

Gemeindereformen – Notwendigkeit oder Modeströmungen

Prof. Dr. Andreas Ladner, IDHEAP

Im Januar 2000 veröffentlichten wir an einer gut besuchten Medienkonferenz die Ergebnisse unserer dritten gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung. Die Hauptaussage lautete: Die Gemeindelandschaft ist in Bewegung geraten. Gemeindfusionen, eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, eine Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton und eine Reform des Finanzausgleichs, wie auch die Reorganisation von Politik und Verwaltung nach den Prinzipien des New Public Managements oder das Eingehen von Public Private Partnership-Lösungen beschäftigen die Gemeinden zusehends. Die Ergebnisse wurden von den Medien, den Gemeinden selbst und einer breiteren Öffentlichkeit mit Interesse aufgenommen. Allerdings gab es auch kritische Stimmen (von der Falkenstrasse). Uns wurde vorgeworfen, Reformen unbesehen als grundsätzlich positiv zu bewerten und einer „Reformitis“ zu frönen. Es würden klare Vorstellungen darüber fehlen, was verbessert werden sollte und welche Ziele es denn mit den Reformen genau zu erreichen gäbe.

Es war damals jedoch nicht unsere Absicht, das Ziel und die Richtung der Reformen vorzugeben. Dazu war es zu diesem Zeitpunkt noch viel zu früh. Wir stellten lediglich fest, dass der Reformdruck und vor allem auch Einsicht und Bereitschaft etwas zu ändern, zugenommen hatten, und dass dies ein Zeichen dafür sei, dass man versuche, den veränderten Herausforderungen mit neuen Strukturen und Institutionen zu begegnen. Zehn Jahre später sieht es ein bisschen anders. In welche Richtung die Reformen gehen müssen, wird langsam deutlich. Deutlich werden auch die Hürden, die es zu bewältigen geben wird und die Vorkehrungen, die es entsprechend zu treffen gilt.

Wohl kaum eine Reformbewegung hat die Verwaltung (und zu einem deutlich kleineren Teil) die Politik stärker bewegt als das New Public Management. Ich wage zu behaupten, dass wir heute grundsätzlich andere Vorstellungen darüber haben, wie Politik und Verwaltung ineinandergreifen, wer über was zu bestimmen und woran man sich zu orientieren hat (oder zumindest hätte). Im Gegensatz zu den FLAG-Ämtern auf Bundesebene und den Kantonen, die sich mehrheitlich sehr stark an den Grundprinzipien des New Public Managements orientieren, scheint allerdings NPM – und dies zeigt das Beispiel Heimberg stellvertretend – in den Gemeinden kein besonders populäres Reformvorhaben mehr zu sein. Schon unsere Untersuchungen in den Jahren 1998 und 2005 zeigten, dass die flächendeckende Einführung von NPM auf kommunaler Ebene vor allem in den grossen Gemeinden an die Hand genommen wurde und dass über die Jahrtausendwende der Anteil der richtigen NPM-Gemeinden wieder zurück gegangen ist. Unsere Untersuchungen zeigten allerdings auch, dass viele Gemeinden einzelne Elemente des NPM, wie beispielsweise die Abschaffung des Beamtenstatus und die Schaffung eines Leitbilds, übernommen hatten, aber auf Produktdefinitionen, Globalbudgets und flächendeckende Leistungsaufträge verzichteten. Verschiedene Evaluationen von flächendeckend umgesetzten NPM-Projekten bestätigen zudem, dass die Gefahr gross ist, in einer neuen Controlling-Bürokratie zu ersticken oder sich auf Indikatoren zu versteifen, die vieles aber nicht die Wirkung messen. Das Cockpit, von dem aus die Gemeinde über Jahre hinweg erfolgreich gesteuert werden kann, wird es wohl nie geben. Die grosse und erfolgversprechende

Herausforderung wird es demgegenüber sein, pragmatisch auf die zahlreichen positiven Elemente des New Public Management zu bauen.

In eine etwas andere Richtung entwickelten sich die Gemeindefusionen. Waren es ursprünglich vor allem kleinere Gemeinden in Kantonen wie Fribourg und Thurgau, welche für das Gros der erfolgreichen Fusionen verantwortlich zeichneten, so hat sich der Charakter der wegweisenden Fusionsprojekte verändert. Vermehrt versuchen nun auch Kernstädte und Zentrumsgemeinden sich durch Fusionen zu stärken. Als Beispiele hierfür gelten - in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung - Lugano und Luzern, aber auch Rapperswil-Jona, Aarau oder Baden. Im ländlichen Raum demgegenüber sind es nicht mehr zwei Gemeinden, sondern ganze Täler (z.B. Val-de-Travers, Eriz), die sich zu einer Gemeinde zusammenschliessen oder zumindest mit dem Gedanken spielen. In die Kategorie dieser Projekte fällt auch das Beispiel Lyss-Busswil. Im Vordergrund steht dabei nicht nur der medial gross aufgemachte Wettbewerb um eine möglichst gute Platzierung in der Rangliste der grössten Schweizer Gemeinden, sondern vor allem auch die Einsicht, dass viele Dienstleistungen von den Zentren günstiger und professioneller erbracht werden können, dass man so die aktuellen Herausforderungen (Raumplanung, Verkehr, Kulturfinanzierung usw.) besser bewältigen kann und die Stellung im interkommunalen Wettbewerb und gegenüber dem Kanton gestärkt wird.

In der Schweiz werden wir in Zukunft deutlich weniger, deutlich grössere und deutlich professionellere Gemeinden haben. Das hat zumindest zwei Folgen: die eine betrifft das Verhältnis zum Kanton, die andere die gemeindeinterne Demokratie. Grössere Gemeinden sind stärker, erbringen mehr Aufgaben und werden auch mehr Autonomie fordern. Werden die Gemeinden gestärkt, so gehen tendenziell auch der Einfluss und die Bedeutung der Kantone zurück. In grösseren Gemeinden nimmt zudem die Distanz der Bürgerinnen und Bürgern zu den Entscheidungsträgern zu und die Teilnahme am politischen Leben nimmt ab. Hier gilt es darauf zu achten, dass die lokale Demokratie keinen Schaden leidet. Gemeindereformen aber sind schon lange keine Modeströmung mehr, sondern eine absolute Notwendigkeit.

al, 26.2.2009