

Bericht und Antrag 04-116
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
den Zusammenschluss der Gemeinden
Osterfingen und Wilchingen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zum Beschluss, dem Zusammenschluss der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen auf den 1. Januar 2005 zuzustimmen. Dem Entwurf im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1 Ausgangslage

Der Osterfinger Gemeindehaushalt geriet insbesondere ab 1997 in finanzielle Schieflage. Eine breit abgestützte Kommission, der 16 Personen angehörten, arbeitete in der Folge zahlreiche Vorschläge aus, unter anderem zur Bewirtschaftung des Finanzvermögens, zur Auslagerung der Steuer- sowie der Zentralverwaltung, zur Zusammenarbeit im Forst etc. Die eingesetzte Kommission erkannte bald, dass dies allein nicht genügen konnte ¹⁾: «Die Lösung des Problems erfordert nebst der Ausschöpfung des Sparpotenzials die Erschliessung neuer Einnahmenquellen und die Entwicklung von Visionen.» Zwischenzeitlich gelang es zwar, nicht zuletzt auch aufgrund des Finanzausgleiches, den Gemeindehaushalt zu stabilisieren. In jüngster Zeit hat sich dieser Zwischentrend jedoch gewendet und die Defizite sind wieder angestiegen. Investitionen können kaum mehr getätigt werden. Sie belaufen sich im Durchschnitt der letzten sechs Jahre auf lediglich rund Fr. 35'000.--. In Zukunft stehen jedoch für Osterfingen und Wilchingen die Sanierung der Wasserversorgung an. Osterfingen muss schliesslich in den nächsten Jahren die Kläranlage, die es alleine betreibt, sanieren. Der Steuerfuss beträgt 130 Prozent. Im Herbst 2003

haben die zurzeit amtierenden Mitglieder des Gemeinderates klar gemacht, dass sie es angesichts der finanziellen Situation und der absehbaren Erschöpfung des noch vorhandenen Eigenkapitals als ihre Pflicht ansehen, so rasch als möglich den Zusammenschluss mit Wilchingen anzustreben und diesen zu vollziehen. Nicht nur finanziell, auch personell sind die Aussichten für die Gemeinde Osterfingen wenig rosig. Schon in den vergangenen Jahren ist es nicht immer gelungen, die Behörden mit der nötigen Anzahl der Mitglieder zu besetzen. Es mussten nach Rücktritten gelegentlich längere Vakanzzeiten überbrückt werden, bis eine neue Person gefunden werden konnte.

Die beiden Gemeinden arbeiten aufgrund ihrer geographischen Lage schon jetzt in verschiedenster Hinsicht zusammen. Es lassen sich dabei drei Bereiche feststellen:

- Bereiche, in denen Wilchingen mit Osterfingen zusammenarbeitet, nämlich Wehrdienst, Erbschaftskanzlei, Pflegekinder, Primarschule, Steuern, Zentralverwaltung;
- Bereiche, in denen Wilchingen mit Osterfingen und noch anderen Gemeinden zusammenarbeitet, nämlich Altersheim (mit Trasadingen), Forst (mit Neunkirch), Entsorgung tierischer Abfälle (mit Neunkirch und Trasadingen), Orientierungsschule (mit Trasadingen), Spitex (mit Trasadingen);
- Im Bereich Abwasser arbeitet Wilchingen mit Trasadingen zusammen, nicht aber mit Osterfingen.

Dies allein genügt jedoch nicht, die erwähnten Probleme zu lösen. In der Folge hat am 19. September 2003 die Gemeindeversammlung von Osterfingen einen Antrag des Gemeinderates mit 45 Ja gegen 1 Nein gutgeheissen, mit der Nachbargemeinde Wilchingen in Verhandlungen über einen Zusammenschluss einzutreten. Die anvisierte Gemeinde Wilchingen ihrerseits beschloss an der Gemeindeversammlung vom 12. Dezember 2003 einstimmig, den Gemeinderat mit der Verhandlungsführung betreffend Zusammenschluss mit Osterfingen zu beauftragen. Entscheidend für die überwältigende Zustimmung zur Aufnahme von Verhandlungen dürfte der SWUK-Prozess²⁾ sein: In den Gemeinden des unteren Klettgaus sind weitergehende Zusammenarbeitsformen längst kein Tabu mehr. So wurde im September 2003 einem

Kreditantrag für die SWUK-Studie «Vertiefte Zusammenarbeit–Zusammenschluss» in allen beteiligten Gemeinden mit grosser Mehrheit (in Wilchingen mit 99 Ja gegen 0 Nein) zugestimmt.

Bei den Vertragsverhandlungen zwischen den beiden Gemeinden konnte auf die Erfahrungen des Zusammenschlusses von Barzheim und Thayngen zurückgegriffen werden. Der von den Gemeinderäten unterzeichnete Vertrag (vgl. Ziff. 2) wurde in den Publikationsorganen der beiden Gemeinden vorgestellt. Am 18. August 2004 fand eine gemeinsame Orientierungsversammlung statt. Am 10. September 2004 stimmten die Gemeinden Osterfingen und Wilchingen in getrennten, aber gleichzeitig durchgeführten Gemeindeversammlungen dem Vertrag zu: Osterfingen mit 70 Ja gegen 45 Nein, Wilchingen – bei 155 anwesenden Stimmberechtigten – mit grossem Mehr gegen 14 Stimmen.

2 Vertrag über den Zusammenschluss

Der Vertrag enthält, wie bereits derjenige betreffend den Zusammenschluss von Barzheim und Thayngen, keine Sonderrechte für die Einwohnerinnen und Einwohner von Osterfingen respektive von Wilchingen. Es wird davon ausgegangen, dass die neue Gemeinde Verantwortung für beide Ortschaften übernimmt. In einigen Bereichen enthält der Vertrag jedoch eine Übergangsfrist respektive eine besondere Abmachung, nämlich beim Museums- und Kulturfonds «Schwyzer/Stoll» und beim «Jakob-Ritzmann-Fonds» (vgl. Ziff. 2.2.3), beim Zonenplan und der Bauordnung für Osterfingen (vgl. Ziff. 2.3.2), bei der Auflösung der Arbeitsverhältnisse mit der Gemeinde Osterfingen (vgl. Ziff. 2.4.2), beim Friedhof (vgl. Ziff. 2.5), bei den Güterstrassen und den Meliorationswerken (vgl. Ziff. 2.8.1) sowie bei der Vertretung in Kommissionen (vgl. Art. 2.11.2). Der Vertrag hat folgenden Wortlaut:

**«Vertrag
zwischen den
Einwohnergemeinden Wilchingen und Osterfingen
über den Zusammenschluss**

1. Allgemeines

- 1.1 *Die Einwohnergemeinden Wilchingen und Osterfingen schliessen sich zu einer Einwohnergemeinde mit dem Namen «Wilchingen» zusammen. Der Name «Osterfingen» bleibt für den Ortsteil erhalten. Er stellt einen wichtigen Bestandteil der Dorfidentität und der Vermarktung im Weinbau und Tourismus dar.*
- 1.2 *Das Gebiet der neuen Gemeinde ergibt sich aus dem Gebiet der Gemeinden Wilchingen und Osterfingen.*
- 1.3 *Der Zusammenschluss erfolgt auf den 1. Januar 2005.*

2. Besondere Bestimmungen

Mit dem Zusammenschluss gehen sämtliche Rechte und Pflichten der Gemeinde Osterfingen auf die Gemeinde Wilchingen über.

2.1 Bürgerrecht

Die Bürgerinnen und Bürger von Osterfingen erhalten das Bürgerrecht der Gemeinde Wilchingen.

2.2 Gemeindevermögen

- 2.2.1 *Die Gemeinde Wilchingen übernimmt das Vermögen und die Verbindlichkeiten der Gemeinde Osterfingen, einschliesslich der bewilligten Kredite.*
- 2.2.2 *Die Spezialfinanzierungen der Gemeinde Osterfingen werden mit den dem gleichen Zweck dienenden Mitteln der Gemeinde Wilchingen verschmolzen.*
- 2.2.3 *Der Museums- und Kulturfonds Schwyzer/Stoll und der Jakob-Ritzmann-Fonds gehen unter Wahrung der Zweckbestimmung als Sondervermögen an die Gemeinde Wilchingen über. Über die Verwendung*

dieser Fondsmittel stellt während mindestens 12 Jahren eine Verwaltungskommission dem Gemeinderat Antrag. Die Verwaltungskommission wird vom Gemeinderat auf die gesetzliche Amtsdauer gewählt und besteht aus einem Mitglied des Gemeinderates als Vorsitzenden und vier weiteren Mitgliedern, wovon mindestens drei im Ortsteil Osterfingen wohnhaft sein müssen. Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selbst.

2.2.4 *Aus dem Schul-, dem Schulreise- und dem Kindergartenfonds sowie dem Legat Hunkeler der Gemeinde Osterfingen wird der «Jugendfonds» gebildet. Dieser geht als Sondervermögen an die Gemeinde Wilchingen über. Die Schulbehörde stellt dem Gemeinderat Antrag über die Verwendung der Fondsmittel. Die Gemeinde erlässt unter Berücksichtigung des Bestimmungszweckes des Legats Hunkeler ein entsprechendes Fondsreglement.*

2.2.5 *Die Gemeinde Wilchingen tritt in die bestehenden Vertragsverhältnisse (insbesondere Pacht- und Mietverhältnisse) der Gemeinde Osterfingen ein. Sie erlässt eine einheitliche Grundlage über die Vergabe von Pachtland.*

2.3 Gemeinderecht

2.3.1 *Ab 1. Januar 2005 findet das Recht der Gemeinde Wilchingen Anwendung und das Recht der Gemeinde Osterfingen wird unter dem Vorbehalt der nachfolgenden Ausnahmen aufgehoben:*

2.3.2 *Für den Ortsteil Osterfingen gelten die folgenden Regelungen der Gemeinde Osterfingen vorerst weiter:*

- der Zonenplan sowie die Bauordnung. Bei Änderungen der Bauordnung und des Zonenplanes ist auf die Erhaltung des Dorfbildes von Osterfingen zu achten;*
- die Regelung über den Betrieb und Unterhalt der Meliorationswerke, insbesondere die Gebühren-*

und Beitragsordnung für Güterstrassen sowie Meliorationswerke vom 1. Januar 2003.

- 2.3.3 *Das Reglement für den Museums- und Kulturfonds Schwyzer/Stoll und des Jakob-Ritzmann-Fonds der Gemeinde Osterfingen gilt als Reglement der neuen Gemeinde weiter.*

2.4 *Amts- und Arbeitsverhältnisse*

- 2.4.1 *Mit dem Zusammenschluss gehen die Amtsverhältnisse sämtlicher Behörden und Behördenmitglieder der Gemeinde Osterfingen zu Ende. Vorbehalten bleiben die besonderen Regelungen in den Schlussbestimmungen.*

- 2.4.2 *Unter Vorbehalt besonderer Vereinbarungen über die Weiterführung der bestehenden Arbeitsverhältnisse mit der Gemeinde Osterfingen durch die neue Gemeinde gehen die bestehenden Arbeitsverhältnisse mit der Gemeinde Osterfingen per 31. Dezember 2004 zu Ende.*

Der Gemeinderat Osterfingen setzt die Mitarbeitenden davon bis spätestens 30. September 2004 in Kenntnis und orientiert sie im Einvernehmen mit dem Gemeinderat Wilchingen über die allfällige Möglichkeit der Übernahme des Arbeitsverhältnisses.

Die Arbeitsverhältnisse der am 31. Dezember 2004 im Dienste der Gemeinde Osterfingen stehenden Lehrerinnen und Lehrer gehen auf die neue Gemeinde über.

2.5 *Friedhof*

Der Friedhof Osterfingen steht während mindestens 30 Jahren weiterhin für Bestattungen zur Verfügung.

2.6 *Wahl- und Abstimmungslokal*

Unter Vorbehalt der Änderung der Gewohnheiten zum Urnengang und der Ausübung des Stimmrechts bleibt im Ortsteil Osterfingen ein Wahl- und Abstimmungslokal bestehen. Die Öffnungszeiten werden im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen durch die neue Gemeinde festgelegt.

2.7 Entsorgungsplatz

Im Ortsteil Osterfingen wird ein Entsorgungsplatz betrieben. Vorbehalten bleibt eine Neuregelung infolge Änderung der massgebenden Verhältnisse.

2.8 Unterhalt der Güterstrassen und Meliorationswerke

Der Unterhalt der Güterstrassen und Meliorationswerke ist in Osterfingen Aufgabe der Gemeinde und in Wilchingen der Güterkorporation. Ziel ist die Schaffung einer einheitlichen Regelung für die neue Gemeinde. Bis zur Schaffung einer einheitlichen Regelungen gilt Folgendes:

2.8.1 *Für den Betrieb und Unterhalt der Güterstrassen und Meliorationswerke des Ortsteiles Osterfingen wird eine Sonderrechnung geführt. Der Sonderrechnung werden alle mit dem Betrieb und Unterhalt der Güterstrassen und Meliorationswerke zusammenhängenden Aufwendungen belastet und es wird ihr der Ertrag der im Ortsteil Osterfingen erhobenen Gemeindewerksteuer und allfälliger weiterer Einnahmen gutgeschrieben.*

2.8.2 *Das in der Gemeinderechnung Osterfingen ausgeschiedene Kapital für den Unterhalt der Güterstrassen und Meliorationswerke (ehemaliger Meliorationsfonds) bildet das Kapital der Sonderrechnung. Es wird aus dem allgemeinen Gemeindevermögen ausgeschieden und dem Sondervermögen gewidmet.*

2.9 Verträge zwischen den Gemeinden Wilchingen und Osterfingen

Alle bestehenden Verträge zwischen den Gemeinden Wilchingen und Osterfingen werden auf das Datum des Zusammenschlusses der Gemeinden aufgehoben.

2.10 Wehrdienst Osterfingen-Wilchingen

2.10.1 *Der Gemeindeverband Wehrdienst Osterfingen-Wilchingen wird mit dem Zusammenschlusses der beiden Gemeinden aufgehoben. Insbesondere wird*

die Verbandsordnung vom 22. November 2002/12. Dezember 2002 aufgehoben.

- 2.10.2 Bis zur Neuregelung des Wehrdienstwesens kommen dem Gemeinderat der neuen Gemeinde als Wehrdienstkommission folgende Befugnisse zu kommen:*
- Aufsicht über die Geschäftsführung des Stabes;*
 - Wahl des Stabes;*
 - Wahl und Beförderung der Wehrdienstoffiziere auf Vorschlag des Stabes;*
 - Ernennung der Gruppenführerinnen und Gruppenführer auf Antrag des Stabes;*
 - Genehmigung des vom Stab erstellten Jahresprogrammes, von Pflichtenheften und dergleichen;*
 - Festlegung des Bestandes des Wehrdienstes auf Antrag des Stabes;*
 - Rekrutierung und Einteilung der Wehrdienstangehörigen auf Antrag des Stabes.*
- 2.10.3 Die Regelung über den Stab des Wehrdienstes Osterfingen-Wilchingen gemäss Art. 12 und 13 der Verbandsordnung sowie das am 31. Dezember 2004 in Kraft stehende übrige Recht des Verbandes gelten bis zur Neuregelung als Recht der neuen Gemeinde weiter.*
- 2.10.4 Die neue Gemeinde übernimmt das Vermögen und die Verbindlichkeiten des Wehrdienstes Osterfingen-Wilchingen, einschliesslich der bewilligten Kredite. Die Liquidation des Verbandes sowie die Übertragung allfälliger Aktiven und Passiven auf die neue Gemeinde obliegen dem Gemeinderat Wilchingen.*
- 2.10.5 Im Übrigen gehen mit der Auflösung des Verbandes sämtliche Amts- und Dienstverhältnisse zu Ende.*
- 2.10.6 Die Genehmigung der Schlussrechnung des Wehrdienstes Osterfingen-Wilchingen auf Antrag des Gemeinderates steht der Gemeindeversammlung der neuen Gemeinde zu.*

2.11 Handeln nach Treu und Glauben

2.11.1 *Die Gemeinden Wilchingen und Osterfingen verpflichten sich, bis zum Zusammenschluss nach Treu und Glauben zu handeln und neue Geschäfte, welche die übliche Verwaltungstätigkeit überschreiten, zu unterlassen. Insbesondere verpflichten sich die beiden Gemeinden zur gegenseitigen Information und Anhörung über noch notwendige Geschäfte mit Auswirkungen auf die neue Gemeinde, insbesondere über*

- *notwendige neu erforderliche Regelungen;*
- *notwendige, in den laufenden Budgets nicht vorgesehene und gesetzlich nicht gebundene Ausgaben.*

2.11.2 *Bei der Bestellung von Kommissionen achtet die neue Gemeinde auf eine angemessene Vertretung der Ortsteile.*

3. Schlussbestimmungen

3.1 Vollzug

Der Gemeinderat Wilchingen und der für die Amtsdauer 2001 bis 2004 gewählte Gemeinderat Osterfingen (im Folgenden Gemeinderat Osterfingen) sind mit dem Vollzug dieses Vertrages betraut.

Insbesondere ist der Gemeinderat Osterfingen berechtigt und verpflichtet, alle Rechtshandlungen im Namen der Gemeinde vorzunehmen, welche für den Vollzug des Vertrages erforderlich sind.

Er überträgt alle pendenten Geschäfte sowie die Akten und Archivalien an die neue Gemeinde.

Nach vollzogenem Zusammenschluss und Genehmigung der Rechnung der Gemeinde Osterfingen für das Jahr 2004 stellt die Gemeindeversammlung der neuen Gemeinde die Beendigung des Vollzugsmandates des Gemeinderates Osterfingen fest.

3.2 Übergangsbestimmungen

3.2.1 *Die Wahl der Gemeindebehörden der neuen Gemeinde für die Amtsperiode 2005 bis 2008 findet in*

einem aus den bisherigen Gemeinden Wilchingen und Osterfingen bestehenden Wahlkreis statt.

Massgebend ist unter Vorbehalt des übergeordneten Rechts das Recht der Gemeinde Wilchingen; sie liefert die Wahlzettel.

Die Wahl der Gemeindebehörden der neuen Gemeinde findet an einem Tag statt. Im Einvernehmen mit dem Gemeinderat Osterfingen setzt der Gemeindepräsident von Wilchingen den Termin fest.

Das Büro setzt sich für diese Wahlen aus den Büros der Gemeinden Wilchingen und Osterfingen zusammen. Der Vorsitz kommt dem Gemeindepräsidenten von Osterfingen zu.

Die mit den Wahlen zusammenhängenden amtlichen Veröffentlichungen finden in beiden Gemeinden nach ihrem geltenden Recht statt.

3.2.2 *Der Gemeinderat Osterfingen schliesst die Rechnung 2004 ab. Sie wird von der Geschäftsprüfungskommission der neuen Gemeinde geprüft und der Gemeindeversammlung der neuen Gemeinde zur Genehmigung unterbreitet.*

3.2.3 *Die Gemeindeversammlungen Wilchingen und Osterfingen beschliessen nach Zustimmung zum vorliegenden Vertrag jede für sich über den Voranschlag der neuen Gemeinde sowie die Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2005. Das Budget mit der Festsetzung des Steuerfusses gilt als genehmigt, wenn beide Versammlungen übereinstimmende Beschlüsse fassen.*

Kommt kein übereinstimmender Beschluss zustande, ist der Gemeinderat der neuen Gemeinde ermächtigt, auf Basis des Budgetantrages der beiden Gemeinderäte im Sinne von Art. 82 Abs. 2 des Gemeindegesetzes die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen und im Übrigen einen Zwölftel der vorgesehenen Kredite pro Monat in Anspruch zu nehmen, bis die Gemeindeversammlung der neuen Gemeinde den Voranschlag mit Festsetzung des Steuerfusses beschlossen hat.

3.2.4 *Am 1. Januar 2005 pendente Verfahren in der Gemeinde Osterfingen werden von den Behörden der neuen Gemeinde aufgrund des Rechts der Gemeinde Osterfingen abgeschlossen.*

3.2.5 *Die bis zum Zusammenschluss anfallenden Kosten werden von der Gemeinde getragen, welche sie veranlasst hat. Die nach dem Zusammenschluss anfallenden Kosten und Entschädigungen werden von der neuen Gemeinde getragen.*

3.3 In-Kraft-Treten

Dieser Vertrag tritt nach der Zustimmung der Gemeindeversammlungen von Wilchingen und Osterfingen mit der Genehmigung des Kantonsrates in Kraft.

Er ist gemäss den Regelungen der beiden Gemeinden zu veröffentlichen und in die entsprechenden Rechtssammlungen aufzunehmen.

*Osterfingen, den 1. Juli 2004
Im Namen des Gemeinderates
Der Präsident:
Werner Müller*

*Wilchingen, den 6. Juli 2004
Im Namen des Gemeinderates
Der Präsident:
Hans Rudolf Meier*

*Die Gemeindeschreiberin:
Daniela Scherrer*

*Der Gemeindeschreiber:
Bruno Külling»*

3 Rechtliches

3.1 Genehmigungsvoraussetzungen

Gemäss Art. 104 der Kantonsverfassung (KV; SHR 101.000) ist für den Zusammenschluss, die Aufteilung und die Neueinteilung von Gemeinden die Zustimmung der betroffenen Gemeinden und die Genehmigung des Kantonsrates erforderlich.

Die Kantonsverfassung legt nicht näher dar, unter welchen Umständen der Kantonsrat dem Willen von zwei (oder mehreren) Gemeinden folgen und dem Zusammenschluss zustimmen soll. Gemäss Art. 105 KV sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu

organisieren, ihre Behörden zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen, die erforderlichen Abgaben zu erheben und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten. Zur Befugnis, sich selbst zu organisieren, gehört auch, sich mit einer anderen Gemeinde zusammenzuschliessen. Grundsätzlich ist deshalb der Wille der beteiligten Gemeinden zu achten und einem Zusammenschluss zuzustimmen, es sei denn, der Zusammenschluss widerspreche kantonalen Interessen oder denjenigen anderer Gemeinden, indem zum Beispiel durch den Zusammenschluss ihre Entwicklung ungebührlich erschwert würde.

3.2 Interesse des Kantons

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hat sich im Rahmen des Projektes «sh.auf» dahingehend geäußert, dass er die Gemeindestrukturen generell den veränderten Verhältnissen anpassen will. Dieses Ziel wird vom Steuergsausschuss des Projektes «sh.auf», in dem sowohl der Kanton, als auch die Gemeinden vertreten sind, mitgetragen. Zudem fordert die Kantonsverfassung den Kanton zur Förderung der Gemeindezusammenarbeit auf (Art. 106 Abs. 1 KV) und ermöglicht ihm auch, den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden zu fördern (Art. 104 Abs. 2 KV). Der Zusammenschluss entspricht somit grundsätzlich kantonalen Interessen. Auch im konkreten Vertragsentwurf sind keine Punkte enthalten, welche den kantonalen Interessen widersprechen würden. Zudem hat der Regierungsrat bereits mit seinem Beschluss, den Zusammenschluss mit Fr. 550'000.-- zu unterstützen, aufgezeigt, dass er den Zusammenschluss nicht nur grundsätzlich, sondern auch zum jetzigen Zeitpunkt als sinnvoll erachtet.

3.3 Interesse der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen

Die wesentlichen Auswirkungen bei einem Zusammenschluss sind im Vertrag erwähnt, wurden gehörig kommuniziert und benötigen keine weitere Kommentierung. Dennoch soll hier auf einige Bereiche hingewiesen werden:

Durch den Zusammenschluss wird die «Einwohnergemeinde Osterfingen» nicht mehr existieren. Nach wie vor bleibt der Name «Osterfingen» jedoch erhalten als Bezeichnung für das Siedlungsgebiet der bisherigen Einwohnergemeinde. Der Name «Osterfingen» kann zum Beispiel verwendet werden im Tourismus oder im Zusammenhang mit den Osterfingerverweinen.

Wegfallen wird das Osterfingerverweiner Bürgerrecht, da ein aktives Bürgerrecht nur an eine existierende Gemeinde geknüpft werden kann. Per Datum des Zusammenschlusses, d. h. per 1. Januar 2005, werden somit alle Bürgerinnen und Bürger von Osterfingen das Bürgerrecht der Gemeinde Wilchingen erhalten. Dieser Wechsel wird zivilstandsrechtlich aber erst dann erfasst, wenn es bei der betreffenden Person zu einer Mutation kommt, sei dies infolge Geburt, Heirat, Todesfall, oder wenn jemand aus sonst einem Grund einen Auszug aus dem Zivilstandsregister verlangt.

Die Gemeinden Osterfingen und Wilchingen sind geografisch eng verflochten: Das Gemeindegebiet Osterfingen trennt dasjenige der Gemeinde Wilchingen in zwei Teile, den westlichen (bewohnten) und den östlichen (bewaldeten) Teil, d. h. der Zugang zum Rossberg erfolgt hauptsächlich über die Gemeinde Wilchingen. Somit spricht auch aus geografischen Gründen nichts gegen einen Zusammenschluss.

Die beiden Gemeinderäte erwarten aufgrund des Zusammenschlusses insgesamt eine bessere Entwicklungsmöglichkeit. In erster Linie ist es an den beiden Gemeinden selbst, diese Interessenabwägung vorzunehmen. Die Gemeindeversammlungen haben dem Vertrag klar zugestimmt. Das eigene Interesse ist somit ausgewiesen.

3.4 Interesse der übrigen Gemeinden

Bei der Beurteilung, ob der Zusammenschluss den Interessen anderer Gemeinden widerspricht, ist in erster Linie die Situation der Nachbargemeinden, d. h. die Situation der – neben den Gemeinden Osterfingen und Wilchingen – im Verein «SWUK» zusammengeschlossenen Gemeinden Hallau, Oberhallau, Neunkirch und Trasadingen zu prüfen:

Die Auflistung der bisherigen Zusammenarbeitsformen macht rasch deutlich, dass der Zusammenschluss der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen praktisch keinen Einfluss auf andere Gemeinden hat. Dort, wo noch andere Gemeinden involviert sind (insbesondere die Gemeinde Trasadingen), spricht nichts gegen die Weiterführung der bisherigen Zusammenarbeit. Der Zusammenschluss beeinträchtigt vor allem auch keine allfälligen weiteren Zusammenschlüsse im unteren Klettgau. Für die Gemeinde Trasadingen wird kein Präjudiz geschaffen.

Somit sind keine Gründe ersichtlich, welche gegen eine Zustimmung des Kantonsrates sprechen würden.

4 Auswirkungen des Zusammenschlusses

4.1 Allgemeines

Mit dem Zusammenschluss der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen findet kurz nach demjenigen der Gemeinden Barzheim und Thayngen eine zweite Gemeindefusion statt. Die Suche nach neuen Zusammenarbeitsformen bis hin zu Gemeindefusionen liegt im Trend. Nicht nur gesamtschweizerisch, auch innerkantonal werden grosse Anstrengungen unternommen, die Gemeinden – und dadurch auch den Kanton – leistungsfähiger zu machen. Dieser unbestritten positive Aspekt mag hingegen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Gemeindefusionen von der betroffenen Bevölkerung immer auch mit einer gewissen Wehmut verfolgt werden: Bisherige, vertraute Abläufe werden geändert, angestammte Bürgerrechte hinfällig, kleinräumige und überschaubare Strukturen aufgebrochen.

Trotz allem darf jedoch nicht vergessen werden, dass ein Gemeindezusammenschluss, wie er nun mit Osterfingen und Wilchingen zur Diskussion steht, auf den unmittelbar persönlichen Alltag der Einwohnerinnen und Einwohner der betroffenen Gemeinden kaum negative Auswirkungen hat. Das Vorhandensein von Institutionen und Einrichtungen, welche für das tägliche Leben von Bedeutung sind, wie etwa Poststellen, Restaurants, Einkaufsläden etc., richtet sich weniger nach den politischen Strukturen, als vielmehr nach dem Verhalten der Benutzerinnen und Benutzer. So ist es

auch mit den Dienstleistungen der Gemeinde, wie Schulen, Öffnungszeiten der Gemeindekanzlei, Beratung in Steuer- und Baufragen etc.: Es interessiert heute weniger, wie die Wohngemeinde heisst, sondern eher, ob die Leistungen in- nert nützlicher Frist und in professioneller Art und Weise er- bracht werden können. In diesem Zusammenhang spielt es eine Rolle, ob die notwendige Anzahl Behördenmitglieder gefunden werden kann, ob sie für die immer vielfältigeren Anforderungen genügend ausgebildet werden können und nicht zuletzt auch, ob die finanziellen Mittel für notwendige Investitionen vorhanden sind.

Einwohnergemeinden können ihre wesentlichsten Aufgaben, wie die Gestaltung und Regelung ihrer eigenen Angelegen- heiten, die Ausführung der ihnen vom übergeordneten Ge- meinwesen übertragenen Angelegenheiten sowie die Förde- rung der Verbundenheit mit dem Staat, nur erfüllen, wenn sie personell und finanziell einen gewissen Handlungsspiel- raum haben. Gemeinden, welche in diesem Bereich über längere Zeit ein Defizit aufweisen, sind kaum in der Lage, ih- re Aufgaben wirkungsvoll zu erfüllen. Zwar kann es unter gewissen Umständen sinnvoll sein, diese Gemeinden trotz allem weiterhin zu unterstützen, denn es kann nicht ange- hen, wegen kurzfristigem Renditedenken eine Gemeinde aufzugeben. Wenn hingegen eine Gesamtsicht zum Resultat gelangt, dass eine nachhaltige Verbesserung nicht in Sicht ist und die betroffene Bevölkerung grossmehrheitlich hinter einem Zusammenschluss steht, so ist dies auch im Interes- se derjenigen Gemeinden sowie des Kantons, welche bisher die finanzielle Unterstützung geleistet hatten.

4.2 Die beiden Gemeinden in Zahlen

	Osterfingen	Wilchingen	Wilchingen (nach Zusam- menschluss)
Arealstatistik ³⁾ :	533.60 ha	1'576.60 ha	2'110.20 ha
- Gesamtfläche in ha	293.60 ha	593.80 ha	887.40 ha
- davon Wald	226.72 ha	927.79 ha	1'154.51 ha
- davon Landwirtschaft	13.28 ha	55.01 ha	68.29 ha
- davon Bauzone			
Einwohnerzahl ⁴⁾ am 31.12.2003	348	1'271	1'619

Steuerfuss 2004 ⁵⁾	130 Prozent	122 Prozent	
Steuerfuss 2005 ⁶⁾			122 Prozent
Anzahl Steuerpflichtige 2003 ⁷⁾ (natürliche Personen)	209	789	998
Staatssteuer-Soll 2003 ⁸⁾ (natürliche Personen)	Fr. 629'465.95	Fr. 2'665'629.75	
Staatssteuer-Soll 2003 ⁹⁾ (juristische Personen)	Fr. 14'472.65	Fr. 169.834.30	
Steuerkraft 2003	Fr. 1'371.--	Fr. 1'830.--	Fr. 1'731.--

4.3 Finanzieller Aspekt

Der Zusammenschluss führt beim Kantonshaushalt nur zu geringen Einsparungen. Zu denken ist etwa an den Wegfall der jährlichen Besoldung des Gemeindepräsidiums von Osterfingen ¹⁰⁾, an die Zusammenführung der Vermessungswerke von Osterfingen und Wilchingen sowie an die gesetzgeberische Arbeit im Zusammenhang mit der Anpassung kantonaler Erlasse.

Gemäss § 9 des Dekrets über den Finanzausgleich vom 25. November 2002 (vgl. Amtsblatt 2002, S. 1821 ff.) kann der Regierungsrat an den Zusammenschluss von Gemeinden einmalige Beiträge gewähren, wenn dadurch der Finanzausgleich auf die Dauer entlastet wird. Osterfingen und Wilchingen haben – auch unter Berücksichtigung der Finanzstärke 2003 – eine Steuerkraft, welche unter 75 Prozent des kantonalen Mittels liegt, und eine Bildungslast, welche 115 Prozent des kantonalen Mittels übersteigt ¹¹⁾. Sie erhalten somit auch bei einem Zusammenschluss künftig die gleichen Beiträge, wie wenn sie getrennt bleiben würden. Beim Zusammenschluss von Osterfingen und Wilchingen wird der Finanzausgleich somit nicht entlastet.

Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, in besonderen Fällen auch einmalige Beiträge auszurichten an Gemeindegemeinschaften, welche zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung und finanzieller Entlastung finanz- und steuerschwacher Gemeinden führen. Ein Zusammenschluss der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen ist ein erster, aber wichtiger Schritt zur Schaffung einer starken Gemeindeebene im unteren Klettgau und ist insbesondere für die finanziell schwache Gemeinde Osterfingen wichtig. Aus diesem

Grund hat der Regierungsrat dem Gesuch entsprochen und der neuen Gemeinde Wilchingen bei einem allfälligen Zusammenschluss mit Osterfingen einen Staatsbeitrag zu Lasten des Finanzausgleichsfonds im Betrag von Fr. 550'000.-- zugesichert, der für die Sanierung beziehungsweise Anpassung nicht anders finanzierbarer Anlagen (Wasser, Abwasser) bestimmt ist (RRB Nr. Ri/Sp/27/10 vom 20. Juli 2004).

4.4 Auswirkungen auf das kantonale Recht

Der Zusammenschluss erfordert Anpassungen des kantonalen Rechts, wobei dies in erster Linie die Verordnungsebene betrifft. Es geht jeweils um die Streichung der Bezeichnung «Osterfingen». Der Regierungsrat wird mit In-Kraft-Treten am 1. Januar 2005 diese Anpassungen vornehmen.

Im Einzelnen sind folgende Erlasse anzupassen:

- Beschluss des Regierungsrates über die Orts- und Bezirksnamen im Kanton Schaffhausen vom 11. Dezember 1954 (SHR 112.111);
- Dekret über die Einteilung des Kantons Schaffhausen in Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates und die Zahl der in diesen Wahlkreisen zu wählenden Mitglieder vom 24. November 2003 (SHR161.110)¹²⁾;
- Verordnung über die Einteilung der Betreuungskreise vom 12. November 1996 (SHR 281.101);
- Gesetzesanhang zum Polizeiorganisationsgesetz (SHR 354.100)¹³⁾;
- Verordnung über die Bildung von Schulkreisen für die Orientierungsschulen und die Sonderklassen vom 13. Dezember 1983 (SHR 411.111);
- Medizinalverordnung vom 30. November 1976 (SHR 811.001);
- Kantonale Waldverordnung vom 25. November 1997 (SHR 921.101).

4.5 Vermessung und Grundbuch

Die bisher getrennten Vermessungswerke der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen werden zu einem Werk vereinigt werden. Zudem sind die Änderungen im Grundbuch vorzu-

nehmen, die durch die Übertragung der im Eigentum der Gemeinde Osterfingen stehenden Grundstück auf die Gemeinde Wilchingen entstehen. Die Kosten dafür sind gering und wie schon im Fall des Zusammenschlusses der Gemeinden Barzheim und Thayngen auf die Staatskasse zu nehmen.

Gemäss Art. 15 der Verordnung über Orts-, Gemeinde- und Stationsnamen vom 30. Dezember 1970 (SR 510.625) ist die Neuumschreibung der Gemeinde Wilchingen einerseits und der Untergang der bisherigen Gemeinde Osterfingen andererseits dem Bundesamt für Landestopografie, Eidgenössische Vermessungsdirektion, Seftigenstrasse 264, 3084 Wabern, mitzuteilen. Mit dem Beschluss-Entwurf im Anhang wird der Regierungsrat beauftragt, diese Mitteilung vorzunehmen. Aufgrund des Bundesrechts sind die dadurch entstehenden Kosten durch den Kanton zu tragen (Art. 19 der Verordnung). Da jedoch vorgesehen ist, dass nur der Name der Einwohnergemeinde, und nicht auch der Ortsname ändert, ist gemäss Auskunft der Eidgenössischen Vermessungsdirektion nicht mit Kosten zu rechnen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Der Zusammenschluss der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen liegt im Interesse der beiden Gemeinden und des Kantons und beeinträchtigt die Entwicklung anderer Gemeinden nicht. Aus diesem Grund ersuchen wir Sie, dem Beschluss im Anhang zuzustimmen und damit den Zusammenschluss zu genehmigen.

Schaffhausen, 14. September 2004

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Erhard Meister

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach

Fussnoten:

- 1) Schaffhauser Nachrichten vom 3. März 1999, S. 17.
- 2) Struktur- und Wirtschaftsentwicklung im unteren Klettgau.
- 3) Arealstatistik gemäss Schaffhauser Staatskalender 2001/2002, S. 14.
- 4) Verwaltungsbericht 2003 des Kantons Schaffhausen, S. 23.
- 5) Voranschlag der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen.
- 6) Informationsbroschüre der Gemeinderäte von Osterfingen und Wilchingen zur Abstimmung vom 10. September 2004, S. 12.
- 7) Geschäftsbericht WoV-Dienststellen 2003, Tabelle 8.3.
- 8) Geschäftsbericht WoV-Dienststellen 2003, Tabelle 8.3.
- 9) Geschäftsbericht WoV-Dienststellen 2003, Tabelle 8.4.
- 10) Vgl. Art. 17 Abs. 3 des Gemeindegesetzes (GG, SHR 120.100) in Verbindung mit § 4a lit. c des Besoldungsdekretes, SHR 180.110.
- 11) Finanzausgleich 2003, Bericht des Volkswirtschaftsdepartementes des Kantons Schaffhausen, S. 2 f.
- 12) Der Zusammenschluss von Osterfingen und Wilchingen wird bei der Überarbeitung des Dekretes aufgrund der Reduktion des Kantonsrates auf 60 Mitglieder berücksichtigt.
- 13) Es handelt sich um eine rein formelle Anpassung, welche bei einer späteren Revision des Polizeiorganisationsgesetzes vorzunehmen ist. Materiell ändert sich nichts, weil Wilchingen in die Rechte und Pflichten der Gemeinde Osterfingen eintritt.

Beschluss
des Kantonsrates Schaffhausen
über den Zusammenschluss der Gemeinden
Osterfingen und Wilchingen

Anhang

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

1. Gestützt auf Art. 104 der Kantonsverfassung wird dem Zusammenschluss der Gemeinden Osterfingen und Wilchingen auf den 1. Januar 2005 zugestimmt.
2. Die durch die Übertragung der bisher im Eigentum der Gemeinde Osterfingen stehenden Grundstücke auf die Gemeinde Wilchingen sowie die mit der Zusammenführung der Vermessungswerke der beiden Gemeinden entstehenden Grundbuch- und Vermessungskosten werden durch den Kanton Schaffhausen getragen.
3. Der Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Der Regierungsrat nimmt die erforderlichen Mitteilungen vor.

Schaffhausen, 2004

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: