

Einwohnergemeinde Huttwil
Einwohnergemeinde Wyssachen



Zusammenfassung / Kurzfassung der Vorabklärungen zu einer Gemeindefusion

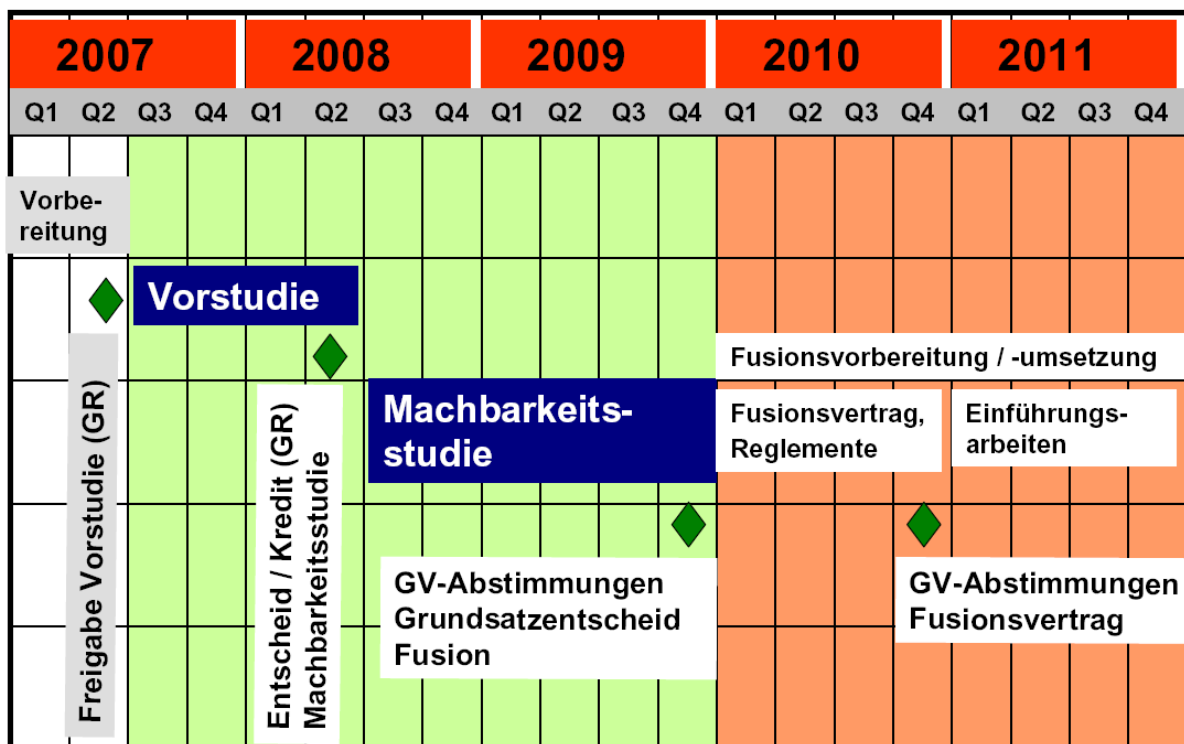
Entscheidungsgrundlagen zur Freigabe einer
Machbarkeitsstudie zur Fusion

Fassung vom 28. April 08

Huttwil, 28. April 2008

1 Hintergrund und Ziele der Fusionsabklärungen

Die Gemeinden Wyssachen und Huttwil stehen vor vergleichbaren externen Herausforderungen. Die Anforderungen des Kantons steigen stetig. Vor allem kleinere Gemeinden sind auf Kooperationen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben angewiesen. Angesichts des gesellschaftlichen Wandels wird es zudem immer schwieriger, geeignete Personen zu finden, die ein Milizamt übernehmen. Dasselbe gilt für die Besetzung von Kaderstellen in den Verwaltungen. Aufgrund der Anfrage der Gemeinde Wyssachen haben beide Gemeinden beschlossen, die Möglichkeit einer Fusion beider Gemeinden zu prüfen. Der Abklärungsprozess ist in die 4 nachfolgend dargestellten Phasen unterteilt:



Mit dem Fusionsabklärungsprojekt, dessen erste Phase die Vorstudie bildet, möchten die Gemeinden diesen Herausforderungen begegnen. Das Projekt sucht nach dem besten Lösungsansatz, der folgende Ziele am besten erfüllt:

- ... bringt eine **nachhaltige Finanzpolitik** hervor und einen **Steuerfuss von 1.65** (entspricht der Anlage von Huttwil für 2008) oder tiefer.
- ... ermöglicht es, ein **angemessenes Leistungsniveau zu erhalten** in den Funktionsbereichen allgemeine Verwaltung, Bildung, Sicherheit, etc.
- ... bringt **mehr Gewicht** im Kanton, in der Region und in den Partnerschaften und führt zu einer **Stärkung** beider Gemeinden **in ihrer zukünftigen Entwicklung**.
- ... trägt bei zu einer **Entschärfung der Probleme falscher kantonaler Finanzanreize**.
- ... bringt eine **optimale Nutzung und Effizienz der Infrastrukturen**.
- ... bringt eine **Vereinfachung bei der Besetzung der Behörden**.
- ... erzeugt eine **Gewinner-/Gewinner-Situation**.
- ... führt zu mehr **Grossräumigkeit im Denken und Handeln**.

- ... **stärkt** den Bereich **Kultur und Gemeinschaftsleben** (Angebote und Vielfalt an Vereinen).
- ... ist freiwillig, wird nicht aufoktroiert und ist nachvollzogen in den Köpfen (**genügend Raum zum "wachsen"**).

Ziel der Vorstudie war, die wichtigsten Argumente für und gegen eine Fusion der beiden Gemeinden zu identifizieren und dem Gemeinderat Entscheidungsgrundlagen zu liefern, ob eine gemeinsame Zukunftsgestaltung am sinnvollsten in Form einer Fusion bzw. in einer anderen Form weiter zu verfolgen ist.

2 Erkenntnisse zur finanziellen Ausgangslage einer Fusion

Die beiden Gemeinderäte beurteilen die finanzielle Ausgangslage einer Fusion wie folgt:

- Aufwand- und Ertragsstrukturen der beiden Gemeinden:
 - Die Unterschiede in der Gemeindegrösse, –organisation und –struktur wirkt sich auf den Aufwand aus. Wyssachen als die kleinere, stärker ländlich geprägte Gemeinde, weist tiefere Aufwendungen pro Einwohner auf. Huttwil als Subzentrum bietet ein breiteres, auch regional genutztes, Angebot in den Bereichen Kultur, Freizeit, Bildung und Gesundheit (z.B. Musikschule, Bibliothek, Freibad, Kadetten, Spitex, Spielgruppe, Tageselternverein, Heilpädagogische Schule, usw.). Der kleinstädtische Charakter von Huttwil hat auch zur Folge, dass bei der Sozialhilfe höhere Aufwendungen anfallen. Ein Teil der erwähnten Angebote bzw. Aufwandpositionen werden durch Dritte ganz oder teilweise mitfinanziert.
 - In den Erträgen äussert sich die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der beiden Gemeinden. Wyssachen weist die geringere Steuerkraft auf und bezieht dadurch deutlich höhere Zuschüsse aus dem Finanzausgleich. Huttwil weist nebst der höheren Steuerkraft auch höhere Vermögenserträge auf, die es der Gemeinde ermöglichen, ihre Steueranlage tiefer zu halten, als dies eigentlich alleine aufgrund der Steuerkraft möglich wäre. Im Vergleich zu den übrigen bernischen Gemeinden ist auch die Steuerkraft von Huttwil unterdurchschnittlich.
- Die Vermögens- und Verschuldungssituation sieht nach dem Verkauf der onyx-Aktien im Jahr 2006 für beide Gemeinden positiv aus. Nimmt man die flüssigen Mittel und Finanzanlagen und zieht davon die Schulden ab, verfügen beide Gemeinden über ein Nettovermögen. Huttwil war im Besitz von deutlich mehr onyx-Aktien als Wyssachen, weshalb Huttwil einen höheren pro-Kopf-Erlös realisieren konnte. Nach dem Verkauf dieser Aktien, verfügt Huttwil über ein mehr als doppelt so hohes Finanz- und Verwaltungsvermögen wie Wyssachen. Dies widerspiegelt sich im Eigenkapital pro Einwohner/-in, das in Wyssachen um 2,6 Mal tiefer ist als in Huttwil.
- Die Finanzkennzahlen sagen aus, dass beide Gemeinden eine solide Ausgangslage haben. Die Finanzlage von Huttwil darf als besser beurteilt werden. Die Kennzahlen von Wyssachen zeigen, dass mit der heutigen Steueranlage von 1,90 Einheiten zu wenig Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Dies äussert sich insbesondere beim Investitionsanteil, der über die Investitionstätigkeit einer Gemeinde Aufschluss gibt. Wyssachen weist hier einen sehr tiefen Wert auf.
- In den nächsten 5 Jahren fallen in Wyssachen Erhaltinvestitionen in Form von Strassensanierungen sowie einer Etappe der Schulhaussanierung an, wobei im 2010 ein Investitionsschub zu erwarten ist. Mittelfristig ist mit zusätzlichen Erhaltinvestitionen in das Schulhaus im Umfang von CHF 1,6 Mio. zu rechnen.

Längerfristig müssen Wohnungen und Fassaden im Gemeindehaus erneuert werden. Als Wünsche sind offen: Feuerwehrmagazin, Werkhof, Hofzufahrten.

- In Huttwil fallen Investitionen an Immobilien und Infrastrukturen an. Der grösste Teil dieser Investitionen betrifft den Umbau bzw. die Erweiterung des Schulhauses Hofmatt. Bei den Spezialfinanzierungen ist der Bau der Grundwasserfassung Huttwilwald die grösste Investition. Über den Fünfjahreshorizont hinaus stehen Wasser- und Abwasserleitungssanierungen an, da Teile des Wasser- und Abwassernetzes in die Jahre gekommen sind. Das Investitionsniveau bis 2011 dürfte sich auf einem verhältnismässig konstanten Niveau bewegen.

3 Erkenntnisse zu den finanziellen Auswirkungen einer Fusion

Die Beiden Gemeinderäte beurteilen die finanziellen Auswirkungen einer Fusion wie folgt:

- Eine Fusion hätte spürbar negative Auswirkungen auf die FILAG-Zahlungen. Bei den Lastenausgleichssystemen Lehrerbesoldungen, Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und Öffentlicher Verkehr würden keine grundlegenden Veränderungen erwartet. Anders sieht es beim Finanzausgleich aus. Beide Gemeinden erhalten aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft beträchtliche Mittel aus dem Finanzausgleich in Höhe von CHF 1,5 Mio. pro Jahr. Eine Fusion hätte zur Folge, dass 1/3 dieses Betrags mittel- bis langfristig ausbleiben würde. Der Kanton sieht zwar eine Übergangsregelung vor, während welcher der Wegfall kompensiert würde. Diese endet jedoch nach maximal fünf Jahren. Noch nicht bekannt sind die allfälligen Auswirkungen der Revision des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes (FILAG 2012).
- Aus den addierten Rechnungen 2006 ist ersichtlich, dass bei einem Angleichen der Steuersätze an jene von Huttwil für 2008 mit Mindereinnahmen von CHF 150 Tsd. pro Jahr gerechnet werden muss. Diese Mindereinnahmen sollten durch Synergieeffekte aus der Fusion kompensiert werden können. Nicht kompensiert werden könnte der Wegfall der Mindestausstattung beim Finanzausgleich.
- Addiert man die Finanzpläne 2007 – 2012 mit den heute vorgesehenen Investitionen von Huttwil und Wyssachen und berücksichtigt die Steuermindereinnahmen (als Folge der Anpassung an die tiefere Steueranlage von Huttwil), die Synergieeffekte und den Wegfall der Mindestausstattung beim Finanzausgleich, dann würde bei einer fusionierten Gemeinde Huttwil-Wyssachen ab dem Jahr 2008 ein jährliches Defizit von ca. CHF 500 Tsd. bzw. einem Steueranlagezehntel resultieren. Dies entspricht dem Wegfall der Mindestausstattung beim Finanzausgleich. Das jährliche Defizit müsste entweder durch Leistungsabbau oder höhere Steuererträge erreicht werden, z.B. durch eine Erhöhung der Steueranlage von 1.65 auf 1.75 Einheiten oder durch den Abbau des Eigenkapitals (Kapitalverzehr) finanziert werden.

4 Beurteilung der nichtfinanziellen Auswirkungen einer Fusion

Die beiden Gemeinderäte kommen bezüglich den nichtfinanziellen Auswirkungen einer Fusion zu folgenden Schlüssen:

- Eine grobe Analyse der räumlich-kulturellen Fusionsvoraussetzungen zeigt, dass die beiden Gemeinden durch eine ähnliche Bevölkerungsstruktur geprägt sind, jedoch einem unterschiedlichen Gemeindetypus angehören. Räumlich sind keine

„natürlichen“ Barrieren vorhanden, die fusionshinderlich wirken. Obwohl einem unterschiedlichen Gemeindetypus angehörend (Huttwil ist ein regionales Subzentrum, Wyssachen eine ländlich-gewerblich geprägte Streusiedlung), ist eine gewisse Nähe der Bevölkerung von Wyssachen und Huttwil unverkennbar. Auf Basis der Konfessionszugehörigkeit und des Wahlverhaltens lässt sich festhalten, dass sich die beiden Gemeinden "kulturell" nicht nennenswert voneinander unterscheiden

- Eine grobe Analyse der Entwicklungsvoraussetzungen zeigt, dass die beiden Gemeinden eher eine Gemeinschaft von Ähnlichem bilden, als dass sie Ergänzungspotenzial besitzen. Dies gilt in erster Linie für die Bevölkerungsstruktur und –dynamik, die weitgehend vergleichbar ist. Ebenso weisen beide Gemeinden genügend Baulandreserven im Bereich Wohnen aus. Die Legislaturplanungen weisen keine Widersprüche auf. Am ausgeprägtesten ist der Unterschied im ÖV-Bereich, wo die Streusiedlung Wyssachen ungünstigere Verhältnisse aufweist. In Wyssachen besteht zudem eher zu wenig Gewerberaum.
- Die raum- und ortsplanerische Ausgangslage beider Gemeinden ist so, dass auf mittlere Sicht im Wohnbereich genügend Baulandreserven vorhanden sind. In Wyssachen fehlt tendenziell eher Gewerbeland. Die Entwicklungsmöglichkeiten sind ohnehin stark abhängig von den kantonalen Richtlinien. Im Falle einer Fusion wäre aber eine bedarfsgerechte Konsolidierung der beiden Ortsplanungen anzustreben, wobei eine Konzentration beim Bau von Erschliessungsanlagen im Mittelpunkt stünde. Die Förderung des Bauens im erschlossenen Siedlungsbereich, welche die Gelegenheit zum Bauen im Ortsteil Wyssachen einschliesst, könnte dazu beitragen, der Zersiedelung entgegenzuwirken.
- Die Auswirkungen einer Fusion auf Verhandlungsposition der beiden Gemeinden in den regionalen Körperschaften sind nicht einheitlich. In den aktienrechtlichen Körperschaften der regionalen Kooperation (Abwasserentsorgung, Zivilschutz und Kehrrichtverbrennung) bleiben die heutigen Stimmrechte bewahrt. In den Verbands- und Vereinsstrukturen kommt es aufgrund der Statuten mehrheitlich zu einem Stimmkraftverlust für Huttwil-Wyssachen.
- In der Ver- und Entsorgung scheinen gemäss den ersten groben Abklärungen mehr Möglichkeiten als Grenzen gegeben. Bei der Wasserversorgung wäre im Fusionsfall eine Erweiterung des Leistungsauftrags der IBH AG denkbar. Die Modalitäten und Bedingungen, unter welchen diese Massnahme für alle Beteiligten attraktiv würde, müssten im Rahmen der weiteren Fusionsabklärungen geklärt werden. Bei der Elektrizitätsversorgung dürfte eine Fusion zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eher keine Veränderungen bringen. Wyssachen bliebe im Detailversorgungsgebiet von onyx, Huttwil würde die elektrische Energie weiterhin im angestammten Gebiet vertreiben. Bei der Abfallentsorgung würde durch die Fusion die Chance entstehen, einen bedarfsgerechten Leistungsumfang im Bereich Separatsammlungen und Kehrrechtsammlung grossräumiger als bisher zu definieren. Generell könnten Sammelaufträge neu ausgeschrieben und möglichst bessere Konditionen erzielt werden. In Wyssachen liessen sich tendenziell Leistungsverbesserungen realisieren. Zu prüfen wären die Auswirkungen einer Fusion auf den Sammelrhythmus für Grüngut in einzelnen Ortsteilen. Bei der Abwasserentsorgung, dem leistungsmässig vergleichbarsten Bereich der zwei Gemeinden, würde eine Fusion ebenfalls mehr Chancen als Risiken eröffnen, die Gebührenstrukturen anzugleichen und im Vergleich zu anderen Gemeinden in der Region günstigere Tarife zu sichern.
- Die heikelsten "emotionalen" Punkte einer möglichen Fusion, die bei der betroffenen Bevölkerung Vorbehalte auslösen und für welche im Falle einer Fortsetzung des Fusionsprojekts faire Lösungen zu finden wären, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ausgestaltung der fusionierten Gemeinde in Bezug auf den Namen, das Wappen, die Ortstafeln, etc.
- Ausgestaltung der Dienstleistungen der fusionierten Gemeinde; das Verhindern eines Leistungsabbaus (Schulhaus, Feuerwehr, Unterstützung von Vereinen etc.) bzw. Ermöglichen eines Leistungsausbaus für die Wyssacher Bevölkerung (Internet-Verwaltungsdienste, Standortmarketing, Tagesschulstrukturen, Stärkung des Dorfkerns, eigene Ombudsperson, Verbesserung des ÖV-Angebots, etc.)
- Ausgestaltung der Gemeindeorganisation nach der Fusion.
Die Schaffung klarer und fairer Verhältnisse zwischen beiden Gemeinden (keine „Fusionsverlierer“ bei der Zusammensetzung von Gemeinderat und Kommissionen)
Die Sicherstellung, dass der Ortsteil Wyssachen identitätserhaltend ist und das Interesse der Bevölkerung besteht, sich im Ortsteil zu engagieren.
- Klärung der Fusionsauswirkungen auf die Kirchgemeinden, das Bürgerrecht, die Änderungskosten von Ausweisen und Dokumenten etc.

5 Erkenntnisse zu den Fusionsalternativen

Die Gemeinderäte haben nebst der eigentlichen Fusion ebenfalls Alternativen dazu grob geprüft. Sie kommen dabei zu folgendem Schluss:

- Als Alternativlösungen wurden die Möglichkeit einer Zusammenlegung der Verwaltungen der beiden Gemeinden sowie die vertiefte interkommunale Zusammenarbeit diskutiert:
 - Die interkommunale Zusammenarbeit ist bereits sehr weit greifend umgesetzt und betrifft in beiden Gemeinden Kernbereiche der Gemeindeaufgaben. Bestenfalls bei den Feuerwehren ist eine Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Huttwil und Wyssachen denkbar. Der finanzielle und immaterielle Handlungsspielraum dürfte aber zu klein sein, um diesen Lösungsweg insgesamt als Alternative zur Fusion zu rechtfertigen.
 - Auch eine reine Verwaltungszusammenlegung bringt nur einen minimalen finanziellen Nutzen, welcher zudem durch einen absehbaren Mehraufwand bei der Verwaltungsneuorganisation neutralisiert werden dürfte. Als Lösungsalternative zur Fusion erscheint dieser Weg nicht empfehlenswert. Der Initialaufwand für eine Verwaltungszusammenlegung ist relativ hoch und dürfte nur als Übergangslösung bis zu einer politischen Fusion Sinn machen

6 Gesamtfazit und Empfehlung

6.1 Fazit zu den Fusionsalternativen

Insgesamt kann festgestellt werden, dass eine reine Verwaltungszusammenlegung bzw. eine Intensivierung der Zusammenarbeit keinen nennenswerten Beitrag zur Erreichung der Ziele für eine gemeinsame Zukunftsgestaltung leisten können.

6.2 Fazit zur Fusionslösung:

Die räumlich-strukturellen, und emotionalen Einflussfaktoren sind insgesamt als wenig fusionsbehindernd einzustufen. Die Unterschiede bei den finanziellen Einflussfaktoren

sind dagegen gross und lassen sich von den Gemeinden wenig beeinflussen. Damit der Kanton für eine sinnvolle Übergangslösung Hand bieten kann, müssen die gesetzlichen Grundlagen (FILAG) angepasst werden.

Eine Fusion könnte dazu beitragen, den Bedarf an Behördenmitgliedern deutlich zu reduzieren. Sie ist gegenüber den Alternativen zu bevorzugen, wenn es darum geht, die Problematik der erschwerten Ämterbesetzung anzugehen.

Eine Fusion dürfte nach Meinung des Projektausschusses auch besser geeignet sein als die Alternativlösungen, Doppelspurigkeiten in der Verwaltungs- und Behördenarbeit abzubauen und die Nutzung der eingesetzten Ressourcen zu optimieren.

Als Faktoren, die klar gegen eine Fusion sprechen würden, konnten im Rahmen der Vorabklärungen einzig die Finanzen identifiziert werden: Das Amt für Gemeinden und Raumordnung hat die finanziellen Hindernisse zur Kenntnis genommen und festgestellt, dass in anderen Fusionsprojekten vergleichbare Problemstellungen zutage getreten sind. Eine wirkungsvolle Abfederung der negativen Auswirkungen der Finanzfaktoren lässt sich einzig über eine Anpassung der Gesetzgebung über den Finanz- und Lastenausgleich herbeiführen. Der Projektausschuss sorgt dafür, dass die vorliegenden Ergebnisse im Bereich Finanzen in den politischen Dialog auf Stufe Kanton einfließen.

6.3 Fazit zum weiteren Projektablauf

Der Projektausschuss empfiehlt den Gemeinderäten, einerseits die zweite Phase der Fusionsabklärungen, die Machbarkeitsstudie, in Auftrag zu geben und gleichzeitig die negativen Faktoren auf der kantonalen Ebene in die Revision des FILAG einfließen zu lassen. Die laufenden Prozesse Fusionsabklärungen und Revision des kantonalen Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich so aufeinander abzustimmen, dass im Fusionsprozess vor der Auslösung von wichtigen Entscheidungen die Ergebnisse bzw. die Tendenzen der FILAG-Gesetzgebung in die Entscheidungsfindung einbezogen werden können. Das revidierte FILAG wird am 1. Januar 2012 in Kraft treten. Aufgrund des Terminplans FILAG ist tendenziell mit einer Verzögerung des Fusionsprojektes zu rechnen. Der Projektausschuss empfiehlt den Gemeinderäten, den Prozess in der jetzigen Phase weder abzubrechen noch zu sistieren, weil das Risiko hoch wäre, dass die Wiederaufnahme der Abklärungen mit einem grossen Mehraufwand verbunden wäre.

Die Erkenntnisse der Vorstudie werden der Bevölkerung beider Gemeinden vorgestellt. Den Stimmbürgerinnen und -bürgern wird die Gelegenheit gegeben, sich in Form einer Mitwirkung zur Vorstudie und zur Frage der Fortführung der Fusionsabklärungen zu äussern. Das Ergebnis der Mitwirkung dient den beiden Gemeinderäten als Grundlage für den Entscheid, ob die Phase 2 der Fusionsabklärungen, die Machbarkeitsstudie, in Angriff genommen wird.

Huttwil, 7. April 2008

Wyssachen, 10. April 2008

Namens des Gemeinderates Huttwil:

Namens des Gemeinderates Wyssachen:

Die Präsidentin:

Der Sekretär:

Der Präsident:

Der Sekretär:

sig. Th. Löffel

sig. M. Jampen

sig. J. Zaugg

sig. L. Heiniger