

# «Wozu brauchen drei Gemeinden noch einen Kanton?»

Allein im letzten Jahr sind 45 Gemeinden von der politischen Landkarte verschwunden. 2551 gibt es Anfang 2011 noch. Kommunalforscher Andreas Ladner sagt, welche Auswirkungen die Fusionen auf unser Land haben, weshalb die Gemeinde als Institution kein Auslaufmodell ist und wozu die Schweiz in Zukunft noch Kantone braucht.

Interview: Marcel Müller

Andreas Ladner ist überzeugt, dass die Kantone unter Druck geraten, wenn Gemeinden im grossen Stil fusionieren.

Bild: Marcel Müller

**Sie befassen sich schon seit Jahrzehnten mit den politischen Strukturen in der Schweiz. Wie verändern Gemeindefusionen die Schweiz?**

Es ist nicht ganz einfach, so allgemein über Fusionen zu sprechen: Wenn eine Zentrumsgemeinde die Verwaltungsaufgaben einer umliegenden Gemeinde übernimmt, ist das etwas ganz anderes als der Zusammenschluss mehrerer kleiner Gemeinden. Von manchen Fusionen spürt der Bürger kaum etwas. Er bekommt die gleichen Dienstleistungen wie vorher – der Wechsel des Anbieters bleibt fast unbemerkt. In anderen Fällen sind die Auswirkungen auf die Betroffenen grösser: Die eigene Gemeinde hat plötzlich ei-

nen neuen Namen, an der Gemeindeversammlung trifft man auf neue Mitbürger. Grundsätzlich ist das Feedback nach Fusionen meist positiv. Sie bringen etwas in Bewegung und stärken das Interesse der Bevölkerung für Politik. Zum Teil sinken die Steuern ein wenig – auch wenn die Einsparungen meist überschaubar bleiben. Häufig nimmt zudem die Qualität des Leistungsangebots zu.

**Oft sträubt sich die Bevölkerung, weil sie mehr Anonymität befürchtet. Nimmt die Qualität der Demokratie mit der Gemeindegrösse ab?**

In kleinen Gemeinden ist die Distanz zwischen Bevölkerung und den Behörden kleiner. Die Bürger kennen die Verantwortlichen besser und haben darum grösseres Vertrauen in Politik und Verwaltung. Das sind gute Voraussetzungen für demokratische Entscheidungen. Es zeigt sich deutlich, dass sich die Einwohner kleinerer Gemeinden stärker beteiligen. Nach einer Fusion kann die Partizipation längerfristig abnehmen. Das gilt es bei grossen Zusammenschlüssen zu berücksichtigen, um daraus entstehenden Defiziten entgegenzuwirken. Die Bürger müssen

verstärkt darüber informiert werden, was in der Politik geschieht. Dafür gibt es heute gute Möglichkeiten. Beispielsweise ist es wichtig, die Bevölkerung früh in die Planung von Grossprojekten einzubeziehen. Generell müssen die Behörden verstärkt den Dialog mit der Bevölkerung suchen. So lassen sich Nachteile kompensieren, die durch die Grösse entstehen.

**In grösseren Gemeinden können die Bürger über wichtigere Projekte abstimmen. Das müsste doch motivieren.**

In der Politik sind manchmal Kleinigkeiten enorm wichtig. Über grosse Dinge dagegen kann oft gar nicht abgestimmt werden, zum Beispiel, weil sie über Zweckverbände geregelt sind. Ab einer bestimmten Grösse kommen aber andere Akteure ins Spiel: Es braucht politische Parteien, irgendwann ein Parlament – dadurch verändert sich die Politik schon.

**Viele Gemeinden organisieren Dienstleistungen in Kooperation mit anderen Kommunen. Durch Fusionen gewinnt die Politik wieder mehr Einfluss.**

Gerade für jene Gemeinden, die stark zusammenarbeiten, ist eine Fusion ein gros-

ser Vorteil: Entscheide lassen sich dann wieder vermehrt über direkte und für alle zugängliche demokratische Verfahren diskutieren und beschliessen, statt über Delegation oder Abstimmung im Nachhinein, wie das bei solchen übergreifenden Organisationen oft der Fall ist.

**Das bisher radikalste Fusionsprojekt hat Glarus vollzogen: Der Kanton hat nun nur noch drei Gemeinden. Wird dieses Beispiel Schule machen?**

Glarus hat sicher dazu beigetragen, dass man die Fusionsproblematik heute in neuen Dimensionen betrachtet. Die Zukunft liegt klar in grossen Zusammenschlüssen. Es gibt weitere Ansätze, die in diese Richtung gehen – etwa in der Region Lugano oder im Val-de-Travers.

**Viele Kantone üben «sanften» Druck auf ihre Gemeinden aus, um Fusionen zu fördern. Müssen diese zu ihrem Glück gezwungen werden?**

In der Regel brauchen Gemeinden einen zusätzlichen Anreiz, damit sie in Bewegung kommen. Ich glaube, viele warten ab und spekulieren darauf, dass bei einem Zusammenschluss noch etwas für sie herausspringt. Einfach von oben verordnen kann man einen Zusammenschluss nur sehr schwer. Wenn das Modell tatsächlich so zukunftssträchtig ist,

«Von oben verordnen kann man eine Fusion nur sehr schwer.»

müssen es die Gemeinden früher oder später selber merken, dass eine Fusion der richtige Weg ist. Wichtig ist aber auch, dass Transparenz herrscht, in welchem Masse eine Gemeinde von der Unterstützung anderer Kommunen abhängig ist. Man ist gerne bereit, finanzschwache Gemeinden zu unterstützen, wenn sie aufgrund ihrer Lage benachteiligt sind. Geringer ist die Bereitschaft dann, wenn eine Gemeinde über ihre Verhältnisse lebt und nicht bemüht ist, sich möglichst effizient zu organisieren.

**Tourismus, Standortförderung oder Raumplanung erfordern, dass man**

## Serie



Was spricht für Gemeindefusionen, wann gelingen sie? Wie werden sie finanziert? Das «kommunalmagazin» zeigt in einer Serie, wie diese Fragen in einzelnen Kantonen beantwortet werden. Nächste Ausgabe: Aargau.

**über Gemeindegrenzen hinaus denkt. Wie gross ist die ideale Gemeinde?**

Je nach Zweck verändert sich auch die Idealgrösse des Perimeters. Dennoch kann es Sinn machen, diese Zwecke in einer politischen Einheit zu bündeln. Es ist aber sehr schwierig, optimale Perimeter festzulegen. Dazu muss man sich wohl auf das eigentliche Wesen einer Gemeinde zurückbesinnen: Sie ist ursprünglich kein Verwaltungsbezirk, sondern ein Ort, an dem Menschen gemeinsam ihre Zukunft gestalten und festlegen, was sie vom Staat in welcher Form benötigen. Gemeinden müssen Lebensräume umfassen und sollen nicht bloss technische Verwaltungseinheiten sein.

**Die Schweiz steht unter dem Einfluss der EU. Viele Probleme wie die Klimaerwärmung lassen sich nur global lösen. Sind unsere kleinräumigen politischen Strukturen noch zeitgemäss?**

Leistungsanbieter, die sehr nahe bei der Bevölkerung sind, braucht es immer. Bürger wollen mitreden, wenn Entscheide ihre unmittelbare Umgebung betreffen. So gesehen ist eine Gemeinde etwas zukunftssträchtig. Sie braucht aber eine gewisse Grösse, um die lokalen Leistungen erbringen zu können. Zugleich können natürlich viele Probleme nur auf übergeordneter Ebene angegangen werden: Gegen eine Bedrohung wie die Schweinegrippe ist ein Land allein machtlos. Mehr unter Druck als die Gemeinden kommen daher die mittleren Institutionen. International gesehen sind das die Nationalstaaten, innerhalb der Schweiz die Kantone.

**Weshalb die Kantone?**

Wenn man die lokalen Strukturen vergrössert, verlieren die Kantone an Bedeutung. Im Glarnerland fragt man sich jetzt, wozu drei Gemeinden noch einen Kanton brauchen.

**Pierre-Alain Rumley, ehemaliger Leiter des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) schlägt kantonsübergreifende Fusionen vor. Was halten Sie davon?**

Wenn man Gemeinden zusammenlegt, kann man den Raum in grösseren Dimensionen nutzen. Dann braucht nicht mehr jede Gemeinde eine eigene Industriezone und eine für Einfamilienhäuschen an sonniger Lage. Eine grossräumige, konzentrierte Planung könnte der Zersiedlung wirksam Einhalt gebieten. Deshalb ist das ein starkes Argument für Fusionen.

**Politische Strukturen so stark zu verändern, dürfte schwierig sein.**

Die politische Landschaft wird sich bestimmt nicht von heute auf morgen verändern. Zusammenschlüsse sollen ja

«Gemeinden sollen nicht nur technische Verwaltungseinheiten sein.»

auch nachhaltig sein. An neue Modelle muss man sich zuerst einmal herantasten. Wie eine solche Fusion dann aussieht, muss ja nicht in Bern oder in der Kantonshauptstadt beschlossen werden. Was man nicht vergessen darf: Für die Betroffenen sind solche Fragen sehr wichtig. Allerdings tangieren sie relativ wenige Menschen, weil die meisten in Städten oder in Agglomerationen leben, wo die Gemeinde an Bedeutung verloren hat oder ohnehin in sehr grossem Rahmen entschieden wird.

**Wie viele Gemeinden gibt es 2020 in der Schweiz noch?**

Das kommt darauf an, was in den grossen Kantonen passiert, etwa in Bern oder im Waadtland, in denen es noch sehr viele Gemeinden gibt. Ich denke, dass wir die 2000er-Grenze in den nächsten zehn Jahren unterschreiten werden. ■

## INFO

Literaturtipp:

Andreas Ladner, Marc Bühlmann:

Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie.

Rüegger Verlag 2006; ISBN: 978-3-7253-0858-3