

## **Gemeindefusionen: Die Suche nach der Verbindung von Tradition und Fortschritt**

Festvortrag von Prof. em. Wolf Linder

Liebe Festgemeinde,

ich freue mich, dass Sie uns an Ihre Gemeindeversammlung eingeladen haben, um mit Ihnen den Demokratiepreis der Neuen Helvetischen Gesellschaft für Escholzmatt-Marbach und seine Gemeindefusion zu feiern. Mit dem Thema von Gemeindefusionen verbindet mich nicht nur mein Beruf als Politologe, sondern eine alte Erinnerung. Als Jungpolitiker war ich 1972 Mitglied einer Kommission zur Revision der Thurgauer Verfassung. Napoleon hatte darin ein zweifelhaftes Erbe hinterlassen, nämlich einen Wirrwarr von verschiedensten Gemeindetypen mit unübersichtlichen Aufgaben. Also machte ich damals - unbefangen und unbelastet - den Vorschlag, die Gemeindestruktur per Verfassung zu vereinfachen. Doch die Älteren belehrten mich: „Mein Lieber, mit einem Verfassungsdekret, also von oben nach unten, so geht das nicht. Im Thurgau kannst du zwei Gemeinden nur unter zwei Bedingungen zusammenlegen, wenn nämlich der Präsident der einen Gemeinde gestorben ist und sich kein Nachfolger findet, und wenn beide Gemeinden vermuten, die andere sei die reichere.“

Das war vor gut 40 Jahren. Inzwischen haben sich die Dinge verändert.

Gemeindefusionen sind zahlreich geworden. Gab es in der Schweiz 1990 noch mehr als 3000 Gemeinden, so sind es heute weniger als 2500. Über 60 Fusionsprojekte vermeldet die offizielle Liste des Bundes für das Jahr 2014, und in einzelnen Vorhaben sollen bis zu einem Dutzend Gemeinden vereinigt werden. Dabei geht es nicht nur um Kleingemeinden, sondern auch um den Zusammenschluss von städtischen Zentren mit ihrem Umland. Einzelne Kantone fördern den Zusammenschluss durch Finanzbeiträge. Ein Fanal für diese neuen Entwicklungen war sicherlich der Beschluss der Glarner Landsgemeinde vom 7. Mai 2006. Diese verlangte, über eine Gesamtreform des Kantons die 27 kleinen Gemeinwesen zu drei Grossgemeinden zu vereinen.

Es gibt viele Gründe für diesen Sinneswandel. Für den Zusammenschluss sprechen zumeist wirtschaftliche Gründe. Professionalisierung und der Vormarsch der Informatik versprechen bessere Leistungen zu geringeren Kosten nur dann, wenn die Gemeinde eine gewisse Mindestgrösse aufweist. An dieser Mindestgrösse fehlt es in jenen

Kantone, die eine grosse Zahl von Klein- und Kleinstgemeinden aufweisen. Der Zusammenschluss verspricht, die Qualität öffentlicher Leistungen zu verbessern. Es gibt aber auch politische Entwicklungen, die vermehrt zu Gemeindefusionen führen. Das Milizsystem ist nicht überall lebendig. Der politische Dienst an der Gemeinde ist mancherorts eine undankbare Sache geworden. Kein Wunder also, wenn es schwierig wird, tüchtige Leute für die verschiedenen Ämter zu finden. So haben denn einzelne Gemeinden des Kantons Bern die Verwaltungsgeschäfte gar an eine private Firma übertragen - ein Zeichen dafür, dass Bürgersinn und die Wertschätzung öffentlicher Institutionen heute nicht mehr selbstverständlich sind. Wenn Gemeindezusammenschlüsse heute Erfolg haben, so nicht zuletzt deshalb, weil die verantwortlichen Behörden dazugelernt haben. Sie nehmen Fachleute in Anspruch, welche die Auswirkungen des Zusammenschlusses so gut wie möglich abschätzen. Die Behörden wissen, dass es viel Geduld braucht und einiges an Geschick, den richtigen Moment abzuwarten. Politikerinnen und Politiker reden mit den Betroffenen offen über Vor- und Nachteile, und sie wissen, was das Allerwichtigste ist - nämlich das Vertrauen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu gewinnen.

Trotzdem gelingt das Vorhaben nicht immer. Die Liste der verunglückten Zusammenschlüsse ist lang. In den letzten 15 Jahren scheiterten mehr als 70 von den rund 320 Fusionen. Als besonders riskant erwies sich der Versuch, eine grössere Zahl von Kleingemeinden zu einer grossen zusammenzuschliessen, wie etwa in den Kantonen Bern, Graubünden oder im Tessin. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Die Fusion kommt nur zustande, wenn der Beschluss einstimmig ist, wenn also in jeder einzelnen Gemeinde eine Volksmehrheit zustande kommt. Als schwierig erweisen sich auch Versuche, zusammen mit Randgemeinden einer Stadt eine Agglomeration zu bilden, wie das Beispiel Locarno zeigt. In Luzern gelang zwar die Eingemeindung von Littau, doch wollen die grösseren Nachbargemeinden Kriens, Horw, Ebikon und Adligenswil von einer Fusion mit der Kernstadt nichts wissen. In solchen Situationen spielen historische Gegensätze zwischen Stadt und Land eine Rolle. Randgemeinden befürchten, der grösseren Macht der Stadt wehrlos ausgeliefert zu sein. Schliesslich finden sich auch viele Beispiele missglückter Fusionen zwischen zwei gleichwertigen Gemeinden, also scheinbar problemlose Zusammenführungen, bei denen unbefangene Beobachter eine verpasste Chance beidseitiger Vorteile bedauerten. Die Frage stellt sich: Sind das Fälle bornierter Kirchturmpolitik?

Ich glaube, wir machen es uns mit einem solchen Urteil zu einfach. Es gibt eine Reihe sachlicher Einwände der Stimmbürger, die zu hören sind. Stimmbürgerinnen stellen oft eine ganz andere Rechnung an als die technokratischen Experten, und sie misstrauen den Excel-Blättern, auf welchen Betriebswirte die Vorteile der Fusion auf Franken und Rappen ausweisen. Und in der Tat: Die Qualität der öffentlichen Leistungen wird zwar oft professioneller, ihr Preis aber selten billiger. Politiker tun in diesem Punkt gut daran, ihren Bürgerinnen und Bürgern nicht zuviel zu versprechen. Sodann ist die Gemeindeautonomie den Stimmbürgern lieb und teuer. Sie wissen, dass sie nach der Fusion zwar in einem grösseren Rahmen mitreden können, aber sie wissen ebenso, dass sie die autonome Entscheidung über Schule, Feuerwehr und Budget im kleineren, überschaubaren Gemeinwesen verlieren. Stimmbürger hängen also am Subsidiaritätsprinzip der schweizerischen Politikkultur. Das heisst: Die grössere Einheit soll nur übernehmen, was die Kräfte der kleineren überfordert. Der wichtigste Grund für die Schwierigkeit einer Fusion aber ist folgender. Fusionsentscheide sind von ganz anderer Art als die üblichen. Sie sind endgültig und unwiderrufbar. Anders als etwa bei einem Steuersenkungsentscheid kann man nicht nach zwei Jahren sagen: Wir haben einen Fehler gemacht und setzen den Steuerfuss wieder hinauf. Nein, der Entscheid kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Er ist endgültig, weil die Gemeinde, als rechtliche Institution, untergegangen ist und gar nicht mehr existiert, vergleichbar dem Tod eines Lebewesens. Den hinterlassenen Bürgerinnen und Bürgern geht damit ein kleines Stück Heimat verloren. Emotionale Bindungen spielen also eine wichtige Rolle. Ein berühmter Sohn von Escholzmatt liefert ein schönes Beispiel dafür, dass die Gemeinde der Ort für Heimatgefühl sein kann: Der Schriftsteller Hugo Loetscher wohnte in der Stadt Zürich, hat sich dort aber als „Secondo“ bezeichnet. Er verbrachte nämlich einige Schuljahre in Escholzmatt und hat diesen Ort als seine Heimatgemeinde nie vergessen. Die Gemeinde hat es ihm 2004 mit einem Ehrenbürgerrecht gedankt.

Trotzdem: Fusionsbeschlüsse einer Gemeinde sind keine Abdankungsfeiern. Denn es soll ja Neues entstehen. Die neuen Gemeindestrukturen sind zwar nicht ohne weiteres besser, sind auch nicht perfekt, haben ihre Vor- und Nachteile. Aber sie bieten den Gemeindebehörden bessere Voraussetzungen und damit die Chance, bestimmte Dinge besser zu machen. Zu hoffen ist, dass unter solchen Voraussetzungen auch die Bürgerinnen und Bürgern mehr Anlass, gar Freude haben, in ihrem Gemeinwesen mitzuwirken. Das ist wichtig: Denn die Gemeinde, die Basis unserer direkten

Demokratie, steht und fällt mit dem freiwilligen Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Dabei ist allerdings eine kritische Frage zu lösen, nämlich die Frage des Milizsystems. Ich habe es bereits erwähnt: Nicht überall funktionieren die nebenamtliche Gemeindepolitik und -verwaltung gut, und die Liste der Kritikpunkte am Milizsystem ist lang. Es fördere den politischen Filz. Die Komplexität heutiger Aufgaben überfordere die neben- und ehrenamtlichen Behörden und sei ineffizient, wird oft behauptet. Diese Kritik gilt nicht nur mit Blick auf die Gemeinden. Ich erinnere mich an die spitzzüngige Bemerkung eines Ökonomen über die Ineffizienz der Milizarmee: Wenn ein Hauptmann der Schweizer Armee sich erlaube, seine Kompanie einen halben Tag lang eine verlorene Zeltschnur suchen zu lassen, dann sei daran einzig und allein der Umstand schuld, dass die Arbeitsstunden der Milizsoldaten nichts kosteten. In all dieser Kritik steckt selbstverständlich ein Kern Wahrheit. Doch auch die Professionalisierung hat nicht nur gute Seiten. In der Frage, ob ein Schulkind Medikamente zum besseren Bestehen von Prüfungen erhält, ist es vermutlich besser, das letzte Wort dem Arzt und nicht den Eltern zu überlassen. Wenn aber ein Kind gleich von vier Fachpersonen umringt, behandelt und bearbeitet wird, weil es sich in der Schulklasse auffällig verhält, dann wird der Laienverstand der Eltern oft zu gering geschätzt. Professionelle Eigeninteressen können also überhand nehmen wuchern.

Zwar ist es wahr: Die politischen Aufgaben sind anspruchsvoller und komplexer geworden. Vermehrte professionelle Arbeit ist in vielen Bereichen nötig geworden. Daran lässt sich nichts ändern. Aber die Vielfalt unserer föderalen Einrichtungen wäre ohne das Milizsystem gar nicht entstanden, und sie wäre auch heute ohne das Milizsystem nicht zu betreiben. Seine Grundidee ist nämlich eine doppelte. Zunächst stellen Bürgerinnen und Bürger dem Gemeinwesen ihre beruflichen Fähigkeiten und einen Teil ihrer Zeit zur Verfügung. Das ist hocheffizient für eine kleine Gesellschaft mit kleinen politischen Einheiten, die mit begrenzten Mitteln ein effektives Gemeinwesen anstrebt. Sodann eröffnen Milizämter einer grossen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern eine direkte Mitwirkung weit über die Wahlen und Abstimmungen hinaus. Die 26 Kantone und die 2400 Gemeinden für ein 8-Millionen-Volk sind also kein institutioneller Luxus, sondern ein institutioneller Reichtum, um den uns Beobachter aus dem Ausland beneiden. Nehmen Sie die Ausländerintegration. Sie funktioniert bei uns vergleichsweise gut, weil sie dezentral in den Gemeinden stattfindet, und weil viele Freiwillige dafür ihre

Freizeit geben, zum Beispiel jene Fussballtrainer, die jungen Secondos und Einheimischen auf Hunderten von Fussballfeldern beibringen, dass für alle die gleichen Regeln gelten – eine Art staatsbürgerlicher Unterricht.

Freilich braucht es Anstrengungen, um das Milizsystem auch für die Gemeindebehörden wieder attraktiver zu machen. Dabei ist auch das Dilemma zwischen moderner Professionalisierung und der Tradition des Milizsystems zu lösen. Persönlich bin ich überzeugt: das ist möglich. Beobachten wir die Grösse von Gemeinden, so bestätigt sich eine erste Vermutung: Je kleiner die Kommune, um so stärker werden alle Aemter im Milizsystem besetzt, und je grösser die Gemeinde, um so mehr sind politische Aemter und die Verwaltung professionalisiert. Eine zweite Vermutung aber bestätigt sich nicht: In grossen Gemeinden und Städten verschwindet das Milizsystem entgegen den Erwartungen nicht, sondern es kommt zur Kombination von professionalisierter und milizmässiger Verwaltung. Hier, in der fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen Profis und Milizpersonen liegt der Schlüssel zum Erfolg. Zwar kommt es dabei zu typischen Reibungspunkten – zum Beispiel weil der Profi den politischen Verstand des Milizlers gering schätzt, oder weil der Milizler einen professionellen Lohn für seine Arbeit fordert. Solche Reibungspunkte werden aber in vielen Gemeinden ausgezeichnet bewältigt. Die gute Zusammenarbeit zwischen milizmässiger und vollberuflicher Verwaltung zu entwickeln, ist eine Aufgabe, die sich gerade auch nach Gemeindefusionen stellt. Ein Teil der alten Bürgernähe muss vielleicht geopfert werden, aber für die Chance eines doppelten Gewinns: Die Reorganisation verspricht interessantere Tätigkeiten für die Vollberuflichen, und die Handlungsfelder der Milizpolitikerinnen und –politiker werden nicht nur anspruchsvoller, sondern bieten grössere Gestaltungsmöglichkeiten. Gemeindefusionen sind also auch eine Chance für die Aufwertung von Milizämtern - diese werden attraktiver.

Dass Gemeindebehörden heute die Kraft finden, die Reform ihrer Organisation zu überlegen und an die Hand zu nehmen, ist ein gutes Zeichen für unsere Demokratie. Die Gemeinde ist der Ort, wo soziale Integration am besten gedeiht. In der Gemeinde sollte auch jene politische Bildung stattfinden und reifen, welche unerlässlich ist für die Abstimmungsdemokratie. Das ist von Bedeutung für unser Land insgesamt. Denn der schweizerische Staat steht heute in einer eigentlichen Bewährungs- wenn nicht sogar ZerreiSSprobe. In der Europafrage ist die Schweiz seit zwanzig Jahren gespalten. Die Gegensätze zwischen Stadt und Land, auch jene zwischen Reich und Arm, nehmen zu.

Trotz des Wirtschaftswachstums gibt es - im Zuge der Europäisierung- zahlreiche neue Verlierer. Wir alle sind hin und hergerissen. Einerseits folgen wir der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung, auf der anderen Seite zweifeln wir am Sinn und an der Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums und möchten vieles von dem bewahren, was die Unvergleichlichkeit der Schweiz ausmacht. Solange wir alle und jeder von uns diesen Zwiespalt erkennen und anerkennen können, mit ihm leben und ihn politisch offen zu diskutieren vermögen, kann das gut ausgehen. Problematisch wird es dann, wenn im Zuge politischer Polarisierung nur noch Schwarz und Weiss gemalt wird. Wenn wir zum vornherein zu wissen glauben, wer „die Guten“ und wer „die Bösen“ sind. Dann gehen unsere politische Kultur der Verständigung und der Sinn für den Ausgleich verloren.

Wir sollten uns daher vermehrt anstrengen, aus den scheinbaren und realen Gegensätzen von Tradition und Moderne das Beste zu machen. Viele Gemeinden machen dies vor. Und ich wünsche Ihnen allen viel Gelingen dazu. Ich danke Ihnen.

[wolf.linder@ipw.unibe.ch](mailto:wolf.linder@ipw.unibe.ch)  
[www.wolf-linder.ch](http://www.wolf-linder.ch)