

## Gemeinden am Scheideweg zwischen lokaler Selbstbestimmung und professioneller Dienstleistung?

Das institutionelle Gefüge des schweizerischen Gemeinwesens ist seit 1848 ausserordentlich stabil. Dies gilt besonders für die territoriale Gliederung, die einzig mit der Gründung des Kantons Jura 1979 noch etwas kleinräumiger geworden ist. Lange galt diese Stabilität auch für die kommunale Ebene, betrug doch die Zahl der Gemeinden seit 1848 bis Ende des 20. Jahrhunderts konstant gut 3000. Seit den 1990er-Jahren erodiert der Gemeindebestand aufgrund von Fusionen mit zunehmender Geschwindigkeit. Zu Beginn dieses Jahres bestanden noch 2131 Gemeinden und ein Ende des Trends ist nicht in Sicht. Was sind die Ursachen für diesen Wandel? An erster Stelle genannt wird die wachsende Komplexität der Verwaltungstätigkeit, welche die schlanken Milizstrukturen kleiner Gemeinden überfordert. In einzelnen Bereichen wie der Raumplanung oder dem Umweltschutz mag dies zutreffen, und auch die Digitalisierung ist für kleine Gemeinden eine grosse Herausforderung. Gleichzeitig ist das Gefühl der Überforderung durch Komplexitätszuwachs nicht neu. *Fritz Fleiner* stellte bereits 1911 fest: «Von Jahr zu Jahr werden die Gesetze komplizierter» (*Fritz Fleiner*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1911, Vorwort zur ersten Auflage). Ein stärkerer Fusionstreiber dürften die veränderten Erwartungshaltungen sein. Die Verbreitung von Public-Management-Ansätzen in der öffentlichen Verwaltung prägt das Rollenbild der Verwaltung als Dienstleisterin, die sich an den Bedürfnissen ihrer Kundschaft zu orientieren hat (vgl. *Kuno Schedler/Isabella Proeller*, New Public Management, 5. Aufl., Bern 2000, S. 19 ff., 71 ff.). Dieses ökonomisch geprägte Verständnis drängt sich dort auf, wo die Verwaltung als Erbringerin alltäglicher Dienstleistungen in Erscheinung tritt. Und genau dies ist bei den Gemeinden besonders oft der Fall, erbringen sie doch unverzichtbare Leistungen in den Bereichen Schule, Nahverkehr, Versorgung, Entsorgung oder Strassenunterhalt. Nicht selten sind es die Gemeinden selbst, die mit ihrem Auftritt – Logo und Slogan dürfen heute nicht fehlen – das Bild kundenorientierter Dienstleistungszentren verstärken.

Werden Gemeinden vor allem als Dienstleistungserbringer verstanden, liegt es nahe, sie zu regionalen Zentren zusammenzuschliessen, die professionell agieren und Skaleneffekte nutzen. In ländlichen Gebieten wird dadurch eine Entkoppelung der Gemeindestruktur von der örtlichen Siedlungsstruktur unvermeidlich. Das wiederum erscheint aus Sicht der Fusionsbefürworter unproblematisch, denn für das dörfliche Leben sei ein aktives Vereinsleben ohnehin viel wichtiger als Verwaltungsstrukturen. Allerdings widerspricht die Entkoppelung von Dorfleben und Gemeinde radikal dem tradierten Verständnis lokaler Selbstbestimmung. Dieses ist geprägt durch das «Bild des kleinen Kreises, in dem alle für alles verantwortlich sind» (*Dietrich Schindler*, Das schweizerische Staatsverständnis an der Wende zum 21. Jahrhundert, Zollikon 1998, S. 6). Das gewandelte (Selbst-)Verständnis der Gemeinden ist sodann nicht geeignet,

das freiwillige und meist bescheiden entgeltene Engagement im Rahmen von Milizstrukturen zu fördern. Die Entfremdung zwischen der lokalen Bevölkerung und der Gemeinde als politischer Körperschaft wird dadurch verstärkt. So zeigt sich im Kanton Glarus, dass die Verbundenheit mit den Gemeinden vergleichsweise am geringsten ist – im Unterschied zur Verbundenheit mit dem Bund, dem Kanton und der Ortschaft als dem unmittelbaren Lebensumfeld, die als politische Körperschaft freilich nicht mehr besteht (*Philippe E. Rochat/Daniel Kübler, Die politische Beteiligung im Kanton Glarus, Schlussbericht, Aarau 2021, S. 41 und 94*). 2011 hatte der Kanton seine 25 Einwohnergemeinden und zahlreichen Spezialgemeinden zu drei Gemeinden zusammengelegt, deren Bezeichnungen den regionalen Dienstleistungscharakter unterstreichen («Glarus Süd», «Glarus», «Glarus Nord»). Die Erfahrungen mit dieser radikalen Gemeindereform waren wohl auch ausschlaggebend dafür, dass die Ausserrhoder Stimmbevölkerung eine von der Regierung propagierte Zusammenlegung der 20 historisch verwurzelten Gemeinden auf drei bis fünf grössere Gemeinden im November 2023 mit 65% der Stimmen verwarf.

Stehen kleine Gemeinden damit zwangsläufig am Scheideweg? Müssen sie sich entscheiden, ob sie sich zu modernen Dienstleistungszentren weiterentwickeln – oder aber dem nostalgischen Ideal lokaler Selbstbestimmung treu bleiben und die fachliche Überforderung in Kauf nehmen? Die teils heftig geführten Auseinandersetzungen im Vorfeld von Fusionsentscheidungen könnte man so interpretieren. Doch alternative Pfade gibt es und sie sollten künftig intensiver geprüft werden: Einmal können die Kantone Gemeinden entlasten, indem sie bestimmte Aufgaben übernehmen. Etwa im Polizeiwesen (1971 in Appenzell Ausserrhoden, 2011 in Bern) oder im Kindes- und Erwachsenenschutz (2023 im Wallis, geplant im Tessin). Sodann lassen sich im Rahmen von Zweckverbänden kommunale Aufgaben regional bündeln. Der damit einhergehende Verlust an lokaler Selbstbestimmung ist verkraftbar, wenn der Dienstleistungscharakter der Aufgabe im Vordergrund steht und spezifische Fachkompetenzen gefragt sind, zum Beispiel im Grundbuch- und Zivilstandswesen. Gerade die Herausforderungen der Digitalisierung lassen sich gemeinsam deutlich besser bewältigen, etwa mit einem gemeinsamen IT-Kompetenzzentrum (so seit 2013 im Sarganserland). Schliesslich sollten Mischlösungen geprüft werden, wenn neben lokalpolitischer Verankerung auch Fachwissen nötig ist, wie in der Raumplanung. Schon heute ist dies gelebte Praxis, wenn kleine Gemeinden auf das Angebot privater Raumplaner zurückgreifen, die meist für mehrere Gemeinden gleichzeitig tätig sind. Konsequenter und transparenter wäre es, diese faktische Regionalisierung in eine Form des öffentlichen Rechts zu überführen, die strategischen Richtungsentscheide aber weiter den Gemeinden mit lokaler Verwurzelung vorzubehalten. Die Gemeinden stehen somit keineswegs am Scheideweg, doch müssen sie sich um innovative und manchmal auch unkonventionelle Lösungen bemühen, um den Spagat zwischen örtlicher Selbstbestimmung und professioneller Dienstleistung auch in Zukunft zu meistern.

*Benjamin Schindler*