

Bringen Fusionen mehr oder weniger Autonomie?

Die Schweizer Gemeindelandschaft ist in Bewegung – Fusionen und andere Reformen sind an der Tagesordnung. Am Politforum in Thun, an dem Mitte März rund 350 Kommunalpolitiker teilgenommen haben, stand die Frage nach dem Einfluss der Reformen auf die Gemeindeautonomie im Zentrum. Das Fazit: Die gesellschaftliche Entwicklung zwingt die Gemeinden zu Reformen – Fusionen sind aber nicht die Lösung aller Probleme.

«Man muss sich ehrlich eingestehen, dass eine umfassende und schrankenlose Gemeindeautonomie weder möglich noch sinnvoll ist», sagte Daniel Arn, Rechtsanwalt und Geschäftsführer des Verbandes Bernischer Gemeinden, in seinem Referat mit dem Titel «Gemeindeautonomie in einer mobilen Gesellschaft». Arn stellte fest, die Kantone seien in vielen Politikbereichen aktiv geworden und hätten Zuständigkeiten an sich gezogen, um dem Bedürfnis nach erhöhter Mobilität gerecht zu werden. Es stelle sich deshalb die Frage, ob die «autonome» Gemeinde noch sinnvoll sei. «Gleichzeitig ist festzustellen, dass es zur Gemeinde keine wirklichen und umfassenden Alternativen gibt.» Viele Aufgaben seien nach wie vor bei der Gemeinde gut angesiedelt. Dies vor allem auch, weil die Gesellschaft bezüglich Arbeit und Freizeit zwar mobiler, bezüglich Wohnen aber sesshafter werde.

Identifikation mit der Gemeinde

Nur die Gemeinde könne diese Bedürfnisse nach Verankerung, bürgernahem

und gestaltbarem Staat sowie nach Identifikation wirklich befriedigen. Damit sich die Gemeinde entfalten könne, sei sie auf finanzielle, organisatorische und auch inhaltliche Handlungsspielräume angewiesen. Arn plädierte für eine sogenannte Mehrebenenführung (Multilevel-Governance). Sowohl der Mobilität als auch der Sesshaftigkeit müsse im Rahmen einer anstehenden Multilevel-Governance-Reform Rechnung getragen werden. Die historischen Grenzen würden durch organisierte funktionale Räume überlagert, was langfristig zu Gebietsreformen führen werde. Für Arn stehen dabei kantonale Gebietsreformen im Vordergrund: Er geht davon aus, dass es in 50 Jahren wohl noch sechs bis acht Kantone geben wird. Er machte aber auch klar, dass Bund, Kantone und Gemeinden immer auf Grenzen angewiesen sein werden. «Es wird immer Zusammenarbeitsstrukturen in funktionalen Räumen geben, weil Räume immer zu gross oder zu klein sind. Hier helfen letztlich auch Gebietsreformen nicht weiter.»

Klar ist die Botschaft an die Adresse der Kantone: «Die Gemeindebehörden

schulden primär ihren Stimmberechtigten und allenfalls ihrem Parlament Rechenschaft, nicht einer kantonalen Amtsstelle. Der Kanton soll sich bei der Aufsicht über die Gemeinden auf die Rechtmässigkeit beschränken, die Frage nach der Zweckmässigkeit muss die Gemeinde abschliessend beantworten können, hier soll sich der Kanton zurückhalten.»

Zum Schluss machte Arn eine Aussage, die man wohl in jedes Referat über Sinn und Zweck der Gemeinden einbauen müsste: «Ohne Handlungsspielräume – Autonomie – geht es nicht. Nur wenn den Gemeinden in organisatorischer und finanzieller Hinsicht Handlungsspielräume gewährt werden, macht die gewaltenteilige und demokratische Organisation der Gemeinden überhaupt Sinn. Die Gemeinden dürfen nicht zu Vollzugsagenturen des Kantons verkommen.»

Grösse allein ist nicht entscheidend

Der Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes, Ständerat Hannes Germann, betonte in seinem Referat die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips und des Service public. Auf keiner Ebene unseres föderalistischen Systems sei der Service public so vielfältig wie auf kommunaler Ebene. Dessen Sicherstellung und Finanzierung sei eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Dabei spiele das Subsidiaritätsprinzip eine wesentliche Rolle, wonach staatliche Aufgaben grundsätzlich von der jeweils kleineren Einheit wahrgenommen werden sollen. Das oberste Ziel sei, so Germann, dass auch in Zukunft eine qualitativ gute und sichere Grundversorgung flächendeckend und in allen Regionen der Schweiz gewährleistet sei. Jede Einwohnerin und jeder Einwohner sowie auch jede Gemeinde – auch kleine Gemeinden in Randregionen – hätten verfassungsmässig Anspruch auf qualitativ und quantitativ gleichwertige Leistungen.



Unterhaltsames Podium mit (von links) dem Geschäftsführer des Verbandes Bernischer Gemeinden Daniel Arn, Moderatorin Sonja Hasler, Elisabeth Zäch, Stadtpräsidentin von Burgdorf, dem Finanzdirektor des Kantons Bern Urs Gasche und dem etwas nachdenklichen Prof. Reiner Eichenberger von der Universität Freiburg.



Überlegungen zum Thema Gemeindeautonomie (von links): Daniel Arn, Geschäftsführer des Verbandes Bernischer Gemeinden, Ständerat Hannes Germann, Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes, und Prof. Reto Steiner vom Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern. (Bilder: Philipp Zinniker, Bern)

gen des Service public. «Es gibt viele kleine Gemeinden, die auch heute noch durchaus in der Lage sind, den von der Bevölkerung erwarteten Service public zu erbringen», sagte Germann an die Adresse der Fusionsbefürworter. Ausschlaggebend für die Selbstständigkeit einer Gemeinde sei die Antwort auf die Frage: Können in der Gemeinde die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen für die von den Bürgerinnen und Bürgern erwarteten Dienstleistungen sichergestellt werden?

Eine Gefahr für die Autonomie sieht Germann in der stark zunehmenden Regeldichte auf Bundesebene, welche die Handlungsfähigkeit der Gemeinden immer mehr einschränke. Dies führe dazu, dass diese nicht mehr in der Lage seien, die unüberschaubar gewordenen Vorschriften, Massnahmen und Empfehlungen umzusetzen. «Nach der Gemeindeautonomie ist folglich auch die Umsetzungsautonomie zunehmend gefährdet», stellte Germann fest. Er forderte deshalb Bund und Kantone auf, die Gemeinden mit Massnahmen zu unterstützen, die im Milizsystem umgesetzt werden können. Die Gemeinden forderte er dagegen auf, ihre Eigenständigkeit gegenüber Bund und Kanton zu verstärken.

Sorgfältiges Management des Wandels

Prof. Reto Steiner vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) an der Universität Bern informierte über den Stand der derzeit in den Gemeinden laufenden politischen Umgestaltung. Die vom KPM durchgeführte Gemeindebefragung 2010 zeigt, dass in den vergangenen fünf Jahren 75 Prozent der Gemeinden die interkommunale Zusammenarbeit ausgebaut haben und 49 Prozent eine Fusion mit einer Nachbargemeinde diskutierten. Hintergrund dieser Feststellung ist für Steiner die Tatsache, dass die durchschnittliche Schweizer Ge-

meinde nach wie vor nur 1127 Einwohner zählt und die durchschnittliche Gemeindeverwaltung nur über 2,4 Vollzeitstellen verfügt. «Bis zu 40 Prozent der Gemeinden», so Steiner, «stossen in einzelnen Aufgabenbereichen an Leistungsgrenzen.» Jede zweite Gemeinde gebe an, dass es für sie schwierig sei, noch genügend Personen für die politischen Ämter zu finden. Es sei beunruhigend, wenn rund jede vierte Gemeinde in den Jahren der Hochkonjunktur ihre Schulden nicht habe abbauen können.

Für Steiner können Gemeindefusionen ein Ansatz zur Problemlösung sein. Eine Untersuchung von realisierten Fusionen zeige, dass diese in der Regel zu einer finanziellen Stabilisierung bei gleichzeitig höherer Dienstleistungsqualität führten. Zudem werde die Bürgernähe durch Fusionen erhöht, was auf den ersten Blick erstaune. Da die Dienstleistungsqualität beispielsweise durch längere Schalteröffnungszeiten oder eine bessere Ausrüstung beim Feuerwehrmaterial steige, wachse die Zufriedenheit. Problematisch kann es gemäss Steiner werden, wenn bei einer Fusion die Dienstleistungsqualität ausgebaut, neue Infrastruktur erstellt und gleichzeitig die Steuern auf das tiefste Niveau der beteiligten Partner gesenkt werden. Dies könne mögliche Ersparnisse zunichte machen.

Steiner machte auch den Link zwischen Fusion und Autonomie: «Zwar gibt man durch eine Fusion die Autonomie im eigenen Hoheitsgebiet auf, man gewinnt aber an Autonomie, da nun über ein grösseres Gemeindegebiet mitbestimmt werden kann und mehr finanzieller Handlungsspielraum besteht.» Durch eine Fusion könne die interkommunale Zusammenarbeit reduziert und die Arbeit für Exekutivmitglieder attraktiver werden, stellte er fest.

Der Gemeindereformenspezialist betonte aber, Fusionen seien nur erfolgreich, wenn ein sorgfältiges Manage-

ment des Wandels vorgehe. «Die Erfahrungen zeigen, dass ein grosses Gewicht auf die weichen Faktoren, das heisst auf die Argumente des Herzens gelegt werden muss: Nur dort, wo Vertrauen zwischen den Einwohnern der betroffenen Gemeinden besteht, zeigen Fusionen nachhaltigen Erfolg!»

**Gerhard Tschans
Feuerwehrkommandantenblues**

Sehr gut angekommen sind die für das Politforum Thun schon zur Tradition gewordenen Auftritte des Komikers Gerhard Tschan, der unter anderem mit seinem Feuerwehrkommandantenblues humoristisch auf die Folgen einer Gemeindefusion aufmerksam machte. Auch die von der TV-Redaktorin Sonja Hasler moderierten Podiumsdiskussionen zu den Fragen «Hat die Gemeinde eine Zukunft?» und «Stehen wir vor einem radikalen Systemwechsel?» sties- sen auf grosses Interesse. Die weiteren Referenten: Prof. Reiner Eichenberger von der Universität Freiburg, Johann N. Schneider, Nationalrat und Unternehmer, Christoph Miesch, Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Christoph Stalder, Co-Präsident des Vereins «Bern neu gründen», Prof. Fritz Sager, KPM, Urs Gasche, Finanzdirektor des Kantons Bern, Heinz Däpp, Journalist und Satiriker. Als Gemeindevertreterinnen nahmen an den Podien Beatrice Simon, Gemeindepräsidentin von Seedorf, sowie Elisabeth Zäch, Stadtpräsidentin von Burgdorf, teil.

Träger der zwei Halbtage dauernden Tagung mit dem Titel «Gemeindeautonomie Ade?! – wie lange gibt es sie noch?» waren der Verband Bernischer Gemeinden (VBG), das Bildungszentrum für Wirtschaft und Dienstleistung Bern-Wankdorf, das Amt für Gemeinden des Kantons Bern sowie die Stadt Thun.

Steff Schneider