

# Wie viel Gemeinde braucht die Demokratie?

Komplexer werdende Aufgaben fordern autonome Gemeinden. Mit interkommunaler Kooperation lösen sie diskret Effizienz- und Finanzprobleme, schaffen aber Demokratiedefizite. Jetzt sollen Fusionen helfen.

Am 7. Mai 2006 registrierte die Schweiz ein politisches Erdbeben: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Glarner Landsgemeinde beschlossen, im Kanton mit rund 38000 Einwohnern die bisher 25 Orts-, 18 Schul-, 16 Fürsorge- und neun Bürgergemeinden in drei Einheitsgemeinden zu fusionieren. Die Regierung hatte zehn vorgeschlagen. Aber ein Bürger beantragte einen radikalen Schnitt. Am Schluss einer hitzigen Debatte stand fest: Die Landsgemeinde hatte die traditionelle Gemeindestruktur liquidiert.

## Kaum Grossfusionen

Die öffentliche Schweiz reagierte ungläubig. Zwar waren in der Schweiz in Fusionen von 1850 bis 2006 463 Gemeinden verschwunden. Aber im Kontrast zu manchen EU-Ländern, zum Beispiel Dänemark, wo seit 1970 über 1000 Gemeinden in zwei Etappen auf weniger als 100

reduziert wurden, war es in der Schweiz bisher nie zu grossflächigen Fusionen gekommen. 1893 und 1934 hatte die Stadt Zürich in der Folge der Industrialisierung 20 Dörfer geschluckt. Arbeiter der neuen Fabriken zahlten damals Steuern am Arbeitsplatz. Die Stadt wurde reich, Vorortsgemeinden, wo sie günstig wohnten, verarmten und liessen sich durch Eingemeindung retten. Einige kleinere Eingemeindungen fanden auch um andere Schweizer Städte statt.

Dann blieb die Gemeindefläche fast ein Jahrhundert weitgehend unverändert. Nach dem Zweiten Weltkrieg wuchs das Mittelland zu Agglomerationen zusammen. Berggebiete verloren Bevölkerung, Siedlungsräume und Gemeindegrenzen stimmten immer weniger überein. Viele Gemeinden konnten ihre Probleme nicht

mehr eigenständig lösen. Aber Gemeindefusionen waren politisch tabu.

## Zweckverbände und Auslagerungen

Im Dilemma, komplexere Probleme grossräumiger lösen zu müssen, ohne ihre traditionellen Strukturen aufzugeben, schufen Gemeinden Kooperationsnetze: Insbesondere interkommunale Zweckverbände, die bestimmte Leistungen für mehrere Gemeinden erbringen.

Später auch Auslagerung von Aufgaben an Unternehmen (Public Private Partnership).

Die Kooperationsbereiche dehnten sich aus: Feuerwehr, Zivilschutz, Schulen, Abfallentsorgung, Abwasser, Wasserversorgung, Spitex-

Dienste, Strassenbau, öffentliche Bauten, öffentlicher Verkehr, Betreuung von Jugendlichen, Betagten, Arbeitslosen, Drogenabhängigen, Gemeindepoli-

**«Finanzielle Anreize sind meist nicht von Bedeutung.»**



Die Landsgemeinde in Glarus sorgte am 7. Mai 006 für ein politisches Erdbeben.

Bild: Marc Schlumpf



Sinnbild der Demokratie: Die drei Eidgenossen im Bundeshaus.

Bild: Parlamentsdienste

zei, Kultur usw. Immer mehr Gemeinden agierten in immer mehr kaum mehr übersichtbaren IKZ- und PPP-Verbänden. Zwischen 1995 und 2005 registrierte das Gemeindemonitoring<sup>1</sup> 42 000 kommunale Reformprojekte, davon 55 Prozent grenzüberschreitende (IKZ). Als identitätsstiftenden Kernbereich behielten die meisten Gemeinden Baubewilligungen, Einwohnerkontrolle und Finanzen im Gemeindehaus. So gelang es, das Leistungsniveau der kommunalen Staatsebene zu halten und zu verbessern. Und die Fassade der autonomen Gemeinden zu wahren.

#### Glanz wie aus dem Bilderbuch

Ab den 1990er-Jahren haben vor allem die Kantone Thurgau, Freiburg, Solothurn und Bern begonnen, Kleingemeinden zusammenzuschliessen. Im staatspolitischen Bilderbuch glänzte die «autonome» Dorfgemeinde aber wie der «souveräne» Kanton nach wie vor als Grundpfeiler der helvetischen Demokratie. Auf diesem Hintergrund erschien die Glarner Radikalfusion als schockierendes Sakrileg. Dass ein Bergkanton, dessen Wähler zu mehr als zwei Dritteln bürgerlich votieren, auf ein Mal seine ganze Gemeindetradition über Bord wirft, konnte man sich kaum anders erklären, als dass da etwas nicht mit rechten Dingen zugegangen sei.

Gegner der Fusion versuchten, den Entscheid zu kippen. Man klagte vor Bundesgericht wegen Verletzung der Gemeindeautonomie. So hatten schon

1997 Gegner der Fusion der Thurgauer Gemeinde Frasnacht reagiert. Und so reagierten in folgenden Jahren Fusionsgegner in den Kantonen Bern, Graubünden, Luzern und Tessin. Im Fall Glarus, wie in den meisten anderen Fällen, wies das Bundesgericht die Beschwerde ab, mit Verweis auf Art. 50 der Bundesverfassung, der die Gemeindeautonomie nur im Rahmen des kantonalen Rechts garantiert. Auf politischer Ebene verlangte ein Initiativkomitee eine neue Landesgemeinde, die die Fusion rückgängig machen sollte. Regierung und Landrat gaben dem Begehren statt. Aber im November 2007 bestätigte eine ausserordentliche Landsgemeinde den Entscheid von 2006 mit noch verstärkter Mehrheit.

#### Glarus und die Folgen

Dann begann der Neubau der kommunalen Strukturen. Der Bruch zwischen Befürwortern und Gegnern war aber nicht überwunden. Kritiker behaupten weiter, der Entscheid sei ein «Unfall» des Landsgemeindesystems. In der zweiten Versammlung sei es den Stimmbürgern vor allem darum gegangen, die

Institution der Landsgemeinde gegen den existenzbedrohenden Vorwurf zu schützen, sie sei nicht in der Lage, heutige komplexe Probleme zu verarbeiten. Befürworter betonen, die Radikalfusion sei kein Fehltritt, sondern ein logischer Schritt in einer Folge von drei zukunfts-

gerichteten Entscheiden der Landsgemeinde: 2004 eine Regierungs- und Verwaltungsreform, 2006 die Gemeindefusion und 2007, vor der zweiten Fusionsabstimmung, die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16.

Seit dem Erdbeben von Glarus läuft der kommunale Reformprozess landesweit in hohem Tempo. Von 1850 bis 2015 wurden 879 Gemeinden wegfusioniert. Übrig geblieben sind 2015 2324. Aber Schweizer Gemeinden sind

immer noch klein: 2013 betrug die Mediangrösse 1224 Einwohner. (Der Median teilt die Gemeindenliste in der Hälfte: Eine Hälfte ist grösser, die andere kleiner.) Mit einem Median von 400 hat Graubünden die kleinsten Gemeinden, gefolgt vom Kanton Jura (552), Waadt (658), Uri (774), Schaffhausen (835) und Bern (970). Die grössten Gemeinden (ausgenommen Basel-Stadt) haben Glarus (12991), Zug (8795) und Obwalden (4896).<sup>2</sup>

Immer mehr Kantone planen Fusionen jetzt systematisch mit finanziellen Anreizen. Auch in den zehn Kantonen, in denen Zwangsfusionen erlaubt sind, setzt man in der Praxis aber weitgehend auf Freiwilligkeit. Beobachter sind sich einig, dass die Glarner Radikallösung nicht als Modell taugt. In ihrem Buch: «Reformen in Kantonen und Gemeinden» plädieren der Ökonom Reto Steiner und die Politologen Andres Ladner und Pascal Reist<sup>3</sup> für «Reformen mit Augenmass». «Simple Lösungen für komplexe Gesellschaften und Probleme» seien eine «Illusion». Eine

**«Fusionen müssen von unten nach oben wachsen.»**

**«Einseitige Ausrichtung auf finanzielle Ziele.»**

Tendenz gehe dahin, für die Lösung kommunaler Probleme statt auf historisch gewachsene Strukturen auf für spezifische Funktionen konstruierte Organisationen zu setzen. Solche Einheiten erforderten vermehrt eine «Mindestgrösse der Gebietskörperschaft». Fusionen müssten «von unten nach oben wachsen». Wünschbar sei auch, dass auf der kommunalen und kantonalen Ebene grosse, professionell geführte Einheiten eine andere staatsrechtliche Position einnehmen könnten als kleine. Flächendeckende Gebietsreorganisationen bezeichnen sie als «mit der politischen Kultur der Schweiz nicht kompatibel».

Nach ersten Erfahrungen aus Glarus warnt der emeritierte St. Galler Staats- und Völkerrechtsprofessor Rainer J. Schweizer, dass rabiate Fusionen für Gemeinden existenzielle Zivilgesellschaften zerstörten. In der extremen Zentralisierung habe die Glarner Kommunalverwal-

## Rainer J. Schweizer

Professor für Öffentliches Recht einschliesslich Europarecht und Völkerrecht der Universität St. Gallen.



tung massenhaft qualifizierte, erfahrene Mitarbeitende verloren. Schweizer kritisiert auch, dass neue Gemeindestrukturen oft einseitig auf finanzielle Ziele ausgerichtet würden. Dabei werde das Sparpotenzial «regelmässig überschätzt». Das wird vom St. Galler Ökonomen und Organisationsberater Roger Sonderegger, der am Aufbau der neuen Glarner Gemeinden beteiligt ist, relativiert: «Neue Strukturen brächten sicher bessere Leistungen», ein Potenzial für tiefere Kosten aber nicht sofort, sondern erst in einer zweiten Legislaturperiode.

### Tessin auf der Überholspur

Am forschesten plant heute der 330 000 Einwohner zählende Kanton Tessin. Ziel der Regierung ist es, die Zahl der Gemeinden von 135 auf 23 zu reduzieren. Vor allem Landsgemeinden werden zusammengeschlossen. Um die Orte Lugano, Locarno, Bellinzona und Mendrisio sind durch Fusionen Städte mit zwischen 50 000 und 9000 Einwohnern geplant. Die mit dem Bankplatz wirtschaftlich privilegierte Stadt Lugano hat bereits 15 Gemeinden angeschlossen und ihre Einwohnerzahl auf knapp 50 000 verdoppelt. Rund um die Haupt-

stadt Bellinzona laufen im Hinblick auf eine im Sommer geplante Abstimmung sorgfältige Motivationanstrengungen für einen Zusammenschluss von 17 Gemeinden (vgl. «SG» 3/2015). Das Projekt Gross-Locarno ist im Widerstand von Gemeinden blockiert. Das «Neue Lugano» steht heute als Vorreiter für landesweit entstehende Agglomerationsprojekte. Luzern hat mit der Fusion mit Littau (neu 77 000 Einwohner) eine erste Etappe realisiert. In Solothurn, Aarau und Baden beschnuppern sich Stadt und Umgebung.

In der politischen Praxis werden viele in den Kantonen geplante Zusammenschlüsse aber kaum kurzfristig gelingen. Das zeigen die in Volksabstimmungen vom 9. März 2015 gescheiterten Fusionen in den Kantonen Bern und Freiburg. Beobachter sehen unter anderem zwei Gründe: In allen Kantonen besteht heute ein dem Bundesressourcenausgleich nachgebauter Finanzausgleich für Gemeinden. Dieser ermöglicht es auch Kleinstgemeinden zu überleben. Die von Kantonen für Fusionen in Aussicht gestellten finanziellen Anreize sind meist nicht von Bedeutung.

### Verantwortliche nicht mehr erkennbar

In laufenden Agglomerationsprojekten wird ein schon in Zürcher Eingemeindungen vor hundert Jahren zutage getretenes Fusionshindernis klar sichtbar: Landschaftlich bevorzugte Vororte, die ohne besondere Leistungen zu erbringen mit tiefen Steuersätzen immer mehr ausserordentlich kapitalkräftige Steuerzahler anziehen, sehen in Fusionen nur Nachteile. Sie können den Zusammenschluss von Agglomerationen blockieren. Ein blendendes Beispiel ist die Freiburger Murtenseegemeinde Greng, in der die nur 180 Einwohner vom weitaus tiefsten Steuerersatz des Kantons profitieren.

Im Schatten der Fusionsprojekte wachsen Kooperationen unter Gemeinden und mit Privaten weiter. Meist einseitig auf Effizienz und Kosten ausgerichtet, hebeln sie die Übersichtlichkeit und bürgernahe demokratische Steuerung der dreistufigen Staatsstruktur aus, um welche die Schweiz im Ausland oft beneidet wird. Im Wildwuchs von Kooperationen ist zunehmend schwer zu erkennen, wer für welche Leistungen Verantwortung trägt. Kooperationsverbände werden meist von Leuten geführt, die nicht vom Volk gewählt, sondern von Exekutiven ernannt werden. Dass das bisher wenig Probleme schuf, führt Ladner darauf zurück, dass man in der Schweiz mit den kommunalen Leistungen meist sehr zufrieden ist. Die Leute sehen sich als «Konsumenten» von kommunalen Dienstleistungen und begnügen

## Reto Steiner

ist Professor für Betriebswissenschaft am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern.



sich mit der Möglichkeit, von «Fall zu Fall» mitreden zu können»<sup>4</sup>.

### Agglomeration als Gemeinschaft

In Deutschland wird über Modelle von «Bürgerbeteiligung» diskutiert, in der Direktbetroffene ihre Meinung äussern können. Dabei geht es erkennbar mehr darum, die Akzeptanz staatlicher Entscheide zu erhöhen, als diese demokratischer zu organisieren. Für die Schweiz schürfen Daniel Kübler und Brigitte Bijl-Schwab in einem Artikel zum «Thema Politik und Demokratie in der Agglomeration» tiefer:<sup>5</sup> Debatten über die institutionelle Ausstattung der Agglomerationen sollten nicht nur auf Konfliktlösung zwischen Gemeinden ausgerichtet sein. Sie sollten als eine Etappe im Prozess der Konstituierung der Agglomeration als politische Gemeinschaft verstanden werden. Zu diesem Thema sagt Professor Ladner: «Gebietsverändernde Reformen wachsen oft in konkreten Projekten.»

*Richard Aschinger*

### Quellen:

- <sup>1</sup> Reto Steiner, Andreas Ladner et al. Gemeindemonitoring 2005.
- <sup>2</sup> Bundesamt für Statistik.
- <sup>3</sup> Pascal Reist ist Politologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am IDEHAP.
- <sup>4</sup> Steiner, Ladner, Reist: Gestaltungsempfehlungen für Kantone und Gemeinden. In: Steiner, Ladner, Reist (Hrsg.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Haupt, 2014.
- <sup>5</sup> Daniel Kübler, Brigitte Bijl-Schwab: Politik und Demokratie in der Agglomeration. In: Steiner, Ladner, Reist (Hrsg.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Haupt, 2014.

## Andreas Ladner

ist Politologe und Professor am Institut für öffentlicher Verwaltung (IDEHAP) der Universität Lausanne.

