

» «Für mich ist das eine Musterfusion»

Die Vereinigung von Rapperswil und Jona sei keine Pflicht, sondern eine Kür gewesen, sagt Jean-Claude Kleiner, der das Projekt als externer Berater begleitet hat. Was ihm in besonderer Erinnerung geblieben ist, welche Vorteile die Vereinigung der Stadt gebracht hat und wie er den gegenwärtigen Trend zu Gemeindefusionen in der Schweiz einschätzt, erzählt er im Gespräch.

Herr Kleiner, was ist Ihnen von der Vereinigung Rapperswil-Jona besonders in Erinnerung geblieben?

Optimale Rahmenbedingungen und eine perfekte Organisation seitens der Behörden. In besonderer Erinnerung ist mir aber das Führungsgremium geblieben: Beni Würth, Walter Domeisen und Thomas Rüegg sind durch das ganze Projekt hindurch geschlossen aufgetreten. An jedem Anlass waren alle drei dabei, die Rollen waren klar und gleichwertig verteilt. Mit dem Geist, den sie versprühten, und der Einigkeit, die sie verkörperten, haben sie durch den ganzen Prozess hindurch eine ausgesprochen positive Stimmung aufrechterhalten. Das war wirklich eindrücklich.

Sie waren bereits beim ersten Anlauf zur Vereinigung von Rapperswil und Jona dabei, der Ende 1999 an der Urne gescheitert war. Was hat man beim zweiten Mal besser gemacht?

Im ersten Projekt konnte man wertvolle Erfahrungen sammeln, die dann im zweiten erfolgreich genutzt wurden. So wurde insbesondere der Kommunikation sowie der Integration der verschiedenen Parteien und Interessengruppen mehr Bedeutung beigemessen. Der Verzicht auf ein Parlament war bestimmt auch ein gutes Signal.

Inwiefern war dieses Signal wichtig?

Ein Parlament ist ein relativ träges Instrument. Indem man darauf verzichtete, wurde signalisiert, dass man eine schlanke und effiziente Organisation anstrebte. Mit der IG Ver-

einigung hat man dann eine Plattform eingerichtet, in der Parteien, Vereine, Gewerbe, Interessenverbände, die Initianten und auch die Vereinigungsgegner vertreten und eingebunden waren. Mithilfe der IG konnten viele Ideen der Projektleitung und des Lenkungsausschusses diskutiert und weiterentwickelt werden.

Der zweite Anlauf erfolgte aufgrund einer Volksinitiative, die schon bald nach der ersten Abstimmung lanciert worden war – haben Sie das anderswo schon erlebt?

«Die Aktion der blauen Herzen hat das Projekt zwar gefordert, aber auch belebt.»

Jean-Claude Kleiner

Das ist tatsächlich aussergewöhnlich. Häufig leidet nach einem Nein die Zusammenarbeit der Gemeinden darunter, man geht eher etwas auf Distanz, als dass man näher zusammenschließt. Die Enttäuschung macht sich in der Regel auch im politischen Alltag breit. Dass sich in Rapperswil-Jona nach dem ersten Nein Einwohnerinnen und Einwohner beider Gemeinden zusammengeschlossen und am gleichen Strick gezogen haben, finde ich sensationell.

Viele Gemeindefusionen entstehen aus der Not heraus, in Rapperswil-Jona bestand kein Zwang. Wie hat sich dies auf den Prozess ausgewirkt?

In Rapperswil-Jona bestand die ausserordentliche Situation, dass sich zwei starke Gemeinden miteinander auf den Weg gemacht

hatten. Beide standen finanziell gut da und waren auch punkto Behörden- und Verwaltungsorganisation bestens aufgestellt. Eine solche Ausgangslage führt zu einer gewissen Befreiung: Man muss nicht, aber man kann; es ist keine Pflicht, es ist eine Kür. Dies hat viele Kräfte geweckt. Fusionen, die aufgrund äusserer Zwänge beziehungsweise finanzieller Schwäche stattfinden müssen, sind oft anspruchsvoller zu realisieren.

Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine Fusion gelingt?

Man spricht von verschiedenen Einheiten, die gegeben sein sollten, um gute Rahmenbedingungen für eine Fusion zu haben. Man sollte zum Beispiel eine geografische und wenn möglich sogar eine siedlungspolitische Einheit bilden. Rapperswil und Jona waren eindeutig eine siedlungspolitische

Einheit. Viele Projekte, die man im Stadtrat Rapperswil entscheiden musste, waren mit Jona vernetzt, und umgekehrt. Das hat sicher den Willen, gemeinsam etwas Erfolgreiches zu gestalten,

gestärkt. Auch kulturell und wirtschaftlich waren die beiden Gemeinden eng miteinander verbunden. Zudem befand man sich finanzpolitisch auf ähnlicher Höhe. Deshalb waren die Rahmenbedingungen für die Fusion sehr gut.

Trotz dieser guten Rahmenbedingungen – was war aus Ihrer Sicht die grösste Herausforderung?

Eine besondere Herausforderung war die Eingliederung der Schulgemeinden in die Einheitsgemeinde, insbesondere jener von Wagen. Wagen war ein kleines Dorf mit eigenständigem Charakter und einer eigenen Schule. Letztere hat für die Identifikation eine wichtige Rolle gespielt, denn rund um die Schule spielte sich auch das kulturelle Leben ab. Darum war viel Überzeugungsar-

beit nötig, um auch Wagen ins Boot zu holen. Aber eine Fusion ist in der Regel wenig sinnvoll, wenn sich nur die politischen Gemeinden finden. In Rapperswil-Jona existieren drei Primarschulgemeinden – Rapperswil, Jona und Wagen – und eine gemeinsame Oberstufenschulgemeinde. Eine solche Konstellation wäre in einer fusionierten Stadt nicht zielführend.

Sie betonen in Fachartikeln zu Gemeindefusionen immer wieder, wie wichtig der emotionale Aspekt ist. Warum?

Zu einer Fusion muss erstens der Kopf Ja sagen – dafür braucht es Argumente. Meine Erfahrung ist die, dass es immer sehr viel mehr Argumente für als gegen eine Fusion gibt. Das heisst, die Beteiligten und die Bevölkerung sachlich zu überzeugen, lässt sich machen. Als Zweites muss das Portemonnaie stimmen, sprich, die Finanzen. Je näher sich die Gemeinden in finanztechnischer Hinsicht sind, desto besser. In Rapperswil-Jona wurde von Anfang an klar kommuniziert, dass der tiefere Steuerfuss von Jona das Ziel sein musste. Heute, zehn Jahre später, hat man in der Stadt einen sensationell tiefen Steuerfuss und ist in dieser Hinsicht die Nummer 2 im Kanton. Zu diesem hervorragenden Finanzhaushalt hat sicher auch die Vereinigung beigetragen. Und das Dritte sind eben die Emotionen, das Herz. Auf dieser Ebene ist es am schwierigsten, zu überzeugen; da braucht es andere Ansätze: Einbezug der Bevölkerung, gute und offene Information sind die wichtigsten.

Wie haben Sie dies in Rapperswil-Jona erlebt?

In Jona hat man gespürt, dass sich viele Personen, auch in der Verwaltung, ihrer Gemeinde stark verbunden fühlten. Das ist auch historisch bedingt: Früher schaute man in der Stadt Rapperswil etwas auf die Joner Landbevölkerung herab, das hat die Identität in Jona gestärkt.

Daraus entstand die Bewegung der blauen Herzen – «I love Jona». Ich sehe es im Grunde gern, wenn man spürt, dass die Einwohner ihre Gemeinde, ihre Heimat lieben. In dieser Identifikation steckt viel Energie und Bereitschaft, sich für etwas zu engagieren.

Diese Gegenbewegung machte das Vereinigungsprojekt aber sicher nicht einfacher?

Es ist eine politische Aufgabe, solche Menschen ernstzunehmen, sie zu Gesprächen einzuladen, ihnen zuzuhören, sich zu überlegen, wie man mit ihren Anliegen umgehen, wie man ihre Vorbehalte klären oder ins Projekt aufnehmen kann. Ich sehe darin immer auch eine Chance, besonders wenn der Protest, wie dies in Jona der Fall war, transparent nach aussen getragen wird. Schwieriger ist es, wenn die Kritik oder der Protest in den Hinterzimmern stattfindet, denn dort kann man die Menschen kaum erreichen. Darum denke ich, dass die Aktion der blauen Herzen das Projekt zwar gefordert, aber auch belebt hat. Es hat zudem die Notwendigkeit unterstrichen, mit einer professionellen Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit aufzuwarten. Und ich habe nie mehr ein Fusionsprojekt begleiten dürfen, bei dem so professionell informiert wurde wie hier in Rapperswil-Jona.

Emotional waren teilweise auch die Diskussionen um scheinbare Kleinigkeiten wie das neue Wappen. Heisst das, ein Projekt kann noch so gut orga-



nisiert sein, wenn man solchen «Kleinigkeiten» nicht genügend Bedeutung beimisst, nützt alles nichts?

Das ist eben Politik. Und das Thema Wappen ist ein sehr gutes Beispiel: Namen und Wappen wecken die meisten Emotionen. In Glarus, wo ich die fachliche Projektleitung innehatte und den Fusionsprozess mit 25 Gemeinden begleitete, die auf drei Gemeinden reduziert wurden, habe ich schon am Anfang dafür plädiert, eine Arbeitsgruppe für Namen und Wappen ins Leben zu rufen, und bin damit zunächst auf wenig Verständnis gestossen. Ein Jahr später hat man dann die Arbeitsgruppe gebildet, und im Abstimmungskampf waren Namen und Wappen die am kontroversesten diskutierten Themen. Es wurden nochmals die Wappen der drei neuen Gemeinden geändert und man fand keine anderen Namen als Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd. Das zeigt, wie wichtig es ist, solche scheinbaren Kleinigkeiten nicht zu unterschätzen und Raum zu bieten für Diskussionen – frühzeitig.

Ist das in Rapperswil-Jona besser gelaufen?

Auch das hat man in Rapperswil-Jona vorbildlich gemacht. Der Prozess hat sicher

Zeit und Energie gekostet, aber heute formen die Wellen der Jona im Wappen keinen «Lätsch» mehr, sondern ein Lächeln, und alle sind zufrieden. Das ist doch eine schöne Geschichte. Wappen haben einen starken historischen Bezug, ausserdem haben wir anspruchsvolle heraldische Regeln. Es ist deshalb für die Bürgerinnen und Bürger nicht immer einfach nachzuvollziehen, warum gewisse Dinge in einem Wappen nicht möglich sind. Trotzdem muss man ihre Ideen aufnehmen, prüfen und ihnen das Ergebnis erklären.

Der Slogan in Rapperswil-Jona lautete «Wir bauen eine neue Stadt». Man hat in zahlreichen Teilprojekten praktisch jeden Bereich analysiert und teilweise völlig neu organisiert. Wie werten Sie dieses Vorgehen?

In Rapperswil-Jona war dieses Bemühen vielleicht ausgeprägter als anderswo, aber etwas Neues schaffen zu wollen, ist eine Grundvoraussetzung. Eine neue Stadt oder eine neue Gemeinde muss die Vision sein, um zu einer neuen Identität und einem neuen Selbstverständnis zu finden. Das ist vor allem für die neue Behörde wichtig, denn die Behördenmitglieder dürfen nicht ihren alten Ortsteil vertreten, sondern müssen die Gesamtinteressen im Blick haben. Das bedeutet nicht, dass man alles Alte über Bord werfen soll, man kann zum Beispiel nicht alle Gebäude neu bauen. Aber von der Haltung her muss eine neue Stadt entstehen. Darum gibt man einer fusionierten Gemeinde auch einen neuen Namen und ein neues Wappen, denn dabei handelt es sich um identitätsstiftende Symbole.

Der Zeitrahmen war mit drei Jahren sehr knapp bemessen, war dies besonders anspruchsvoll?

Ein solch enger Zeitrahmen ist das einzig Richtige. Fusionen kann man nicht über län-

gere Zeit hinziehen. Es braucht einen straffen Projektplan und eine gute Projektorganisation – und dann «Tempo, Tempo». Solch anspruchsvolle Projekte, die so viele Ressourcen binden, kann man nicht jahrelang aufrechterhalten. Die Verantwortlichen in Rapperswil-Jona hatten teilweise 80-Stunden-Wochen, das geht an die Substanz und muss irgendwann ein Ende haben. Es geht auch um die politische Stimmung; man arbeitet ja auf eine Abstimmung hin, und eine solche Spannung kann man nicht über Jahre aufrechterhalten.

Rapperswil-Jona war früh dran mit der Vereinigung, inzwischen gab es in der Schweiz zahlreiche, teilweise umfangreiche Fusionen. Wird sich dieser Trend in den nächsten Jahren fortsetzen?

Die Fusionsdynamik in der Schweiz nahm vor etwa 20 Jahren ihren Anfang – im Kanton St. Gallen etwas später. Hier haben die neue Kantonsverfassung und das Vereinigungsge-

«Eine neue Gemeinde muss die Vision sein, um zu einer neuen Identität zu finden.»

Jean-Claude Kleiner

setz viel dazu beigetragen, indem Fusionen finanziell grosszügig unterstützt werden. Rapperswil-Jona hat von dieser Unterstützung allerdings noch nicht profitiert. Die Gesetzgebung hat die Fusionswelle im Kanton stark beschleunigt und dazu geführt, dass die Kleinstgemeinden von wenigen Hundert Einwohnern in grössere Gemeinden übergegangen sind. Ich denke, im Kanton St. Gallen lässt die Dynamik nun allmählich nach, denn viele notwendige oder «offensichtliche» Fusionen sind heute abgeschlossen. In anderen Kantonen hingegen sieht es ganz anders aus.

Wie denn?

Schauen wir mal die Zahlen an: In der Schweiz zählen von den 2222 Gemeinden immer noch etwa 25 Prozent weniger als

500 Einwohner, 40 Prozent weniger als 1000. Gerade im Kanton Aargau, wo ich zurzeit tätig bin, existieren noch viele Kleinstgemeinden. Für diese wird es immer anspruchsvoller, Behördenmitglieder zu rekrutieren und eine gut funktionierende Verwaltung aufrechtzuerhalten. Das setzt sie unter Druck. Hinzu kommt, dass die Kantone teilweise versuchen, Fusionen zu forcieren, indem sie zum Beispiel den Grundbedarf der Gemeinden nicht mehr im gleichen Rahmen finanzieren wie noch vor einigen Jahren.

Ein solcher Druck von oben ist vermutlich keine gute Voraussetzung für eine Fusion?

Das ist es tatsächlich nicht. Ich bin ein Gegner von Zwangsfusionen. Wenn Gemeinden durch den Kanton zur Fusion gezwungen werden, entstehen Spannungen, die teilweise über Jahre anhalten. Wenn aber kleine Gemeinden an ihre Grenzen stossen, kann es sicher nicht schaden, sie für eine Fusion zu sensibilisieren, indem man ihre Probleme anspricht und sie ermuntert, sich über eine Fusion Gedanken zu machen. Wenn eine Gemeinde zu 60 oder 70 Prozent am finan-

ziellen Tropf des Kantons hängt, muss sie sich schon fragen, wie eigenständig sie tatsächlich noch ist. Darum finde ich: Anreize schaffen – Ja, Bewusstsein schaffen – auch Ja, aber Zwangsfusionen – Nein.

Führt denn der Zusammenschluss solch kleiner Gemeinden tatsächlich zu einem Aufschwung oder geht es mehr darum, das zu bewahren, was noch vorhanden ist?

Eine Fusion schafft eine ganz neue Ausgangslage. Als Beispiel kann ich Gommiswald, Rieden und Ernetswil nennen. Gommiswald war steuertechnisch wesentlich attraktiver als Rieden und Ernetswil, die einen Steuerfuss von etwa 160 Prozent auswiesen. Durch die Fusion haben sie nun



Zur Person:
Jean-Claude Kleiner studierte Betriebswissenschaften an der Universität St. Gallen und schloss mit dem Doktorat ab. Während 25 Jahren war er in verschiedenen Funktionen bei der Beratungsgesellschaft OBT AG tätig. Von 2000 bis 2013 war er Mitinhaber der Firma, bevor er sein eigenes Beratungsunternehmen, die JC Kleiner GmbH, gründete. Er unterstützt Gemeinden in den Bereichen Entwicklung, Fusion, Legislaturprogramm, Leitbild, Behördenreorganisation und Verwaltungsanalyse.

plötzlich einen Steuerfuss von 119 Prozent. Dadurch sind neue Rahmenbedingungen entstanden. Ein attraktiver Steuerfuss führt zu einer Belebung, zieht neue Einwohner an und man kann Mittel dort einsetzen, wo es vorher gar keine gab. Ausserdem können Behörden und Verwaltung professioneller arbeiten und anstehende Projekte anpacken. Und es geht noch weiter: Für die Raumplanung hat man plötzlich einen anderen Perimeter, man braucht nicht mehr in jedem Dorf alle Zonen, das heisst, man kann anders planen respektive die Fläche anders nutzen. Eine Fusion birgt also sehr viele Chancen.

Schlagen wir wieder den Bogen zu Rapperswil-Jona: Welche Vorteile hat die Stadt durch die Vereinigung gewonnen, abgesehen vom rekordverdächtig tiefen Steuerfuss?

Ein Vorteil liegt sicher in der Wahrnehmung: Vor der Vereinigung sah man Rapperswil, die schöne Stadt am Zürichsee, und daneben die Landgemeinde Jona. Heute sieht man Rapperswil-Jona als strahlende Stadt, durch die Grösse wird sie ganz anders wahrgenom-

men. Man spielt heute in einer anderen Liga. Man hat ein gesundes qualitatives Wachstum, man ist finanziell noch attraktiver geworden und kann sich ganz andere Dinge leisten, sei es in den Bereichen Sport, Freizeit oder Kultur. Da ist ganz vieles gewachsen, was ohne Vereinigung wohl so nicht möglich gewesen wäre.

Also alles bestens?

Klar gibt es Dinge, die noch nicht gelöst sind, namentlich das Verkehrsproblem. Das ist ein schwieriges Thema, aber als Einheit kann man es sicher besser angehen, als wenn zwei Behörden, zwei Verwaltungen, zwei Stimmbevölkerungen involviert sind. Im Kanton Aargau habe ich eine Fusion begleitet – die leider nicht zustande gekommen ist – von teilweise sehr reichen Gemeinden, für die der Antrieb zur Fusion vor allem darin bestand, die Verkehrsthematik gemeinsam anzugehen. Gescheitert ist sie an etwas anderem: Die finanztechnischen Unterschiede sind während des Prozesses – auf hohem Niveau – noch grösser geworden. Entschieden hat also letztlich das Portemonnaie.

Gab es aus Ihrer Sicht im Vereinigungsprozess von Rapperswil-Jona nichts, was man hätte anders oder besser machen können?

Man kann natürlich immer alles noch besser machen. Ich persönlich möchte aus jedem Fusionsprozess etwas lernen für das nächste Mal. Aber die Gemeinden selbst haben in der Regel nur einmal ein solches Projekt zu bewältigen, und was die Behörden in Rapperswil-Jona auf die Beine gestellt haben, ist in meinen Augen mustergültig. Für mich ist das eine Musterfusion – was die Gesprächskultur betrifft, das Engagement, die Professionalität, mit der man zu Werke ging. Und ich bin wirklich stolz, dass ich dabei mithelfen durfte. Die drei politisch Verantwortlichen vom Lenkungsausschuss und der Projektleiter Hans Wigger haben einfach von A bis Z einen super Job gemacht.

Interview: **Jacqueline Olivier**

Fotos: **Hannes Heinzer**