

Geografie und Verflechtung spielen eine grosse Rolle

*Zehn Jahre Gemeindefusionen in der Schweiz – Erfolgsfaktoren, Konsequenzen und ein Fazit.
Von Ursin Fetz*

Seit dem Jahr 2000 sind in der Schweiz fast so viele Gemeinden verschwunden wie zuvor seit 1848. Kommunale Fusionen führen zu Effizienzsteigerungen. Wie gross diese ausfallen, hängt vom politischen Willen ab, und sie zu quantifizieren, ist schwierig.

Am stärksten beigetragen zur Reduktion der Zahl kommunaler Körperschaften in der Schweiz haben die Kantone Freiburg und Tessin, wo seit dem Jahr 2000 über 70 Gemeinden verschwanden. Aber auch in den Kantonen Graubünden, Luzern und Wallis sank ihre Zahl um über 20. Weitere acht Kantone verzeichnen einen negativen «Saldo». Zudem wird auf den 1. Januar 2011 die Glarner Gebietsreform vollzogen, wodurch dieser Kanton auf einen Schlag nur noch aus drei Gemeinden besteht. All diese Kantone haben kommunale Fusionen aktiv gefördert.

Notlagen befördern Fusionen

Erwartungsgemäss ist der Anteil der Fusionen bei den Kleingemeinden am grössten. Ihnen bereiten insbesondere die Besetzung von Ämtern und die Finanzen Schwierigkeiten. Daneben zeichnet sich ein weiterer Trend zu Zusammenschlüssen in Agglomerationen ab, genannt seien das Zusammengehen von Luzern und Littau, die Integration mehrerer Gemeinden in die Stadt Lugano oder der Zusammenschluss von Rapperswil und Jona. Gründe sind hier die zunehmende Verflechtung von Aufgaben durch bauliches Zusammenwachsen. Freilich gibt es auch eine Anzahl gescheiterter Fusionsprojekte. Diese lassen sich erst erfassen, wenn der politische Prozess unter Einbezug der Bevölkerung eingeleitet worden ist. Beispiele hierfür sind Meierskappel (Luzern) / Risch (Zug), Mittelhheintal (St. Gallen) oder Surses (Graubünden).

Auffallend ist, dass Befürworter von Fusionen oft wirtschaftlich geprägte Argumente anführen (Kosten/Nutzen, Einfluss auf Kanton, Standortattraktivität) und die positiven Auswirkungen auf die Qualität der Gemeindefusionen betonen (Mitwirkungsrechte, Bereitschaft zur Übernahme von politischen Ämtern). Gegner argumentieren vor allem von gesellschaftlichen Gesichtspunkten aus. Sie bemängeln regelmässig den Verlust von Bürgernähe bzw. Identifikation mit der Gemeinde.

Zum Ablauf der Fusionsprozesse gibt es nach zehn Jahren reiche Erfahrungen und wissenschaftliche Analysen. Für erfolgreiche Fusionsprozesse gelten ähnliche Erfolgsfaktoren wie für andere Projekte: ein effizientes Projektteam oder eine gute Kommunikation. Speziell zu beachten ist die Frage des idealen Perimeters. Dabei ist das Kriterium der Einwohnerzahl offensichtlich von untergeordneter Bedeutung. Besonders wichtig scheinen das wirtschaftliche Einzugsgebiet (etwa in Lugano) oder die Geografie (Fusionen in den Talchaften Anniviers [Wallis] oder Val Müstair [Graubünden]) zu sein. Ein Erfolgsfaktor ist immer auch die Möglichkeit, als undemokratisch eingeschätzte Gemeindeverbände auflösen zu können. Damit ist auch gewährleistet, dass die fusionierte Gemeinde die wichtigsten kommunalen Aufgaben wieder selbstständig zu erfüllen vermag. Es hat sich gezeigt, dass «Notlagen» Prozesse befördern. Sehr oft sind bei erfolgreichen Projekten finanzielle Probleme oder Schwierigkeiten bei der Ämterbesetzung bei einigen oder allen beteiligten Gemeinden zu konstatieren.

Zwangsfusionen kommen nur als letzter Ausweg in Frage. Zwar verbieten weder die Bundesverfassung noch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung dieses Vorgehen. Letztere verlangt aber eine Anhörung der betroffenen Gemeinden. In jüngerer Zeit sind in der Schweiz einige Zwangsfusionen erfolgt. In den Tessiner Fällen Aquila, Bignasco, Gambarogno, Monte Ceneri und Sala Capriasca sowie im Falle der Walliser Gemeinde Ausserbinn hatte sich das Bundesgericht damit zu beschäftigen. Dabei wurde die Rechtsprechung bestätigt, dass Fusionen grundsätzlich auch ohne die Zustimmung der betroffenen Gemeinden zulässig sind, sofern das kantonale Recht das vorsieht. Die Phase nach Inkraftsetzung der Fusionen ist weniger gut erforscht worden. Eine Untersuchung der Hochschule für Wirtschaft und Technik (HTW) Chur bei den Gemeindepräsidenten aller zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 1. Januar 2008 fusionierten Gemeinden in der Schweiz förderte zutage, dass das Thema Fusion für eine grosse Mehrheit der Gemeinden nach der Umsetzung überraschend schnell an Bedeutung verliert. Für viele Einwohner verändert sich gar nichts. Es zeigt sich, dass alle befragten Exponenten grosser Gemeinden (über 5000 Einwohner) dieser Aussage zustimmen. Auch bei Kleingemeinden (unter 1000 Einwohner) beträgt die Zustimmung-

quote 50 Prozent.

Personelle Engpässe bleiben

Was die «weichen Faktoren» angeht, findet nach dem Zusammenschluss eine differenzierte Einschätzung statt, wobei eine deutliche Mehrheit sowohl die Identität in den alten Dorfteilen, also den ehemaligen Gemeinden, aufrechterhalten (Ortstafel belassen, Traditionen beibehalten), aber auch in der neuen Gemeinde identitätsstiftende Massnahmen umsetzen will (Feste, Konferenzen der Vereinspräsidenten). In der überwiegenden Zahl der Gemeinden waren nach der Fusion alle bisherigen politischen Einheiten mit mindestens einem Mitglied in der Exekutive vertreten. Auffallend ist, dass in der Hälfte der fusionierten Gemeinden die Ansicht vorherrscht, dass sich die Rekrutierung von Behördenmitgliedern trotz reduzierter Zahl nicht vereinfacht. Gemäss den qualitativen Antworten stellen die gestiegenen Anforderungen an die Qualifikation der Behördenmitglieder eine Hürde für viele potenzielle Kandidaten dar. Sie trauen sich die Aufgabe nicht zu. Nur eine Minderheit der befragten Gemeindepräsidenten verspüren eine Veränderung bezüglich kantonalem Einfluss bzw. Standortattraktivität, was sie unter anderem auf die geringe relative Veränderung der Kräfteverhältnisse zurückführen.

Daneben zeigt sich, dass durch Fusionen Bedingungen geschaffen werden, die effektiv Effizienzsteigerungen gestatten, was zu Kosteneinsparungen führt. Genau belegen lassen sich diese allerdings nicht, denn oft ist es nicht möglich, zwischen fusionsbedingten und anderen Einflüssen zu unterscheiden. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch den Ausbau und die Verbesserung des Dienstleistungsangebots allfällige Einsparungen umgehend «kompensiert» werden. Entscheidend ist, ob der politische Wille vorhanden ist, solche Massnahmen durchzusetzen.

Erfolgversprechend sind auf kantonaler Ebene ausgelöste Prozesse mit Anreizen zu Fusionen bzw. Abbau von Hemmnissen, die von den Gemeinden aufzunehmen und zu konkretisieren sind. Es ist zu erwarten, dass die Zahl der Gemeindefusionen ebenso wie jene der beteiligten Gemeinden pro Projekt zunehmen werden. Diese werden grundsätzlich freiwilliger Natur bleiben; Zwangsfusionen waren und sind Ausnahmen.

Ursin Fetz leitet das Zentrum für Verwaltungsmanagement der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur.