Stadt - über 70 Körperschaften: Ortsgemeinden, Schulgemeinden, Fürsorgegemeinden, Tagwen und alle Formen von Zusammenschlüssen und Verbindungen. Diese Strukturen sind kompliziert und kleinräumig. Das macht Entscheidungsfindungen und das Umsetzen wirksamer Strategien sowohl für den Wohnort wie für den Wirtschaftsstandort Glarus schwierig und schwerfällig.

Ernste Finanzsituation: Viele Glarner Gemeinden sind nur dank finanzieller Unterstützung des Kantons lebensfähig. Auch die Finanzsituation vieler Schulgemeinden ist alarmierend, und bei den Fürsorgegemeinden hat sich die Finanzsituation seit 2000 deutlich verschlechtert. Das Gesamtvermögen der Glarner Gemeinden betrug im Jahr 2000 noch 25 Mio. Franken. 2004 ist es einer Nettoschuld von 1 Mio. Franken gewichen. Der Kanton Glarus und seine Gemeinden leben auf Kosten der kommenden Generationen.

Milizsystem am Limit: Viele kommunale Körperschaften haben Probleme, geeignete Leute für die zahlreichen Aufgaben zu finden. Dazu kommt, dass die Anforderungen in Zukunft noch viel komplexer werden und in vielen Bereichen fundiertes Fachwissen voraussetzen. Ein Milizsystem, das in kleinen und kleinsten Räumen funktionieren muss, stösst hier an Grenzen.

Stagnierende Bevölkerung und überalterte Bevölkerungsstruktur: Die Schweizer Bevölkerung wächst, die Glarner Bevölkerung stagniert. Zwischen 1960 und 2001 waren die Bevölkerungszahlen stark rückläufig, seither bleiben sie etwa gleich. Während das Unterland wächst, ist das Mittelland stabil und das Hinterland verliert an Bevölkerung. Die demographische Entwicklung ist ungünstig, der Anteil älterer Mitbürger und Mitbürgerinnen an der Gesamtbevölkerung nimmt schnell zu. Die rasch wachsende Zahl älterer Menschen und die Abnahme der jüngeren Altersgruppe wird negative Folgen haben für die Bildung, die Gesundheit, den Arbeitsmarkt, die soziale Sicherheit und das Wohnen.

Die Schule vor einem Paradigmawechsel: Viele unserer Schulgemeinden befinden sich in einer prekären finanziellen Situation und die Schülerzahlen gehen markant zurück. Auf das Schulwesen aber kommen neue Aufgaben hinzu: Neue Lerninhalte, die Schaffung von Tagesstrukturen, die Schaffung geleiteter Schulen usw. Gute Schulen sind eine wesentliche Voraussetzung für einen attraktiven Wohnstandort.

Ein Fürsorge- und Vormundschaftswesen, das komplexer wird: Die Fürsorge- und Vormundschaftsfälle wachsen rasch an. Gleichzeitig werden sie komplexer und anspruchsvoller. Viele der im Milizsystem tätigen Personen stossen an Grenzen und fordern Unterstützung beim Kanton an. Ein qualitativ hoch stehendes Sozialwesen muss gesichert werden.

Gemeindestrukturreform

Die Initialzündung für das umfassende Vorhaben einer Gemeindestrukturreform gaben zwei politische Vorstösse: Am 12. Mai 2003 reichte die SVP-Landratsfraktion eine Motion ein, mit der sie die Umstrukturierung des Bildungs- und Sozialwesens verlangte. Am 15. Mai 2003 forderte ein Memorialsantrag die Einführung der Einheitsgemeinde, also den vertikalen Zusammenschluss von Ortsgemeinde, Schulgemeinde, Fürsorgegemeinde und Tagwen, in allen Gemeinden des Kantons. Aufgrund dieser Vorstösse beschlossen Regierung und Landrat im Herbst 2003, die Strukturen des Kantons gesamtheitlich zu prüfen und zu optimieren. Der Landrat sprach einen Projektkredit von 250'000 Franken, worauf eine Projektgruppe eingesetzt wurde, die bis zur Landsgemeinde 2006 ein Reformpaket schnürte.

Die Landsgemeinde nahm die Anträge nicht nur an, sondern ging einen riesigen Schritt weiter: Sie bewilligte die Zusammenlegung der über 70 Körperschaften im Kanton zu 25 Einheitsgemeinden, wollte im zweiten Schritt aber diese Einheitsgemeinden nicht - wie beantragt - zu zehn mittelgrossen, sondern drei grossen Gemeinden fusioniert haben. Damit war der Grundstein für das grösste Reformvorhaben des Kantons Glarus seit dem Erlass seiner Verfassung im Jahr 1887 gelegt.

Umfassendes Reformpaket: Die Gemeindestrukturereform zählt zwar zu den wichtigsten und zentralsten Reformvorhaben des Kantons Glarus seit vielen Jahrzehnten. Damit allein lassen sich die Probleme des Kantons und der Gemeinden aber nicht lösen. Die Strukturreform bildet jedoch einen wichtigen Bestandteil in einem umfassenden, grossen kantonalen Reformpaket. Mit einem ganzen Bündel an Massnahmen sollen Kanton und Gemeinden so ausgerichtet werden, dass sie die grossen Herausforderungen der Zukunft und insbesondere den Standortwettbewerb erfolgreich meistern können:

- a. Neue Verwaltungsorganisation,
- b. Aktive und innovative Wirtschaftspolitik,
- c. Sanierung der Kantonsfinanzen,
- d. Neuer kantonaler Finanzausgleich,
- e. Wirtschaftliche Schwerpunktstrategie,
- f. Gemeindestrukturereform.

Mit der Gemeindestrukturereform „GL 2011: 3 starke Gemeinden – 1 wettbewerbsfähiger Kanton“ gibt sich der Kanton Glarus eine grundlegend neue Struktur und Organisationsform. Die Gemeindestrukturereform umfasst auch eine Aufgabenreform und eine Finanzreform.

Die Ziele der Aufgabenreform lauten:

- a. Optimierung der Gemeindestrukturen unter Berücksichtigung der Effizienz, der Professionalität und der Kundenfreundlichkeit;
- b. Schaffung der bestmöglich geeigneten räumlichen Strukturen für bedarfsgerechte und effiziente Aufgabenerfüllung;
- c. Gewährleistung, dass die Gemeinden für die Bevölkerung professionelle, kostengünstige und bürgerfreundliche staatliche Dienstleistungen erbringen.

Die Ziele der Finanzreform lauten:

- d. Überprüfung und allfällige Neuordnung der Finanzströme im Kanton; das Projekt hat zum Ziel, einen wesentlichen Beitrag zur Sanierung der Kantons- und Gemeindefinanzen zu leisten;
- e. Ausschöpfung des Sparpotentials von etwa 6 Mio. Franken pro Jahr;
- f. Koordination der Finanzreform mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kanton.

Die Ziele werden erreicht durch:

- a. die Auflösung der Fürsorge- und der Vormundschaftsgemeinden und deren Überführung in die Verantwortung des Kantons per 1. Januar 2008;
- b. die Fusion von über 60 Körperschaften zu 3 Einheitsgemeinden sowie die Auflösung der Tagwen (Bürgergemeinden) per 1. Januar 2011.

Die Umsetzung der Gemeindestrukturereform wird insgesamt 4 Jahre in Anspruch nehmen und ist ein in der Schweiz bislang einmaliger Vorgang. Dieser Prozess hat zur Folge, dass drei schlanke und effiziente Gemeindeverwaltungen die heute über 50 Administrationen ablösen und die Zahl

der Behördenmitglieder massiv reduziert wird. Das führt zu einer Konzentration der Kräfte und eröffnet ein erhebliches Sparpotential. Beide Bereiche eröffnen Chancen, die es zu nutzen gilt.

Folgende Entscheide stehen für 2009 an:

- a. Landsgemeinde 2009: Verabschiedung des neuen Finanzhaushaltgesetzes, des Bildungsgesetzes und der Aufgabenentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden;
- b. bis 30. Juni 2009: Verabschiedung der neuen Gemeindeordnungen, der Personalreglemente, der Gemeindefürsorge und Gemeindefürsorge sowie der Gebührenreglemente in Glarus Süd, Glarus Mitte und Glarus Nord;
- c. bis 30. September 2009: Wahl der neuen Gemeindebehörden.

5. Gemeindefusionen als strategisches Ziel des Kantons Basel-Landschaft ?

Betrachtet man die Ausgangslagen und damit die Zielsetzungen der Fusionsprojekte der Kantone Aargau und Glarus, so muss man sich fragen, ob im Kanton Basel-Landschaft eine ähnliche Ausgangslage für die Gemeinden festzustellen ist und ob damit ähnliche Zielsetzungen gerechtfertigt sind.

Der Kanton Aargau will seine beiden städtischen Zentren Aarau und Baden sowie eine Reihe ländlicher Zentren stärken. Zudem will er Klein- und Kleinstgemeinden zusammenlegen und damit eine Optimierung der Aufgabenerfüllung sowie eine Stärkung des Milizsystems erreichen. Die zu diesem Zweck beschlossenen und noch vorgesehenen Massnahmen sind thematisch umfassend sowie für die kleinen Gemeinden einschneidend.

Übertragen auf den Kanton Basel-Landschaft ist vorab festzustellen, dass auf Kantonsgebiet kein städtisches Zentrum besteht. Das massgebende städtische Zentrum liegt ausserhalb der Kantons-grenzen, so dass eine Zentrums-Stärkung nicht durch innerkantonale, sprich auf die Gemeinden gerichtete Massnahmen erreicht werden kann. Auch die aargauische Stärkung der ländlichen Zentren geht angesichts des grossen Flächenkantons Aargau von ganz anderen Voraussetzungen aus, als sie im eher zentralistischen⁶ und eher kleinen, v.a. den Talachsen entlang besiedelten Baselland vorherrschend sind. Schliesslich besteht im Kanton Basel-Landschaft auch kein vergleichbarer Reformstau, wie er beim Kanton Aargau angesichts der weitreichenden Massnahmepakete⁷ zur Gemeindeorganisation, zum Finanzausgleich und zur Aufgabenverteilung vermutet werden muss. Der Kanton Basel-Landschaft hat die Flexibilisierung der Gemeindeorganisation 1995 durch eine umfassende Revision⁸ des Gemeindegesetzes vorgenommen; den Finanzausgleich und die Aufgabenteilung hat er 1982⁹ komplett neu gestaltet und vereinfacht sowie mit Revisionen von 1997¹⁰ (Gemeindebeitragsgesetz), von 2003¹¹ (Trägerschaftswechsel Realschule) sowie von 2007¹² (NFA) à jour gehalten.

⁶ Bezogen auf die Ausgaben weist BL den fünfgrößten Zentralisierungsgrad auf (vgl. [Vorlage 2003-277](#), Abb. 4, Gutachten für die Finanzverwaltung Basel-Landschaft betreffend Schuldenbremse für den Kanton Basel-Landschaft, SCHALTEGGER, 2003)

⁷ vgl. auf S. 7 die Buchstaben a, d, e, h, i sowie m - p

⁸ GS 32.266

⁹ GS 28.151

¹⁰ GS 32.854

¹¹ GS 34.1130

¹² GS 36.273

Die basellandschaftliche Situation unterscheidet sich somit wesentlich von der aargauischen Ausgangslage. Daher darf für den Kanton Basel-Landschaft eine zum Kanton Aargau analoge Zieldefinition nicht einfach übernommen werden.

Der Kanton Glarus definiert als seine Herausforderungen¹³ komplizierte Gemeindestrukturen, ernste Gemeindefinanzen, Milizsystem am Limit, Überalterung, Aufgabenerweiterung der Schule sowie Komplexität des Fürsorge- und des Vormundschaftswesens und definiert die Ziele seiner Gemeindestrukturereform entsprechend.

Die Ausgangslage des Kantons Glarus ist v.a. in einem Aspekt nicht vergleichbar mit der Situation im Kanton Basel-Landschaft, in den Gemeindestrukturen. Das Verhältnis der 70 glarnerischen Gemeindekörperschaften zu den 38'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist gut dreimal höher als das entsprechende Verhältnis im Kanton Basel-Landschaft. Bei uns bestehen bei 270'000 Einwohnerinnen und Einwohnern lediglich 165¹⁴ Gemeindekörperschaften, deren Anzahl aufgrund der aktuellen Vereinigungen¹⁵ der Bürger- mit den Einwohnergemeinden weiter laufend abnimmt.

Die radikalen Strukturbereinigungsmassnahmen des Kantons Glarus basieren damit auf einer markant anderen Ausgangslage. Auch dessen Zieldefinitionen dürfen daher nicht einfach analog für den Kanton Basel-Landschaft übernommen werden. - Zum Kanton Glarus nachzutragen bleibt zudem, dass sich die Glarner Gemeinden laut NZZ¹⁶ vor der Fusion Geschenke machen, indem sie Steuern senken, investieren und Vermögen abbauen, weil sie fürchten, nach der Grossfusion von 25 auf drei Gemeinden auf kleinerem Fuss leben zu müssen.

Nach Verwerfen der Zielsetzungen, wie sie die beiden erwähnten Kantone für ihre Gemeindefusionsprojekte gestellt haben, fragt sich, ob im Kanton Basel-Landschaft überhaupt eine an Problemtiefe vergleichbare Lage herrscht, für deren Verbesserung in einem kantonalen Gemeindefusionsprojekt Ziele zu definieren und Massnahmen festzulegen wären.

Nach Auffassung des Regierungsrats ist eine solche Problemlage, wie unten in Kapitel 6 noch zu zeigen sein wird, nicht gegeben. Vielmehr ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die im Regierungsprogramm 2008 - 2011¹⁷ aufgezeigten kantonalen Legislaturziele und politischen Schwerpunkte keiner Ergänzung oder Korrektur bedürfen, so dass Gemeindefusionen als strategisches Ziel des Kantons Basel-Landschaft, so wie es etwa die beiden erwähnten Kantone für sich gesetzt haben, zu verwerfen ist.

Damit spricht sich der Regierungsrat aber nicht gegen Gemeindezusammenschlüsse an sich aus. Gemeinden, die sich in freiem Willen zusammenschliessen wollen, unterstützt der Regierungsrat und bietet¹⁸ ihnen die guten Dienste und in gewissem Umfang auch Projektbegleitung und -unterstützung an.

¹³ vgl. S. 7/8

¹⁴ 86 Einwohnergemeinden, 67 Bürgergemeinden, 3 Bürgergemeinden, 9 Bürgerkorporationen

¹⁵ vgl. Ziffer 3.2

¹⁶ Neue Zürcher Zeitung, 9. Januar 2009

¹⁷ [Vorlage 2007/224A](#), S. 5

¹⁸ vgl. Kapitel 9

6. Situation der Einwohnergemeinden

6.1 Finanzielle Situation

Die finanzielle Situation der meisten Baselbieter Einwohnergemeinden ist gut. Im steuerfinanzierten Bereich konnte das Eigenkapital pro Einwohner im Durchschnitt aller Baselbieter Einwohnergemeinden in den letzten acht Jahren von rund 500 Fr. auf etwas mehr als 750 Fr. per Ende 2007 gesteigert werden, d.h. in den vergangenen Jahren wurden grossmehrheitlich Ertragsüberschüsse erzielt. Im gleichen Zeitraum konnte dank dieser Ertragsüberschüsse die Pro-Kopf-Verschuldung um 150 Fr. auf rund 1'800 Fr. abgebaut und gleichzeitig die Liquidität verbessert werden. Die gute finanzielle Situation erlaubte es diversen Gemeinden, die Steuern zu senken.

Bei einzelnen Einwohnergemeinden sieht die Situation jedoch nicht so gut aus: Seit 2000 wiesen neun Einwohnergemeinden in einem oder mehreren Jahren einen Bilanzfehlbetrag aus. Drei dieser Gemeinden musste mit einem Beitrag aus dem Ausgleichsfonds geholfen werden. In einer Einwohnergemeinde konnte ein Bilanzfehlbetrag nur durch einen Beitrag aus dem Ausgleichsfonds abgewandt werden. In 11 Einwohnergemeinden war der Bau von benötigter Infrastruktur nur Dank eines Beitrags aus dem Ausgleichsfonds möglich, da ansonsten die finanzielle Belastung aus Zinsen und Amortisation nicht tragbar gewesen wäre.

Für die beschriebene, gute finanzielle Situation der allermeisten Einwohnergemeinden - auch der finanzschwächeren - trägt der Finanzausgleich in entscheidendem Masse bei. Ob es diese Einwohnergemeinden auch ohne Finanzausgleich als eigenständige Gemeinden noch gäbe, darf angezweifelt werden. Damit wirkt der Finanzausgleich klar strukturerhaltend. Dies ist im Gutachten¹⁹ der Universität St. Gallen, das die Finanz- und Kirchendirektion im Zusammenhang mit der NFA-bedingten Revision des Finanzausgleichs eingeholt hatte, kritisiert worden, und die Gutachter schlugen eine entsprechende Reduktion des Finanzausgleichs vor. Allerdings ist dieser Struktur-erhalt, d.h. der möglichste Erhalt der 86 Einwohnergemeinden, vom Verfassungsgeber implizit gewollt, bestimmt doch die Kantonsverfassung²⁰ als Zweck des Finanzausgleichs die Erreichung ausgewogener Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Gemeinden.

Wollte man dem Finanzausgleich eine Funktion zuordnen, die klar nicht strukturerhaltend ist, müsste diese zuerst noch definiert und die Kantonsverfassung entsprechend geändert werden. Dabei würde sich sehr schnell die staatspolitische Brisanz zeigen, wenn der Kanton ohne grössere Not seine finanzschwächeren Gemeinden einem (aussichtslosen) Überlebenskampf auslieferte. Der Regierungsrat möchte daher von besagter Zweckänderung des Finanzausgleichs absehen.

6.2 Personalrekrutierung für die Gemeindebehörden

Die Situation der Einwohnergemeinden, Personen für die Besetzung der diversen Gemeindebehörden zu finden, variiert stark zwischen den grossen und mittleren Gemeinden einerseits und den kleinen und kleinsten Gemeinden andererseits.

¹⁹ TEREZIO ANGELINI / BERNHARD THÖNY, Vorschläge zur Optimierung der Aufgabenteilung, des Finanzausgleichs, der Gemeindestrukturen und der Gemeindezusammenarbeit im Kanton Basel-Landschaft, Universität St. Gallen, Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, 8. November 2005; publiziert auf <http://www.nfa-bl.ch>

²⁰ § 134 Absatz 2 Kantonsverfassung (KV, SGS 100)

Bei der ersten Gruppe stellt es regelmässig kein Problem dar, dass sich bei Wahlen genügend Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung stellen. Bei kleinen und vorallem sehr kleinen Gemeinden ist die Besetzung vakanter Behördensitze jedoch praktisch jedes Mal ein Problem. Manchmal gelingt es nur mit grossem Einsatz bisheriger Behördemitglieder oder des Gemeindepräsidiums, valable Personen von der Einsitznahme in eine Gemeindebehörde zu überzeugen. Die Gründe für die Zurückhaltung sind bekannt: berufliches und/oder familiäres Engagement, übermässige zeitliche oder fachliche Beanspruchung durch das Amt.

Zeigte sich die Rekrutierungs-Schwierigkeit vor einigen Jahren eher erst bei den Sozialhilfebehörden, ist sie in letzter Zeit vermehrt auch bei den Gemeinderäten festzustellen. Bekanntes Beispiel ist die Zweier-Vakanz im Gemeinderat Hersberg und der damit verbundene aufsichtsrechtliche Einsatz eines Gemeinderats-Statthalters in der Person von alt-Regierungsrat Erich Straumann.

Es gibt keine Zeichen dafür, dass sich die Rekrutierungsprobleme für die kleinen und kleinsten Gemeinden vorallem für die Besetzung des Gemeinderats in der Zukunft verringern würden. Doch auch wenn die Möglichkeit, gemeinsame Behörden einzusetzen²¹, für den Gemeinderat (zu Recht) nicht besteht, können und sollen die Gemeinden Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung einer Mitgliedschaft im Gemeinderat prüfen, so dass die Personalrekrutierungsfrage nicht zwingend zur Schicksalsfrage für Gemeindezusammenschlüsse bei kleinen und kleinsten Gemeinden werden muss.

6.3 Aufgabenerfüllung

Die Aufteilung der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist getragen vom Subsidiaritätsprinzip; erst wenn die untere Ebene mit der Aufgabe inhaltlich überfordert ist, wird die Aufgabe von der oberen Ebene wahrgenommen. Dieses Prinzip hat der basellandschaftliche Gesetzgeber in den diversen Aufgabenteilungsrunden²² relativ konsequent umgesetzt, so dass die basellandschaftlichen Gemeinden die ihnen zugewiesenen Aufgaben inhaltlich bewältigen und die von ihnen geforderten Dienstleistungen erbringen können, sei es alleine oder in Zusammenarbeit mit einer oder mehreren anderen Gemeinden. Die Aufgabenerfüllung in den Gemeinden ist gewährleistet.

Beim Mass und beim Umfang der Dienstleistungserbringung zeigt sich die Situation unterschiedlich. Mass und Umfang der Dienstleistungserbringung werden durch den Gemeindegouverän gesteuert und sind abhängig von den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde. Erwartungsgemäss präsentieren sich hier sichtbare Unterschiede zwischen den Gemeinden, was beispielsweise die stark variierenden Schalteröffnungszeiten der Gemeindeverwaltungen²³ augenfällig zeigen.

Die Situation der Aufgabenerfüllung gibt in qualitativer Hinsicht zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. In quantitativer Hinsicht ist sie hingegen stark von den finanziellen Möglichkeiten einer Gemeinde abhängig, so dass sich eine Gemeinde für Quantitätssteigerungen durchaus Zusammenschluss-Überlegungen machen könnte.

²¹ § 34b GemG

²² vgl. Fussnoten 9 - 12

²³ vgl. Amtskalender S. 235 - 278

7. Zusammenwirken der Einwohnergemeinden

7.1 Heutige Zusammenarbeitsformen und deren Verbreitung

Die Formen der Zusammenarbeit unter den Gemeinden waren bis 2003 nur rudimentär und sehr lückenhaft geregelt. Erst eine Revision des Gemeindegesetzes²⁴ gab den Gemeinden ab 2004 tragfähige und konsistente Formen für ihr Zusammenwirken an Hand: Die Gemeinden konnten nun mit anderen basellandschaftlichen Gemeinden gemeinsame Behörden bilden sowie mit anderen, auch ausserkantonalen Gemeinden jegliche Art von Verträgen abschliessen, gemeinsame Amtsstellen führen sowie Zweckverbände bilden und Anstalten gründen.

Seit dieser Gesetzesrevision haben praktisch alle Gemeinden ihre interkommunale Zusammenarbeit deutlich intensiviert und intensivieren sie weiter. Neben den klassischen Zusammenarbeitsbereichen wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wird zunehmend auch in den Gebieten Abfallentsorgung, Feuerwehr, Zivilschutz, Kindergarten und Primarschule kooperiert; stark im Zunehmen begriffen sind gemeinsame Sozialhilfebehörden und neuestens auch Vormundschaftsbehörden (Laufental).

Eine im Januar 2009 durchgeführte Umfrage bei allen Gemeinden zeigt folgende Verbreitung der Zusammenarbeit, aufgeschlüsselt nach den hauptsächlichen Gemeindeaufgaben und nach den Zusammenarbeitsformen:

Gemeindeaufgabe	Anzahl Gemeinden	davon Gemeinden mit				
		Zusammenarbeitsvertrag	Zweckverband	gemeinsamer Amtsstelle	gemeinsamer Kommission	gemeinsamer Behörde
Gemeindeverwaltung	13	10	-	3	-	-
Gemeindepolizei	8	8	-	-	-	-
Feuerwehr	56	21	35	-	21*	-
Zivilschutz	79	31	48	-	29*	-
Schiesswesen	44	31	13	-	17*	-
Kindergarten	16	16	-	-	-	-
Schulrat Kindergarten	13	-	-	-	-	13
Primarschule	14	14	-	-	-	-
Schulrat Primarschule	14	-	-	-	-	14
Spezielle Förderung	42	42	-	-	-	-
Schulrat Spezielle Förd.	42	-	-	-	-	42
Musikschule	78	24	54	-	-	-
Schulrat Musikschule	78	-	-	-	-	78
Spitex	73	59	14	8*	16*	-
Mütterberatung	57	44	13	5*	3*	-
Altersversorgung	78**	-	-	-	-	-
Sozialdienst	25	10	15	4*	-	-
Sozialhilfebehörde	7	-	-	-	-	7

²⁴ vom 19. Juni 2003 (GS 34.1211), [Vorlage 2003/084](#)

Gemeindeaufgabe	Anzahl Gemein- den	davon Gemeinden mit				
		Zusammen- arbeitsvertrag	Zweckverband	gemeinsamer Amtsstelle	gemeinsamer Kommission	gemeinsamer Behörde
Gemeindeverwaltung	13	10	-	3	-	-
Vormundschaftsbehörde	13	-	-	-	-	13
Wasserversorgung	38	13	25	-	13*	-
Abwasserentsorgung	7	-	7	-	-	-
Abfallentsorgung	42	22	20	3*	8*	-
Werkhof	6	6	-	-	-	-
Friedhof	22	17	5	2*	9*	-

* in Kolonne 3 enthalten / ** praktisch immer in Form von Stiftungen

Die Aufstellung zeigt insbesondere in Kolonne 2 eindrücklich, wieviele Gemeinden in den jeweiligen Sachgebieten ihre Aufgaben mit einer oder mehreren Partnergemeinden zusammen erfüllen.

7.2 Grenzen der Zusammenarbeit

Die grosse Verbreitung der interkommunalen Zusammenarbeit darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass damit auch Nachteile verbunden sind. Ein Nachteil ist sicher eine wachsende Intransparenz über die Aufgabenerfüllung, was eine je nach Sachgebiet unterschiedliche und eine je mit anderen Nachbargemeinden geknüpfte Vernetzung schlechterdings mit sich bringt.

Ein weiterer Nachteil ist bei den interkommunalen Körperschaften festzustellen, da mit deren Entfernung von der angestammten Körperschaft, der Gemeinde, auch eine Verringerung von politischen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten einhergeht. Wohl verlangt die Kantonsverfassung²⁵, dass die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in den Zweckverbänden zu wahren sind, was das Gemeindegesetz mit der Pflicht zu einer zweckverbandseigenen Rechnungsprüfungskommission²⁶ sowie mit Ausdehnung des Prüfungsbereichs der kommunalen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen²⁷ auf die Zweckverbände umzusetzen versucht hat. Jedoch sind es vor allem die Gemeinderäte, die die Gemeindedelegierten stellen oder die deren Wahl vornehmen, so dass die Zweckverbandsorgane vorab aus Personen mit exekutivem Hintergrund bestehen.

Auch bei den Stiftungen der Alters- und Pflegeheime, also bei der privatrechtlichen²⁸ Form für eine gemeinsam erfüllte kommunale öffentlich-rechtliche Aufgabe, sind Nachteile feststellbar. So könnte ein Stiftungsrat aufgrund der strukturellen Entfernung zu den (finanzierenden) Mitgliedergemeinden versucht sein, sich gegenüber deren Exekutiven und Legislativen nicht mehr genügend politisch verantwortlich zu fühlen. Ein aktuelles Vorkommnis legt diesen Schluss nahe.

²⁵ § 48 Absatz 4 KV

²⁶ § 34k GemG

²⁷ §§ 99 Absatz 1 Buchstabe c bzw. 102 Absatz 2 Buchstabe c GemG

²⁸ Artikel 80 ff. ZGB

8. Zusammenschluss-Aspekte

8.1 Grundsätzliche Betrachtungen

Der Zusammenschluss zweier oder mehrerer Einwohnergemeinden ist ein freiwilliger Akt der kommunalen Souveräne. Es besteht im Kanton Basel-Landschaft keine Verfassungs- oder Gesetzesnorm, die einen kantonalen Zwang zu einem Gemeindezusammenschluss vorsieht, und eine Schaffung einer solchen ist auch nicht vorgesehen.

Für den Zusammenschluss von Einwohnergemeinden ist die an der Urne ermittelte Zustimmung der betroffenen Gemeinden sowie die Genehmigung des Landrats erforderlich²⁹. Eine kantonale Volksabstimmung findet nicht statt³⁰. Der Zusammenschluss bedeutet, dass die bisherigen Rechtskörperschaften aufgelöst sind und eine neue besteht, welche alle Rechte und Pflichten der bisherigen Einwohnergemeinden übernimmt³¹. Der Zusammenschluss erfolgt in Form eines Vertrags, der auch alle Details regelt.

Ein Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde ist ein einschneidender Akt, und die betroffenen Gemeinden müssen klar definieren können, welches Ziel sie damit erreichen wollen. Eine Gemeindefusion als Selbstzweck ist abzulehnen.

Nachfolgend wird aufgezeigt, welches die Ziele eines Zusammenschlusses sein können und welche Aspekte auf dem Weg dorthin bedeutsam sind.

8.2 Mögliches Fusionsziel: Verbesserung der Dienstleistung für die Einwohnerschaft

Die Verbesserung der kommunalen Dienstleistungen für die Einwohnerinnen und Einwohner darf als hehres Ziel für einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren anderen Gemeinden bezeichnet werden. Die durch die Vergrösserung entstehende Dienstleistungsverbesserung kann nicht nur darin bestehen, längere und günstiger gelegene Schalteröffnungszeiten anbieten zu können, sondern beispielsweise auch im Schulbereich das Kursangebot zu erweitern oder die Klassenbildung zugunsten der Durchmischung zu verbessern.

Die Wissenschaft³² hat die Auswirkungen von schweizerischen Gemeindezusammenschlüssen an-hand von Fallstudien über fusionierte Gemeinden untersucht. Sie führt zum Kriterium der Verbesserung des Dienstleistungsangebots aus: "Gemeindezusammenschlüsse führten in der Regel zu einer höheren Dienstleistungsqualität und -quantität. Das Leistungsniveau der zuvor grösseren Gemeinde bildete den Massstab."

8.3 Mögliches Fusionsziel: Anpassung an die Rekrutierungssituation

Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Personen für Gemeindebehörden sind für kleine und kleinste Einwohnergemeinden ein ernstes Problem. Diese Gemeinden müssen heute mindestens

²⁹ § 46 Absatz 1 KV

³⁰ § 185 Absatz 1 GemG per analogiam; die Einwohnergemeinde-Aufzählung in § 35 GemG könnte möglicherweise nur deklaratorischen Charakter haben, was jedoch gutachterisch abzuklären wäre.

³¹ § 134 Absatz 1 GemG per analogiam

³² RETO STEINER, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern, 2002, S. 485

21 Personen³³ für die Besetzung der Gemeindefunktionen stellen, dabei sind die Kommissionssitze noch nicht mitgezählt. Auch bei der höchstmöglichen Zusammenlegung von Behörden (Kreis-kindergarten- und -primarschulrat, gemeinsame Sozialhilfebehörde) reduziert sich die erforderliche Behördenmitgliederzahl nur um vier.

Bei diesen Betrachtungen unberücksichtigt ist zudem die Tatsache, dass sich eine weitere Anzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern in öffentlichen oder para-öffentlichen Vereinigungen engagieren (Feuerwehr, Kirchgemeinden, Vereinsvorstände) und sich daher bei der Verteilung von Gemeindeämtern doch eher weniger vordrängen dürften.

Bei einem Zusammenschluss mit einer oder mehreren anderen Gemeinden fallen alle zuvor eigenen Behörden und damit das Personalrekrutierungsproblem weg. Allerdings ist zu beachten, dass bei einer Vereinigung zweier kleiner Gemeinden sich das Personalreservoir zwar verdoppelt hat, jedoch in absoluten Zahlen auch noch nicht als gross bezeichnet werden kann.

8.4 Mögliches Fusionsziel: Verbesserung der finanziellen Situation

Die finanzielle Situation der Einwohnergemeinden³⁴ ist gut und aktuell nur in einem Fall besorgniserregend; das Fusionsziel der Verbesserung der finanziellen Situation dürfte daher in unserem Kanton von eher untergeordneter Bedeutung sein. Zudem ist in grundsätzlicher Hinsicht anzumerken, dass durch die Fusion zweier finanzschwacher Gemeinden sich die Finanzschwäche der neuen Gemeinde nicht ändert, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alleine aufgrund der Fusion sich neue Steuerzahler in der neuen Gemeinde niederlassen.

Die zitierte Untersuchung³⁵ führt zum Kriterium der Verbesserung der finanziellen Situation aus:

Die finanziellen Auswirkungen von Gemeindegemeinschaften waren von Fall zu Fall unterschiedlich. In rund der Hälfte der Gemeinden stieg die Verschuldung infolge neuer Investitionen innerhalb von fünf Jahren an, in der anderen Hälfte konnten Schulden getilgt werden. Die Investitionen wurden in der Regel getätigt, um den Ausbaustandard der Infrastruktur in der neuen Gemeinde zu vereinheitlichen. Einige beteiligte Gemeinden mussten ihre Steuern erhöhen, um die verbesserte Dienstleistungsqualität zu finanzieren.

8.5 Emo-Faktor

Nicht zu unterschätzen sind die emotionalen Aspekte bei einem Gemeindegemeinschaften. Angesprochen sind die Gefühle der dörflichen Identität und Zusammengehörigkeit, der Wurzeln und der Heimat. Zum Ausdruck kommen diese Gefühle, wenn es etwa darum geht, die Schule im Ort aufzugeben, den Ortsnamen aufzugeben oder ihn zu verändern oder das Ortswappen aufzugeben oder umzugestalten. Die Wahl des Gemeindegemeinschaften und des Wappens werden denn auch in der zitierten Untersuchung³⁶ für alle untersuchten Gemeindegemeinschaften als heikles Thema bezeichnet.

³³ 3 Gemeinderat, 3 Kindergarten- und Primarschulrat, 1 Kreis-Sekundarschulrat, 1 Kreis-Musikschulrat, 3 Sozialhilfebehörde, 3 Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission, 7 Wahlbüro

³⁴ vgl. oben Ziffer 6.1

³⁵ siehe Fussnote 32, a.a.O., S. 484/485

³⁶ siehe Fussnote 32, a.a.O., S. 447

Die zitierte Untersuchung³⁷ nennt für einige Zusammenschlussprojekte Beispiele, wie die Emotionen hochgegangen sind: Anti-Fusions-Flugblätter in Form einer Todesanzeige, Ressentiments aufgrund einer früheren Ablehnung oder Massenaustritte aus der Feuerwehr nach dem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss.

Schliesslich sind bei einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss auch die Auswirkungen auf die örtlichen Vereine und Kirchen gebührend zu berücksichtigen. Sollen sich diese jetzt auch vereinigen oder weiterhin getrennt bleiben? Beides ist möglich, jedoch muss das Problem angesprochen werden.

8.6 Projektstrategie

Unzweifelhaft ist, dass jedes Zusammenschlussprojekt ein Projektmanagement erfordert. Praxis³⁸ und Lehre³⁹ haben dazu ein 4-Phasen-Modell entwickelt:

Phase 1: Vorabklärungen (Partnersuche, erste Gespräche, Gemeinsamkeiten, Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken, Projektplanung); Meilenstein: Entscheid Projektstart.

Phase 2: Machbarkeitsstudie (Projektziele, Projektorganisation, Vorgehen, Kommunikationskonzept, Bildung von Arbeitsgruppen mit den Themen: Politikfelder, Behörden, Verwaltung, Infrastrukturen, Finanzen, Recht, Namen und Wappen); Meilenstein: Grundsatzentscheid der Gemeindegemeinschaftsouveräne.

Phase 3: Fusionsvertrag (Name, Wappen, Behördenstruktur, Sitz, Standorte, Personelles, Übergangsrecht); Meilenstein: Urnenentscheid der Gemeindegemeinschaftsouveräne.

Phase 4: Umsetzung (Harmonisierung von Reglementen, Verträgen, Infrastrukturen, Verwaltungsstrukturen und -kulturen sowie Finanzplanung); Meilenstein: Inkrafttreten des Fusionsvertrags.

In allen Phasen sind die Bevölkerungen der zusammenschlusswilligen Gemeinden umfassend zu informieren und wenn immer möglich miteinzubeziehen. Der Kommunikation ist vorrangige Bedeutung einzuräumen.

Eine professionelle Begleitung bei Zusammenschlussprojekten scheint aufgrund der Erfahrungen betroffener Gemeinden unumgänglich zu sein. Deren Kosten dürften sich im fünfstelligen Bereich bewegen.

8.7 Erfolgsbilanz

Im Kanton Basel-Landschaft erfolgten ausser dem Zusammenschluss von Biel und Benken von 1972 keine weiteren Fusionen im letzten Jahrhundert. Dieser Zusammenschluss wird zwar als erfolgreich bezeichnet⁴⁰, jedoch können wegen dessen solitären Vorkommens keine kantons-spezifischen Aussagen zum Erfolg von Gemeindegemeinschaftszusammenschlüssen gemacht werden. Es muss daher

³⁷ siehe Fussnote 32, a.a.O., S. 380, 390 bzw. 404

³⁸ BDO Visura, Aarau, Gemeindebrief 1/2006 "Gemeindefusionen"

³⁹ DANIEL KETTIGER, Möglichkeiten der Prüfung eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses durch kleinere und mittlere Gemeinden, Referat an der Tagung "Gemeindefusionen von kleineren und mittleren Schweizer Gemeinden" der Universität Bern vom 29. Oktober 2008 in Bern

⁴⁰ so ELISABETH SCHNEIDER-SCHNEITER, Referat "Chancen und Risiken von Gemeindegemeinschaftszusammenschlüssen aus dem Blickwinkel einer kleineren Baselbieter Gemeinde" an der Tagung "Chancen und Risiken von Gemeindegemeinschaftszusammenschlüssen" der BDO Visura vom 20. November 2008 in Münchenstein

auf die zitierte Untersuchung⁴¹ zurück gegriffen werden, die zur Erfolgsbilanz von Zusammenschlüssen folgendes ausführt:

Die Behördenvertreter aller Gemeinden beurteilen den Zusammenschluss im Nachhinein als Erfolg. Nach der Analyse der Fallstudien muss diese Aussage relativiert werden. Gemeindezusammenschlüsse führten in der Regel zwar zu qualitativ besseren Leistungen, die aber auch entsprechende Kostenfolgen hatten. Zudem handelte es sich jeweils um einen langwierigen Prozess, der eine sorgfältige Vorbereitung erforderte. Bei allen Projekten gab es Personengruppen, die den Zusammenschluss ablehnten und sich als Verlierer sahen. Deren Ängste scheinen sich aus heutiger Sicht jedoch mehrheitlich nicht bestätigt zu haben, jedenfalls nicht in dem von ihnen befürchteten Ausmass.

9. Unterstützung durch den Kanton

9.1 Grundsatz

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen. Allerdings ist er der Auffassung, dass der Anstoss für allfällige Gemeindezusammenschlüsse im Sinne der Gemeindeautonomie von den betroffenen Gemeinden aus kommen müsste - also von unten nach oben und nicht von oben nach unten. Diese Auffassung vertritt auch der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden, mit dessen Vorstand der Vorsteher der Finanz- und Kirchendirektion ("Gemeindedirektion") regelmässig Gespräche führt, an welchen auch die Haltung zu den beiden vorliegenden Vorstössen informell besprochen worden ist.

9.2 Gute Dienste

Die kantonale Unterstützung zusammenschlusswilliger Einwohnergemeinden besteht vorallem im Anbieten der guten Dienste des Kantons. Diese umfassen im finanztechnischen Bereich Finanzanalysen und -hochrechnungen des Statistischen Amtes sowie im rechtlichen und rechtsetzerischen Bereich entsprechende Abklärungen und Entwürfe der Stabsstelle Gemeinden der Finanz- und Kirchendirektion. Zudem stehen alle weiteren Direktionen bei sie betreffenden Anfragen mit Rat und Tat zur Verfügung.

9.3 Projektbegleitung

Eine Projektbegleitung könnte der Kanton fusionswilligen Gemeinden zum jetzigen Zeitpunkt nur zeitlich beschränkt anbieten, da die entsprechenden personellen Ressourcen anderweitig ausgelastet sind. Entsprechendes Fachwissen sowie die Bereitschaft zu zielorientierter und pragmatischer Unterstützung sind jedoch vorhanden.

⁴¹ siehe Fussnote 32, a.a.O., S. 447/448

9.4 Finanzielle Unterstützung

Eine finanzielle Unterstützung für Gemeinden, die sich zusammenschliessen oder zusammenschliessen wollen, ist nicht vorgesehen. Da für den Kanton kein spezifischer Anlass zur Förderung von Gemeindefusionen besteht⁴², scheiden die in den anderen Kantonen angewandten, systematischen Anreizsysteme aus. Diese umfassen etwa Fusionsbeiträge, Beiträge an die höher verschuldete Gemeinde für den Schuldenabbau aufs Niveau der weniger verschuldeten, Beiträge an die steuersatz-höhere Gemeinde für die Steuersatzsenkung aufs Niveau der steuersatz-tieferen, garantierte Finanzausgleichsbeiträge oder auch Erlass kantonaler Gebühren.

Hingegen könnte für ein Musterprojekt ein Beitrag aus dem Ausgleichsfonds an die Kosten einer professionellen Fusionsanalyse und -begleitung ausgerichtet werden.

10. Beantwortung der Postulate

10.1 E. Schneider

Das Postulat von Elisabeth Schneider-Schneiter verlangt zu prüfen, wie der Kanton Basel-Landschaft die Baselbieter Gemeinden bei Gemeindefusionen unterstützen und Anreize für Gemeindefusionen schaffen könnte.

Der Kanton unterstützt basellandschaftliche Gemeinden bei Zusammenschlüssen mit seinen guten Diensten, in gewissem Umfang auch mit Projektbegleitung sowie eventuell auch mit Beiträgen aus dem Ausgleichsfonds (siehe Kapitel 9).

Anreize für Gemeindefusionen lehnt der Regierungsrat ab. Es besteht kein Anlass, diese mit finanziellen Anreizsystemen zu fördern, da dies weder die Finanzlage⁴³ der Gemeinden erfordert, noch eine ungenügende Aufgabenerfüllung⁴⁴ durch die Gemeinden, noch eine überholte Gebiets- oder Körperschaftsstruktur⁴⁵, so wie das in anderen Kantonen der Fall ist.

10.2 P. Rohrbach

Das Postulat von Paul Rohrbach verlangt

1. zu prüfen und zu berichten, inwiefern der geltende Finanzausgleich tatsächlich ein Hindernis darstellt für eine intensivere Zusammenarbeit unter den Gemeinden.
Falls dies zutrifft:
2. die Hindernisse im Rahmen der aktuellen Überarbeitung des Finanzausgleichs zu beseitigen/reduzieren und
3. ein Anreiz-System zu schaffen, das die Gemeinden motiviert, künftig verstärkt zusammenzuarbeiten, und
4. abgesehen vom Finanzausgleich weitere Möglichkeiten des Kantons zu prüfen, welche die Kooperation/Koordination der Gemeinden untereinander verstärkt/fördert.

⁴² vgl. Kapitel 5

⁴³ vgl. Ziffer 6.1

⁴⁴ vgl. Ziffer 6.3

⁴⁵ vgl. Kapitel 5

Der (noch) geltende Finanzausgleich weist jedoch ein Element auf, das die Zusammenarbeit der Gemeinden bremst und zwar im Kindergarten- und Primarschulbereich. Die Subventionen für die Lehrkraftkosten (= zweckgebundener Finanzausgleich⁴⁶) basieren auf der spezifischen Steuerkraft der Gemeinde. Damit wird bei steuerkraft-schwachen Gemeinden die gemeinde-eigene Schule gefestigt, da diesen bei einem Zusammenlegen ihrer Schule mit derjenigen einer steuerkraft-stärkeren Gemeinde aufgrund des dann anwendbaren Mischsubventionssatzes⁴⁷ ein tieferer Subventionssatz droht.

Diesen negativen Anreiz wird das totalrevidierte Finanzausgleichsgesetz eliminieren, indem es die steuerkraftabhängigen Lehrkraftsubventionen durch die Sonderlastabgeltung "Bildung" ersetzt. Die Sonderlastabgeltung ist schüler- und nicht mehr lehrkraft-basiert und bringt insofern z.T. eine Umkehrung des Anreizes, als vorallem kleinere Gemeinden verstärkt die Zusammenarbeit, d.h. die Zusammenlegung ihrer Schulen zwecks Optimierung der Klassengrössen ins Auge fassen dürften.

Das totalrevidierte Finanzausgleichsgesetz ist im Weiteren jedoch anreizneutral, da die Kantonsverfassung⁴⁸ dem Finanzausgleich nicht einen Zusammenarbeitszweck, sondern ihm als Zweck die Erreichung ausgewogener Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Gemeinden auferlegt⁴⁹.

Schliesslich ist eine weitergehende, v.a. auch finanzielle kantonale Förderung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden abzulehnen. Grundsätzlich wird die finanzielle Ausstattung der Gemeinden alleine über das Finanzausgleichssystem geregelt, so dass kantonale Zusammenarbeitsförderbeiträge dessen Wirkung intransparent machen und verwässern würden. Sodann ist angesichts der grossen, in Ziffer 7.1 umfassend dargestellten Verbreitung der interkommunalen Zusammenarbeit festzustellen, dass diese keiner zusätzlichen kantonalen Förderung bedarf. Zudem bietet der Kanton schon heute allen zusammenarbeitswilligen Gemeinden seine guten Dienste an und unterstützt sie mit Rat und Tat und insbesondere auch mit Musterdokumenten. Dies sind z.B. Musterstatuten für Feuerwehrzweckverbände oder Musterverträge für gemeinsame Feuerwehren, für gemeinsame Sozialhilfebehörden oder für gemeinsame Schulräte.

11. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgende Postulate als erledigt abzuschreiben:

1. Postulat von Elisabeth Schneider-Schneiter über die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen ([2007/297](#)),
2. Postulat von Paul Rohrbach über die Förderung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden ([2008/066](#)).

Liestal, 24. März 2009

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident: Ballmer

Der Landschreiber: Mundschin

⁴⁶ § 7 Absatz 1 Finanzausgleichsgesetz ([SGS 185](#))

⁴⁷ § 15 Finanzausgleichsverordnung ([SGS 185.11](#))

⁴⁸ § 134 Absatz 2 KV

⁴⁹ vgl. dazu auch Ziffer 6.1