

Die «richtige» Grösse einer Gemeinde

Die Gemeindegrösse alleine ist kein Fusionskriterium

Die Bestimmung der optimalen Grösse einer Gemeinde ist ein komplexes und vielschichtiges Unterfangen. Es gilt in jedem Einzelfall auch das vom Kanton vorgegebene Aufgaben-Portfolio und weitere Rahmenbedingungen zu beachten. Es gibt deshalb auch keinen tauglichen Richtwert für die minimale Grösse einer Gemeinde. Die suboptimale Gemeindegrösse kann aber Anlass für eine Fusion sein.

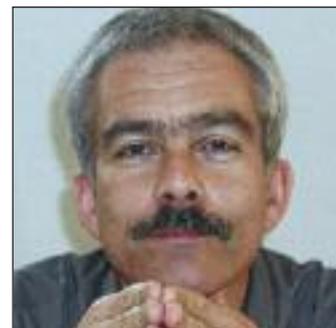
In der ZVInfo 8/07 stellte ein Gemeindeverwalter die These auf, dass für Gemeinden mit weniger als rund 2000 Einwohnenden eine Fusion «absolut unumgänglich» sei. Damit ist automatisch die Frage nach der optimalen Grösse einer Gemeinde gestellt, und gleichzeitig auch die Frage, wie weit die Gemeindegrösse für einen Fusionsentscheid von Bedeutung ist. Nachfolgend soll aufgezeigt werden, wie komplex die Frage nach der «richtigen» Grösse einer Gemeinde ist.

Dabei werden zahlreiche Fragen gestreift, die auch im Rahmen von Fusionsabklärungen untersucht werden müssen.

Kantonale Rahmenbedingungen

Die Aufgaben und der Handlungsspielraum von Gemeinden werden in der Schweiz in überwiegendem Mass vom jeweiligen Kanton vorgegeben. Der Kanton bestimmt grundsätzlich das Aufgaben-Portfolio der Gemeinden; der Spielraum für selbstgewählte Gemeindeaufgaben ist dane-

ben vergleichsweise klein. Einige Kantone übertragen den Gemeinden in bestimmten Bereichen die Zuständigkeiten abgestuft nach der Zahl der Einwohnenden. Dies ist im Kanton Bern beispielsweise hinsichtlich der ordentlichen Baubewilligungskompetenz der Fall. Der Kanton bestimmt auch die zulässigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) und der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf private Träger. Letztlich bestimmen die kantonalen Vorschriften



Daniel Kettiger

über den Finanzhaushalt der Gemeinden und über den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich den Handlungsspielraum der Gemeinden in entscheidendem Mass mit.

Betriebswirtschaftliche Sicht

Ausgehend vom Aufgabenportfolio der Gemeinden in einem bestimmten Kanton ist es heute ohne weiteres möglich, zu berechnen, für welche Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner eine bestimmte staatliche Leistung aus



gebenheiten – d. h. die Lage einer Gemeinde – prägt deren Potenzial massgeblich. So kann die Topografie – beispielsweise die Lage einer Gemeinde am Ende eines engen Bergtals – dazu führen, dass die Frage nach einem Wachstum der Gemeinde, sei es durch Entwicklung, sei es durch Zusammenwachsen mit anderen Gemeinden, gar nicht sinngebend gestellt werden kann. Die allgemeine geografische Lage bestimmt die Möglichkeiten der Raumentwicklung, der regionalen Zusammenarbeit sowie der regionalen Entwicklung mit, die wirtschaftsgeografische Lage das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial. Ganz kleine Gemeinden können Standortvorteile aufweisen, die alle Nachteile auf Grund der suboptimalen Grösse aufwiegen. So gibt es in der Schweiz immer noch einige ganz kleine Berggemeinden, denen es als Standortgemeinden von Wasserkraftanlagen auf Grund der kantonalen Wassernutzungsgesetzgebung wirtschaftlich sehr gut geht.

Finanzpolitische Sicht

Oft führt das kantonale Recht durch seine Vorgaben über den Finanzhaushalt der Gemeinden und durch die

betriebswirtschaftlicher Sicht optimal erbracht werden kann. Auf diese Weise wurde beispielsweise errechnet, dass eine SPITEX-Organisation die Leistungen optimal erbringen kann, wenn ihr Einzugsgebiet rund 30 000 Bewohnerinnen bzw. Bewohner umfasst. Voraussetzung ist allerdings, dass die Qualität der Leistung bestimmt ist, sei es auf Grund von fachlichen Vorgaben, sei es auf Grund der Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden.

Gerade die Ansprüche der Bevölkerung an Gemeindedienstleistungen ist aber recht unterschiedlich und oft kulturell geprägt. Bei Gemeindeaufgaben, die auf spezifische Infrastrukturen angewiesen sind, können zudem die Grenzkosten, d. h. die zusätzlichen Kosten für eine weitere Leistungseinheit, beim Überschreiten einer gewissen Anzahl zusätzlicher Leistungsbezüger sprunghaft ansteigen. Dies ist beispielsweise bei der Volksschule der Fall, wo einige wenige Schülerinnen und Schüler mehr oder weniger für die Führung einer Klasse massgeblich sind und damit einen Schulhausneubau oder

die Schliessung eines Schulhauses bewirken können. Weiter ist zu bedenken, dass die optimale Zahl der Leistungsbezüger für verschiedene Gemeindedienstleistungen unterschiedlich sein kann. Zuletzt stellt sich die Frage, ob eine betriebswirtschaftliche Optimierung nicht auch durch IKZ erreicht werden kann.

Soziodemografische Sicht

Eine Gemeinde ist nicht nur ein Betrieb, sondern ein gesellschaftliches Subsystem – ein lebender Organismus mit einer bestimmten Geschichte und Kultur. Auf diesem Hintergrund stellt sich die Frage der optimalen Gemeindegrosse anders. Massgeblich ist, ob das System Gemeinde nachhaltig aus sich heraus funktionieren kann. Dies bedingt, dass die Bevölkerungsstruktur mittelfristig in etwa erhalten bleibt, dies sowohl zahlenmässig wie auch bezüglich der Altersstruktur. Probleme stellen diesbezüglich hohe Abwanderungsraten ebenso wie zu hohe Zuwachsraten. Ein Problem kann auch darin bestehen, die notwendigen ehrenamtlichen Gemeindebe-

hörden nicht mehr besetzen zu können; ein Problem, das sich zwar zunehmend in kleinen Gemeinden, aber nicht nur dort zeigt. Das Funktionieren einer Gemeinde bedingt ein relativ homogenes Kulturverständnis der gesamten Bevölkerung. Dies betrifft auch die politische Kultur. Es nützt beispielsweise wenig, wenn eine Gemeinde aus betrieblicher Sicht eine optimale Grösse aufweist, wenn die notwendigen Führungsentscheide nicht rechtzeitig gefällt werden können, weil sich in der Exekutive Ortsteilvertretungen ständig gegenseitig blockieren. Aus soziodemografischer Sicht gilt es weiter zu bedenken, dass nicht in allen Gemeinden in gleichem Masse soziale und interkulturelle Integrationsaufgaben anfallen.

Geografisch-topografische Sicht

Die topografischen und geografischen Ge-

Zum Autor

Daniel Kettiger ist selbstständiger Rechtsanwalt und Berater und leitet am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) ein von der KTI unterstütztes Forschungsprojekt «Fusionsabklärungstools». Ziel dieses Projektes ist, kleinen Gemeinden eine konkrete Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen, mit der sie die notwendigen Fusionsabklärungen weitgehend ohne externe Beratung abwickeln können.

Regelungen zum innerkantonalen (bzw. interkommunalen) Lasten- und Finanzausgleich dazu, dass sich eine Gemeinde die Frage nach der optimalen Grösse nicht stellen muss oder gar nicht stellen darf. Insbesondere die Vorschriften über den Finanzausgleich stellen hinsichtlich der Fusion von Gemeinden oft falsche Anreize. So wird beispielsweise im Kanton Bern bei bestimmten demografischen und finanziellen Konstellationen die vom Kanton bei einer Gemeindefusion ausgerichtete einmalige Kopf-

optimale Grösse aufweise, periodisch unter allen aufgezeigten Aspekten zu prüfen. Wenn sich die Grösse der Gemeinde als nachhaltig suboptimal herausstellt und die Möglichkeiten von IKZ nicht gegeben oder schon ausgeschöpft sind, dann stellt sich ernsthaft die Frage einer Fusion. Allerdings gehören zu einer Gemeindefusion mehrere sich anbietende Partner, deren Zusammenschluss mit der eigenen Gemeinde auch wirklich eine Optimierung der betriebswirtschaftlichen, soziodemografischen, raum-

Zusammenarbeitsformen. Der Druck zur Fusion auf kleine und kleinste Gemeinden wird in den nächsten Jahren auf Grund der zu erwartenden soziodemografischen und finanzpolitischen Entwicklungen einerseits und der ständig wachsenden Ansprüche der Bevölkerung an staatliche Dienstleistungen andererseits zunehmen. Zudem besteht ein gewisser Trend, kleine Gemeinden ganzer Regionen und Talschaften zu einer Gemeinde zusammenzuschliessen, auch wenn solche Bestrebungen in jüngster

Gebietsabgrenzungen auf Gemeindeebene (allenfalls auch im Bereich bestehender Kantons Grenzen) künftig pragmatisch und emotionslos angegangen wird, als eine der neben IKZ und neuen Formen der regionalen Zusammenarbeit bestehenden Möglichkeiten, die Erbringung staatlicher Aufgaben vor Ort zu optimieren.

*Mag. rer. publ.
Daniel Kettiger*



prämie schon in den ersten Jahren dadurch neutralisiert, dass die fusionierte Gemeinde im Finanzausgleich – anders als die Einzelgemeinden vor einer Fusion – neu zu den Nettozahlern gehört und Abgaben in den Ausgleichstopf entrichten muss.

Fusion prüfen – Fusion wagen
Zumindest aus der Sicht der Gemeinde selbst stellt die Zahl der Einwohnenden für sich kein taugliches Kriterium für einen Fusionsentscheid dar. Es gehört aber zu den Führungsaufgaben von Gemeindeexekutiven, die Frage, ob die Gemeinde noch eine

planerischen und/oder wirtschaftsgeografischen Lage erhoffen lässt. Gegenüber der IKZ haben Fusionen durchaus auch den Vorteil, dass die Steuerung der Gemeindedienstleistungen wieder transparent und mit demokratischen Instrumenten erfolgen kann und dass der administrative Aufwand, der gemeindeseitig zur Verwaltung und Steuerung der IKZ immer verbleibt (Verträge, Mitwirkung in Gremien, etc.), wegfällt.

Zurzeit besteht in der Schweiz ein Trend zu Gemeindefusionen und zur Erprobung neuer regionaler

diesen fusionierten Gemeinden den Anschluss verpasst haben, auf Grund der angeschlossenen Optimierung als Fusionspartner nicht mehr erwünscht sind und dadurch ihr Entwicklungspotenzial verlieren. Für eine vorteilhafte Weiterentwicklung der Schweiz ist es deshalb von Bedeutung, dass die Frage der

Zeit nicht immer erfolgreich waren. Mittelfristig könnten in der Schweiz somit allenfalls nicht mehr die Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnenden ein Problem darstellen, sondern jene Gemeinden mit 2000 bis 4000 Einwohnenden, die zwischen

Weiterführende Literatur:

- Reto Steiner: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz; Bern 2002
- Jürg Kuster/Alexander Liniger: Effekte von Gemeindezusammenschlüssen, Schlussbericht; Hanser und Partner AG; Zürich 2007
- Alberto Alesina/Enrico Spolaore: The Size of Nations; London 2005
- Andrews, Boyne et al: Population Size and Local Authority Performance; Cardiff University, 2006.