

Fusionen: Kein Patentrezept

«Gemeindefusionen können die in sie gesteckten Erwartungen nicht immer erfüllen»: Benjamin Schindler und Patrik Louis äussern sich zu den bisherigen Beiträgen, die mögliche Wege zur Entwicklung von Appenzell Ausserrhoden aufgezeigt haben.

BENJAMIN SCHINDLER/PATRIK LOUIS

AUSSERRHODEN. Anfang Jahr lancierte die Appenzeller Zeitung unter dem Schlagwort «Vision AR 2.0» eine Diskussion über die Reform der Gemeindestrukturen in Appenzell Ausserrhoden. Auch die Ausserrhoder Politik beschäftigt sich seit einiger Zeit mit der Hinterfragung der heutigen Gemeindestrukturen. So hat der Kantonsrat 2010 den Regierungsrat beauftragt, eine Analyse der Gemeindestrukturen vorzunehmen (Postulat Roger Sträuli). Der Regierungsrat will noch im Verlauf dieses Jahres dem Parlament seinen Bericht und Antrag unterbreiten. Im Mittelpunkt der «Vision AR 2.0» steht der Gedanke, die heute bestehenden 20 Gemeinden auf 5 Gemeinden zu reduzieren.

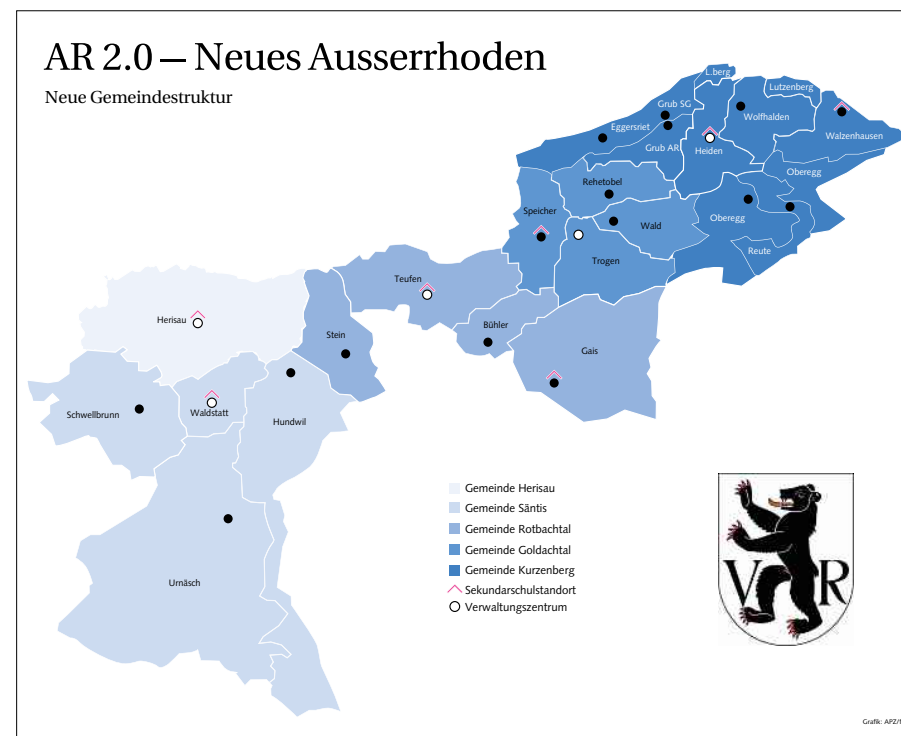
Die im Zusammenhang mit Gemeindefusionen häufig angeführten Argumente sollen im vorliegenden Beitrag einer differenzierten Betrachtung unterzogen werden. Dabei soll deutlich gemacht werden: Gemeindefusionen sind kein Patentrezept, und sie können die in sie gesteckten Erwartungen nicht immer erfüllen.

Gemeindefusionen im Trend

In den vergangenen Jahren hat sich in der Schweiz ein regelrechter Trend zu Gemeindefusionen entwickelt. Von Gemeindefusionen wird viel erwartet: so etwa eine Effizienzsteigerung der Verwaltung und damit Kosteneinsparungen, die Verbesserung der Dienstleistungsqualität oder die Stärkung der Demokratie. Gleichzeitig gibt es Akteure, die Fusionsprojekte auch nach anderen Gründen vorantreiben möchten. So erscheinen bestehende Gemeindestrukturen aus Sicht der kantonalen Behörden oftmals komplizierter und unübersichtlicher als sie von den jeweiligen Einwohnern und Einwohnerinnen wahrgenommen werden. Hinzu kommt die erschwerte Kommunikation zwischen Angestellten der kantonalen Verwaltung und den ehrenamtlichen Mandatsträgern in den Gemeinden, die ihre Aufgaben meistens ausserhalb der gewöhnlichen Bürozeiten erfüllen. Im Zuge bisheriger Fusionsprojekte haben sich zudem zahlreiche Unternehmen und Hochschulinstitute auf die Beratung und Begleitung der betroffenen Behörden spezialisiert. Es ist nachvollziehbar, dass sie ihr aufgebautes Know-how auch im Rahmen neuer Fusionsprojekte fruchtbar machen möchten.

Einsparungen nicht garantiert

Die Gemeindefusionen werden häufig mit Kosteneinsparungen begründet. Auch die Autoren der «Vision AR 2.0» rechnen bei einer Fusion mit sinkenden oder mindestens gleichbleibenden Verwaltungskosten bei steigender Dienstleistungsqualität. Deutliche Kostenersparnis sehen die Verfasser durch die Zusammenlegung der Sekundarschulen. Im allgemeinen werden solche Kosteneinsparungen auf Grössenvorteile zurückgeführt: Je grösser eine Gemeinde, umso tiefer sind die Verwaltungskosten pro Einwohner. Darauf deuten auch die aktuellen Zahlen der Ausserrhoder Gemeinden hin (vgl. Appenzeller Zeitung vom 31. Dezember 2011). Statistische Untersuchungen lassen darauf schliessen, dass die kostenoptimale Gemeindegrösse zwischen 3000 und 8000 Einwohnern liegt. Unter und über dieser Grösse sind die Kosten wie-



Die «Vision AR 2.0» schlägt vor, die 20 Ausserrhoder Gemeinden so zu fusionieren, dass noch 5 übrig bleiben. Dabei wird auch vor den St. Galler und Innerhoder Kantons Grenzen nicht halt gemacht.

der ansteigend (U-förmige Kostenstruktur).

Daraus den generellen Schluss zu ziehen, alle unter diesem Optimum liegende Gemeinden seien zu fusionieren, ist jedoch verfehlt. Kosteneinsparungen durch Fusionen sind aus folgenden Gründen keineswegs garantiert:

- Fusionsgemeinden entstehen nicht auf dem Reissbrett, sondern gehen aus historisch, kulturell und politisch gewachsenen Gemeindestrukturen hervor. Entsprechend aufwendig sind Fusionsverfahren. Die zuständigen Behörden sind mit diesem Prozess vielfach überfordert und gezwungen, in bestimmten Phasen der Neustrukturierung externe Beratungsleistungen einzukaufen. Es dauert oft Jahre, bis sich die neuen Strukturen eingespielt haben. Die Fusion selbst führt daher zu erheblichen Zusatzkosten. Diese Mehrkosten lassen sich durch

Kosteneinsparungen bestenfalls langfristig kompensieren.

- In vielen Fällen werden die durch eine Fusion theoretisch entstehenden Einsparpotenziale nicht konsequent ausgeschöpft. Aus politischer Rücksichtnahme wird – im Gegensatz zu Fusionen in der Privatwirtschaft – meist darauf verzichtet, Personal zu entlassen oder Gemeindeeinrichtungen zu schliessen. Gerade in topographisch zersplitterten Regionen werden Dienstleistungen und Infrastrukturen der alten Gemeinden nie vollständig abgebaut. Dass eine aus drei Gemeinden mit 2000 Einwohnern fusionierte Gemeinde die gleiche Kostenstruktur haben soll wie eine gewachsene Gemeinde mit 6000 Einwohnern, ist daher meist Wunschdenken.

- Hinzu kommen grössenbedingte Mehrkosten bei wachsenden

den Gemeindebehörden, etwa für Personalführung, Kommunikations- und Koordinationsaufgaben oder auch für den Betrieb eines Gemeindeparlamentes.

Auf Kosten der Bürgernähe

Das Milizsystem auf Gemeindeebene kann als Idealbild der Bürgernähe und letztlich auch als Ausdruck der direkten Demokratie bezeichnet werden, denn die Bürger übernehmen persönlich Verantwortung für das Funktionieren des Gemeinwesens. Entsprechend kurz sind die Dienstwege, um auf Missstände in der Gemeinde aufmerksam zu machen. Dabei ist freilich die Bedeutung der Gemeindeangestellten nicht zu unterschätzen. Sie stehen den Milizpolitikern unterstützend und beratend zur Seite und sorgen für eine im internationalen Vergleich hohe und verhältnismässig preiswerte Dienstleistungsqualität. Trotzdem kann ein von Miliz-

politikern geführtes Gemeinwesen natürlich nicht immer die maximale Quantität und Qualität an Dienstleistungen bieten. Eine professionelle Verwaltung mit spezialisierten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern ist hierzu klar besser in der Lage.

Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist es aber auch ein Qualitätsmerkmal öffentlicher Dienstleistungen, wenn sie diese ohne lange Verkehrswege an ihrem Wohnort in Anspruch nehmen können. Professionell geführte, grössere Gemeindeverwaltungen tendieren zur Formalisierung und Spezialisierung. Diese Eigenschaften sind zwar für die Erledigung von Massengeschäften förderlich, erschweren jedoch den Bürgern den Zugang zur Verwaltung und das Eingehen auf individuelle Anliegen. Gerade diese Niederschwelligkeit des Dienstleistungsangebots sowie Amtsträger mit dem «Blick fürs Ganze» zeichnen die besondere Bürgernähe und Dienstleistungsqualität kleinerer Gemeinden aus.

Unattraktive Parlamente

Gemeindefusionen haben häufig auch Konsequenzen für das politische System innerhalb der neuen Gemeinde. So sehen die Autoren der «Vision AR 2.0» vor, Fusionsgemeinden mit Gemeindeparlamenten auszustatten. Damit wird eine Stärkung der demokratischen Legitimation erhofft. Ob eine Abkehr von direktdemokratischen Mitwirkungsformen hin zu einem repräsentativen Demokratiesystem tatsächlich zu einer Stärkung der demokratischen Verfahren führt, muss im konkreten Einzelfall bestätigt werden. Immerhin deuten bisherige Erfahrungen mit Gemeindeparlamenten darauf hin, dass auch diese Demokratieform mit Legitimations- und Nachwuchsproblemen zu kämpfen hat. So werden in einigen Zürcher Ge-

meinden regelmässig Diskussionen über die Abschaffung der Parlamente geführt. Kürzlich gaben in Herisau gleichzeitig mehrere Gemeindepamenter wegen zeitlicher Überlastung ihren vorzeitigen Rücktritt bekannt. Es stellt sich die Frage, ob ständige Gemeindepamenter angesichts des – im Normalfall – politisch eher unspektakulären Alltags einer Gemeinde die richtige Mitwirkungsform bilden.

Demokratiegewinn fraglich

Einwohner der Ausserrhoder Gemeinden verfügen bereits heute (auch ohne Gemeindeparlamente) über griffige Instrumente, um sich in den politischen Prozess ihrer Gemeinde einzubringen. So bedarf es etwa in der Gemeinde Stein lediglich 30 Unterschriften, um ein konkretes Begehren (Initiative) gemeindeintern zur Abstimmung zu bringen. Aus der Tatsache, dass diese demokratischen Mitwirkungsrechte nur selten in Anspruch genommen werden, darf nicht auf ein Demokratiedefizit geschlossen werden. Zwar ist an Gemeindeversammlungen die Beteiligung regelmässig sehr tief. Sofern Gemeindeversammlungen wie in den meisten Ausserrhoder Gemeinden «nummernbildende Funktion» haben und das Stimmrecht anschliessend an der Urne ausgetübt wird, kann nicht von einem Demokratiedefizit im modernen Sinne gesprochen werden. Eine von den Politikern Andreas Ladner und Marc Bühlmann durchgeführte Untersuchung kommt sogar zum Schluss, dass in kleinen Gemeinden die soziale Integration, das Vertrauen in die Politik sowie das Wissen der Einwohner über lokalpolitische Zusammenhänge höher ist als in grossen Gemeinden. Beim Interesse an der lokalen Politik, der Zufriedenheit mit der Demokratie in der Gemeinde und der politischen Beteiligung sehen die Studienverfasser hingegen keine Unterschiede. Im Hinblick auf Gemeindefusionen warnen sie gesamthaft vor einer möglichen Verschlechterung der Demokratiequalität.

PERSON



Benjamin Schindler, Speicher

Benjamin Schindler ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen mit Schwerpunkt Verwaltungs- und Verfahrensrecht. Er lebt mit seiner Familie in Speicher.

PERSON



Patrik Louis, Stein

Patrik Louis ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Schindler. Louis ist seit 2011 nebenamtlicher Richter am Ausserrhoder Obergericht und Präsident der Jungfreisinnigen Ausserrhoden.

Zu dieser Seite

Am 31. Dezember erschien in der Appenzeller Zeitung die von der Redaktion erstellte «Vision AR 2.0» zum Thema Gemeindefusionen in Appenzell Ausserrhoden. Es folgten verschiedene weitere Beiträge, darunter Stellungnahmen von Präsidenten der Ausserrhoder Parteien sowie ein ganzseitiger Artikel von Kantonsrat Jean-Claude Kleiner, Speicher, der in verschiedenen Kantonen schon mehrere Gemeindefusionen begleitet hat. Heute haben Benjamin Schindler, Speicher, und Patrik Louis, Stein, das Wort (s. auch «Person»). Sie geben im Beitrag ihre persönliche Auffassung wieder. (red)

Alternative Reformansätze

Mit der Fusion von Gemeinden werden meist historisch gewachsene Strukturen zerstört. Die Folge davon kann ein Verlust von Identifikation mit dem Gemeinwesen, von Bürgernähe der Verwaltung und von Demokratiequalität sein. Dies soll nicht heissen, dass Fusionen in jedem Fall abzulehnen sind. Es sind durchaus Fälle denkbar, in denen eine Fusion für den Fortbestand eines funktionstüchtigen Gemeinwesens entscheidend ist. Etwa wenn eine Gemeinde so klein ist, dass sie ihre für den Bestand notwendigen Ämter nicht mehr besetzen kann. Gemeindefusionen sind aber kein Patentrezept, mit dem sich sämtliche Probleme (vom Finanzaus-

gleich über das Schulwesen bis zur Raumplanung) in einem Aufwisch lösen lassen. Die Vor- und Nachteile einer Fusion müssen jeweils mit Blick auf den konkreten Handlungsbedarf und die bestehenden Gemeindestrukturen sorgfältig geprüft werden. Dabei sind auch Alternativen in Betracht zu ziehen, etwa die Stärkung des Milizsystems durch entsprechende Anreize oder die Übertragung von Aufgaben an regionale Entscheidungsträger. Das Rad müsste in Ausserrhoden deswegen nicht neu erfunden werden, war der Kanton zwischen 1858 und 1995 doch in drei Bezirke gegliedert.

Benjamin Schindler
Patrik Louis