

Wie der Mord an einem Diplomaten in Lausanne
1923 die Beziehungen zum Kreml erschüttert **SEITE 13**

Bundespräsident Johann Schneider-Ammann
zu Besuch beim Heiligen Vater **SEITE 13**

«Zum Tanzen braucht es zwei»

Der Demokratie-Experte Wolf Linder hält nichts von einem kantonalen Fusionszwang für Gemeinden

Betriebswirtschaftliche Kriterien würden bei Fusionen generell überschätzt, sagt der Politologe Wolf Linder. Gemeinden unterschiedlicher Grösse seien gut für die Erhaltung der Vielfalt in der Schweiz.

Herr Linder, in welcher Gemeinde sind Sie heimatberechtigt? Haben Sie eine Beziehung zu diesem Ort?

Ich bin in St. Gallen aufgewachsen und bin heimatberechtigt in Walenstadt. Mein Urgrossvater war 47 Jahre Lehrer in Walenstadtberg. Die Sommerferien, die ich dort verbringen durfte, gehören zu meinen schönsten Kindheitserinnerungen, und ich lernte die Gipfel der Churfürsten der Reihe nach aufzählen. Beziehungen zum Ort habe ich freilich keine mehr. Das spätere Leben führte mich in den Thurgau, nach Zürich, nach Lausanne, ins Ausland und schliesslich nach Bern. In der Bundeshauptstadt aber gibt es einen Sarganserländerverein, wo ich mich freue, mit Leuten zusammenzutreffen, die noch den Oberländerdialekt sprechen.

Haben Sie persönliche Erfahrungen mit Gemeindefusionen gemacht?

Als Jungpolitiker wirkte ich 1972 an der Revision der Thurgauer Verfassung mit. Mein Vorschlag, die damalige, komplizierte Gemeindestruktur zu vereinfachen, löste keine grosse Begeisterung aus. Eine Fusion, so wurde ich belehrt, sei nur möglich, wenn ein Gemeindepräsident stirbt und sich kein Nachfolger findet oder wenn beide Gemeinden glauben, die andere sei die reichere.

In der Schweiz sind in den letzten Jahren viele Gemeinden verschwunden. Bedauern Sie das?

Überhaupt nicht. Gemeinden werden bei uns nicht per Dekret von oben zusammengesetzt. Fusionen sind direktdemokratische Entscheide aller beteiligten Gemeinwesen. Auch wenn in den letzten 25 Jahren etwa 500 von den 3000 schweizerischen Gemeinden verschwunden sind, finden wir immer noch eine ausserordentliche Vielfalt lokaler Gemeinwesen, die gut funktionieren und mit denen sich ihre Einwohner verbunden fühlen können.

Was sind nach Ihrer Einschätzung die Gründe, dass Gemeindefusionen zugenommen haben?

Es gibt Kantone mit vielen Kleingemeinden, die jene Mindestgrösse nicht aufweisen, um beispielsweise eine Sekundarschule, eine sachkundige ört-

«Fusionen sind lokale Schicksalsentscheide; sie lassen sich nicht rückgängig machen.»

liche Raumplanung, die Entsorgung und andere Dienste mit gestiegenen Anforderungen auch seitens des Kantons aufzubringen. Zweitens gibt es kostspielige, aber notwendige Modernisierungen, die sich erst im grösseren Massstab auszahlen, wie etwa die Informatik. Beides führt dazu, dass sich eine schwache Finanzlage weiter verschlechtert. In solchen Fällen verspricht eine Fusion die Lösung dieser Probleme. Komplexer ist die Situation in Agglomerationen. Dort geht es vor allem darum, durch die Fusion von Stadt- und Umlandgemeinden die Vorteile des Gesamttraums als politische Einheit besser zu nutzen.



Die Gemeinde als scheinbar letzter Raum verlässlicher Identifikation: Politikwissenschaftler Wolf Linder.

SIMON TANNER / NZZ

Zahlreiche Fusionsprojekte sind jedoch auch gescheitert. Verstehen Sie, dass sich Bürger gegen das Zusammengehen mit anderen Gemeinden wehren?

Absolut. Fusionen sind lokale Schicksalsentscheide; sie lassen sich nicht rückgängig machen, denn die übernommene Gemeinde geht unter. Den hinterlassenen Bürgerinnen und Bürgern geht ein kleines Stück Heimat verloren. Sie tauschen politische Autonomie im kleineren Rahmen gegen die Mitwirkung im grösseren Verband ein, wissen aber nicht, ob es ihnen dabei besser ergeht.

Fusioniert wird also nur, wenn es nicht anders geht. Stimmt das?

So würde ich das nicht sagen. Zum Tanzen braucht es zwei. Auch Fusionen kommen nur zustande, wenn beide Partner darin Vorteile sehen. Der eine gibt dem andern, was der andere braucht, aber nicht hat, etwa in der Art: Die eine Gemeinde besitzt Landreserven, die andere hat gesunde Finanzen. Ob die Zusammenarbeit im grösseren Rahmen wirklich Vorteile bringt, ist allerdings ungewiss. Die Stimmbürgerschaft macht oft andere Berechnungen als die Behörden, und auf jeden Fall wägt sie die mutmasslichen Vorteile ab gegen die Nachteile des Autonomieverlusts. Es braucht also einen Lernprozess im Dialog zwischen Behörden und Stimmbürgern. Dieser kann anders ausgehen, als die Behörden sich wünschen.

Sollen die Kantone Fusionen aktiv fördern oder anstossen? Oder sollen Bestrebungen dazu eher von unten kommen, durch eigene Einsicht?

Staatliche Einrichtungen wachsen und entwickeln sich bei uns von unten nach oben. Das soll auch so bleiben. Die Gemeindeautonomie schützt die Gemeinden vor kantonalem Fusionszwang. Hingegen haben einzelne Kantone gute Erfahrungen mit finanziellen Beihilfen und fachlicher Unterstützung für Fusionen gemacht. Mehr braucht es nicht. Und nichts ersetzt den Lernprozess und die politische Verständigung zwischen Behörden und Stimmbürgern – denn am Ende steht die Volksabstimmung.

Weshalb ist die Gemeinde trotz viel grösserer Mobilität der Menschen immer noch ein so grosser Identifikationsfaktor

– hier und im Ausland? In Österreich werden bei Wahlen Parteien bestraft, die sich für Fusionen starkmachen.

Die Globalisierung ersetzt räumliche Grenzen durch soziale Hierarchisierung, verdünnt den substanzialen Gehalt der Demokratie und führt in vielen Ländern zur Entfremdung zwischen politischen Eliten und Stimmbürgerschaft. Die Gemeinde und ihre politische Autonomie

GEMEINDEFUSIONEN

In den vergangenen Wochen hat die NZZ Gemeindefusionen in der ganzen Schweiz beleuchtet. Zum Abschluss der Serie sprachen wir mit dem Politologen Wolf Linder.

NZZ

nzz.ch/schweiz/gemeindefusionen/

mag vielen als ein letzter Raum erscheinen, der verlässliche Abgrenzung und Identifikation erlaubt.

Wie können fusionierte Gemeinden erfolgreich Identität schaffen, bzw. wird in Fusionsdiskussionen nicht zu einseitig ökonomisch argumentiert?

Betriebswirtschaftliche Kriterien werden in der Tat oft überbewertet. Dass beispielsweise die Leistungsfähigkeit mit der Grösse zunimmt, mag für Unternehmen zutreffen. Auf Gemeinwesen lassen sich die «economies of scale» nur begrenzt und eine einzelne Leistung übertragen. Aber es gibt keine «optimale Grösse» für die Gesamtheit aller Leistungen. Und wie die Erfahrung lehrt, machen Fusionen die öffentlichen Einrichtungen zumeist nicht billiger. Finanzen sind wichtig, aber Gemeinden sind mehr als Ökonomie. Sie sind der identitätsstiftende Raum eines konstruktiven lokalen Zusammenlebens, der allen gehört, aber gerade darum abgegrenzt sein muss. Darin wird auch eine Vielfalt von nicht monetär abgegoltenen Dienstleistungen erbracht, bis hin zur Integration von jungen Albanern oder Türken auf den Fussballfeldern, wo für alle Spieler die gleichen Regeln gelten.

Stimmt der Eindruck, dass in der Deutschschweiz Fusionen im Umfeld grösserer Städte schwer zu realisieren sind?

Ich glaube nicht, dass es da grosse Unterschiede zur Romandie oder zum Tessin gibt. Das Grundproblem sind die Konflikt- und Interessenlagen zwischen Kernstadt und Umland. Das sind nicht nur politische Animositäten zwischen Stadt und Land oder das Steuergefälle. Agglomerationsbewohner müssen im Fusionsfall oft mehr an die Leistungen der Kernstadt bezahlen, die für sie teilweise gratis zu haben sind. Kein Wunder also, dass nicht nur wohlhabende Agglomerationsgemeinden an ihrer Autonomie hängen. Sie befürchten zudem, dass sie, einmal eingemeindet, von den parteilichen Verhältnissen und Präferenzen der Kernstadt überstimmt werden.

Könnten Zusammenschlüsse von Agglomerationsgemeinden ohne die Kernstadt ein Lösungsansatz sein?

Sie berühren ein weltweit kaum gelöstes Thema institutioneller Politik: Agglomerationen sind Räume intensiver Verflechtung, für die es vielerorts kein gemeinsames Dach gibt. Versuche, echte politische Agglomerationsverbände zu schaffen, sind auch in der Schweiz zu finden, etwa in Bern. Teilweisen Erfolg damit hatte nur Freiburg. So bleibt es bei der vertraglichen Kooperation und bei Behördendelegationen zwischen Kern- und Umlandgemeinden. Diesen haftet aber der Nachteil geringer Transparenz und des demokratischen Sauerstoffmangels an. Agglomerationen ohne Kernstadt wären übrigens nicht das Gelbe vom Ei – weil eben das Gelbe fehlt. Heute spielt die Musik eher bei Fusionen in den Mittelstädten, etwa

Wolf Linder

ase. · Wolf Linder war von 1987 bis 2009 ordentlicher Professor an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Der 1944 in St. Gallen geborene Jurist und Politologe leitete das Institut für Politikwissenschaft. Zu den Schwerpunkten seiner wissenschaftlichen Tätigkeit gehören politische Entscheidungsprozesse, Föderalismus, Kommunalpolitik sowie Wahl- und Abstimmungsforschung. Er wirkte als Experte für Bund, Kantone und Gemeinden.

beim Zusammenschluss von Jona und Rapperswil oder in Lugano und Luzern mit ihren Eingemeindungen. Das sind pragmatische Teillösungen. Sie haben aber den Vorteil, dass auf eine neue institutionelle Ebene für die Agglomeration verzichtet werden kann.

Wie kann man verhindern, dass es nach einem Zusammenschluss zu einem Abbau der Mitspracheformen kommt?

Man kann den Bären nicht waschen, ohne ihn nass zu machen. Mit der Fusion gilt das demokratische Mehrheitsprinzip für die Stimmbürgerschaft der Gesamtgemeinde. Ich halte es nicht für vertretbar, Minderheitenrechte für neu fusio-

«Finanzen sind wichtig, aber Gemeinden sind mehr als Ökonomie.»

nierte Teile der Gemeinde zu installieren. Die grössere Relevanz der Mitbestimmung in der Gestaltung des grösseren Ganzen sollte den Autonomieverlust des fusionierten Teils aufwiegen. Und vergessen wir nicht: Proporzwahl, Konkordanz und die politische Kultur der Verständigung sorgen dafür, dass im Kompromiss niemand leer ausgeht und keiner alles beanspruchen kann.

Auf Gemeindeebene haben Fusionen den Schritt von der Theorie zur Praxis gemacht. Wann wird das bei den Kantonen so weit sein?

Vielleicht kommt es irgendwann zur Wiedervereinigung von Basel-Stadt und -Landschaft, oder einige Innerschweizer Kantone schliessen sich zusammen. Aber bedenken Sie: Die Kantone der Innerschweiz sind Jahrhunderte älter als die Schweiz, und ihre Bewohner halten die Bewahrung ihrer Identität und Unabhängigkeit vermutlich für mindestens so wichtig wie die Bewahrung derjenigen der Schweiz. Als ziemlich abwegig empfinde ich die Idee, die Schweiz in sechs Kantone gleicher Grösse aufzuteilen, um damit die Nachteile der ungleichen Grösse und Leistungsfähigkeit etwa zwischen Uri und Zürich zu überwinden. Sie entspricht der falschen Logik «Grösser ist besser». Würden wir diese konsequent anwenden, könnten wir uns gleich zu einem einzigen Kanton zusammenschliessen, doch dieser Kanton wäre dann trotzdem noch kleiner als Baden-Württemberg. Konsequenterweise müssten wir dann den Schluss ziehen, die Schweiz sei betriebswirtschaftlich einfach zu klein.

Was ist denn das relevante Kriterium?

Die Vielfalt. Sie erlaubt in einer Zeit vieler erzwungener und oft nur vermeintlicher Innovationen die Praktizierung von «trial and error», die die Spreu vom Weizen trennt, und sinnvolle Weiterentwicklungen der Institutionen. Um die Vielfalt eines Systems zu erhalten, braucht es Grenzen, Fehlerfreundlichkeit und Redundanz. Nicht zuletzt gewährt institutionelle Vielfalt den Einzelnen ganz unterschiedliche Lebensweisen, von den Bergdörfern bis in die urbanen Zentren. Dabei gibt es eine Konsequenz: Das «einfachere» Leben in kargen Gebieten und ihren Kleingemeinden ist nicht als defizitär zu betrachten, sondern als gleichwertig. Das gilt zumindest für jene Leute, die auch in abgelegenen Berggebieten bleiben, weil sie die Umwelt, das soziale Gefüge und ihre Lebensweise insgesamt der urbanen Welt vorziehen.

Interview: Erich Aschwanden, Paul Schneeberger