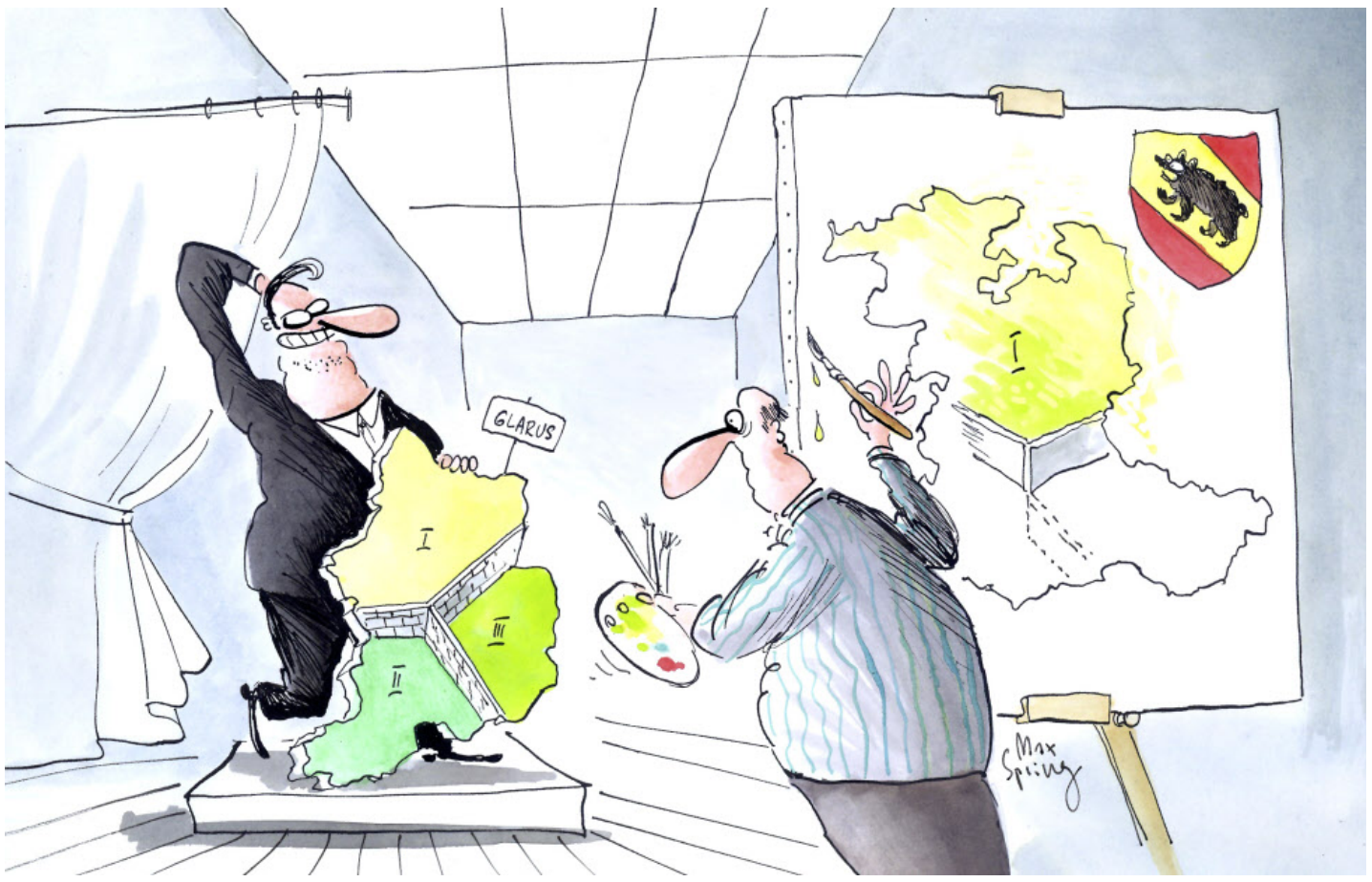
GEMEINDEFUSIONEN

Eine Initiative à la Glarus wäre möglich

Glarus macht heute einen wichtigen Schritt hin zur Grossreform: Aus 25 Gemeinden werden 3. Wäre ein solch radikaler Schritt auch im Kanton Bern möglich? Ja. Nötig wären eine simple Initiative und 15 000 Unterschriften.



Der Kanton Glarus räumt auf: Die 25 Gemeinden werden 2011 auf 3 eingedampft. Schon heute geben die Behörden der «alten» Gemeinden die Geschäfte ab (siehe Artikel unten). Der ideale Zeitpunkt, das Undenkbare zu denken: Ist, was in Glarus möglich war, auch in Bern möglich?

Durchaus, zumindest rechtlich. Der Weg müsste über eine Volksinitiative führen. Ihr Titel liegt auf der Hand: «50 Gemeinden sind genug!» Die Zahl kann natürlich höher oder tiefer sein; auf 50 kommt, wer die Glarner Vorgaben auf Bern und seine 388 Gemeinden überträgt.

Einfach eine Anregung

Die Initiative kann der Einfachheit halber als «einfache Anregung» eingereicht werden, wie Staatsschreiber Kurt Nuspliger erklärt. Es dürfte in diesem Fall ausreichen, wenn die Initiative die schlichte Forderung enthält, der Kanton Bern dürfe nur noch 50 Gemeinden umfassen. Heute können Gemeinden zwar nicht zur Fusion gezwungen werden, da die Verfassung ihren Bestand garantiert; dieses Problem lässt sich aber lösen, da die Initiative ohnehin auf eine Verfassungsänderung abzielen würde.

Bringen die Initianten 15 000 Unterschriften zusammen, sind Regierung und Grosser Rat am Zug: Sie können die Initiative einfach zur Ablehnung empfehlen oder eine konkrete Vorlage zur Umsetzung ausarbeiten. So oder so hat das Volk das letzte Wort. Nimmt es die Initiative an, müssen Regierung und Grosser Rat spätestens jetzt eine konkrete Vorlage ausarbeiten und beschliessen.

Zwang in Spezialfällen

Zurück auf den Boden der Berner Realität. Eine «Glarner Initiative» zeichnet sich nicht ab, und Berns Regierung sind solch radikale Ideen fremd. Das Credo von Gemeindedirektor Christoph Neuhaus (SVP) ist bekannt: Der Wille zu Fusionen müsse «von unten» kommen; der Kanton könne nur unterstützen; Druck oder Zwang sei kontraproduktiv. Neuhaus gäbe einer Initiative à la Glarus kaum Chancen. «Sie würde Aufmerksamkeit erregen, sonst aber nur die Fronten verhärten.»

Nun ist es aber nicht so, dass im Bernbiet nichts liefe. Seit 2004 finden viel mehr Fusionen statt als zuvor (siehe Tabelle). Neuhaus spricht von einer «Enttabuisierung», welche die kantonale Fusionsförderung bewirkt habe. Zudem soll der Druck erhöht werden. Der Grosse Rat hat im Grundsatz bereits für eine Lockerung der «Bestandesgarantie» in der Verfassung votiert. Im August will der Kanton dazu die Vernehmlassung eröffnen; entscheiden wird das Volk an der Urne. Diese Abstimmung dürfte zum wichtigen Stimmungstest werden.

Geplant ist, Zwangsheiraten in ganz bestimmten Fällen zuzulassen: Gemeinden dürften vom Grossen Rat (oder bei einem Referendum vom Volk) gezwungen werden, wenn die Mehrheit der an einem Fusionsprojekt beteiligten Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zugestimmt haben. Eine Zwangsfusion soll auch dann erlaubt werden, wenn eine Gemeinde ihre Aufgaben nicht mehr selbst erfüllen kann. Dazu sollen im Gesetz klare Kriterien definiert werden.

Ausgleichsbeiträge kürzen

Geplant ist weiter eine Verschärfung im Finanzausgleich: Der Kanton soll neu Ausgleichsbeiträge kürzen können, wenn eine Gemeinde eine Fusion ablehnt, die ihre «finanzielle Leistungsfähigkeit» stärken würde. Der Grosse Rat hat diese Idee bereits einmal im Grundsatz befürwortet. Sie dürfte aber noch viel zu reden geben.

Fortgeführt wird die Fusionsförderung, die der Kanton seit 2005 betreibt. Sie umfasst Beiträge von maximal 100 000 Franken an Abklärungen im Vorfeld von Fusionen. Das Geld muss bisher beim Scheitern der Fusion nicht zurückgezahlt werden; paradoxerweise verlangt der Kanton das Geld aber zurück, wenn eine Fusion gelingt. Dieser Fehler wird jedoch per November 2010 behoben.

Wichtiger sind die Finanzhilfen an gelungene Fusionen: Sie betragen grundsätzlich 400 Franken pro Einwohner der beteiligten Gemeinden, wobei pro Gemeinde maximal tausend Einwohner angerechnet werden. Bei Grossfusionen mit vielen Gemeinden gilt ein Bonus, dank dem Beiträge von mehreren Millionen Franken möglich sind. Weiter gleicht der Kanton Verluste im Finanzausgleich, die bei Fusionen häufig sind, vorübergehend aus. Diese Frist soll von fünf auf zehn Jahre verlängert werden, um die Gemeinden vermehrt zu Heiraten zu animieren. **Fabian Schäfer**

STATISTIK

Gemeindefusionen im Berner Tempo

Anzahl Einwohnergemeinden im Kanton Bern	
2003	400
2004	398
2005	398
2006	398
2007	396
2008	395
2009	392
2010	388
2011	383 *

Von 1850 bis 2004 kam es im Kanton Bern zu 27 Fusionen, die letzte davon im Jahr 1973 (Lauterbrunnen/Isenfluh). Seit 2004 wurden 15 Fusionen umgesetzt oder beschlossen.

Weitere Gemeinden/Körperschaften im Kanton Bern:	
Burgergemeinden	197
Burgerliche Korporationen	85
Kirchgemeinden	252
Unterabteilungen	17
Schwellenkorporationen	62
Gemeindeverbände	280
Regionalkonferenz	2

* Voraussichtlich können auf 2011 vier politisch beschlossene Fusionen umgesetzt werden: Madiswil, Kleindietwil und Leimiswil; Lyss und Busswil (Beschwerde hängig); Bettenhausen und Bollodingen; Albligen und Wahlern.

Quelle: Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

STATISTIK

Gemeindesterben

Die Anzahl Schweizer Gemeinden nimmt immer mehr ab, wie die Zahlen des Bundesamts für Statistik zeigen. Allein in den letzten neun Jahren verschwanden 263 Kommunen.

Kanton	2000	2009	Veränd.
ZH	171	171	–0
BE	**400**	**392**	**–8**
LU	107	88	–19
UR	20	20	–0
SZ	30	30	–0
OW	7	7	–0
NW	11	11	–0
GL	29	25	–4
ZG	11	11	–0
FR	**242**	**168**	**–74**
SO	**126**	**125**	**–1**
BS	3	3	–0
BL	86	86	–0
SH	34	27	–7
AR	20	20	–0
AI	6	6	–0
SG	90	86	–4
GR	212	190	–22
AG	232	229	–3
TG	80	80	–0
TI	245	181	–64
VD	384	375	–9
VS	163	143	–20
NE	62	53	–9
GE	45	45	–0
JU	83	64	–19
Total	**2899**	**2636**	**–263**

Heiraten ist derzeit völlig in

Nirgendwo werden Gemeinden radikaler fusioniert als in Glarus. Doch der Heiratsboom ist schweizweit zu beobachten. Experten rechnen damit, dass bis in zehn Jahren weitere 500 Gemeinden fusionieren.

Der Kanton Glarus ist ein Jammertal. Die Berge sind hoch, der Kanton eine Sackgasse, die beherrschenden Themen sind Abwanderung und wirtschaftliche Stagnation. Dazu kommen strukturelle Probleme: Diverse Gemeinden sind finanziell in Not geraten. Das Milizsystem stösst an seine Grenzen.

Das alles habe am Stolz genagt, sagt Frau Landammann Marianne Dürst (FDP). «Wir waren zum Handeln gezwungen.» Und so schlug der Regierungsrat 2006 seinem Volk vor, die Zahl der Ortsgemeinden von 25 auf 10 zu reduzieren. Ein Tabubruch. Doch was dann geschah, hätte niemand für möglich gehalten. Den Stimmbürgern ging das nicht weit genug. Wenn schon einen Schritt machen, dann einen mutigen, sagten sich die Glarnerinnen und Glarner und verlangten in der epochalen Landsgemeinde vor vier Jahren die Radikalvariante: Aus 25 mach 3 – die weitgehendste Strukturreform in der jüngeren Geschichte der Schweiz.

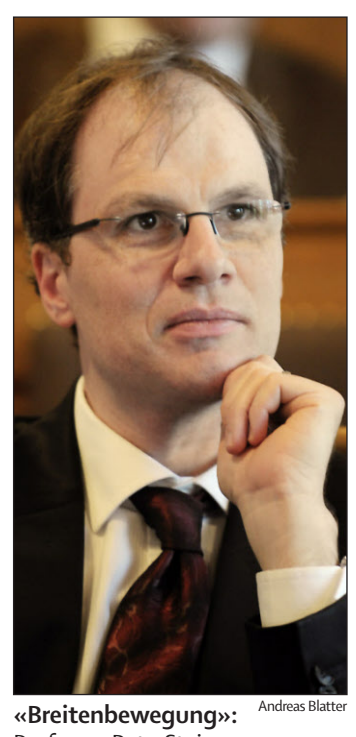
Zum Handeln gezwungen

Dass es nicht so weitergehen konnte, war klar: Viel zu lange war der Kanton «Glaris» in Kleinststrukturen verharrt. «Wir hatten 70 Körperschaften», zählt Marianne Dürst zusammen. 25 Orts-, 18 Schul- und 16 Fürsorgegemeinden sowie 9 Tagwen (Bürgergemeinden). «Bei einer Bevölkerungszahl von 38 000 ergab das auf 500 Einwohner eine Exekutivbehörde.» Kein Wunder, fanden sich keine Leute mehr, die sich in politische Ämter wählen lassen wollten. Und kein Wunder, führte das System die Gemeinden in finanzielle Bedrängnis: Fast jedes Dorf leistet sich eine eigene Feuerwehr, einen eigenen Strassenreinigungsdienst und einen eigenen Gemeindeschreiber. Ein kostspieliger Irr- und administrativer Wahnsinn.

Die Gegner mochten indes nicht an das Ende der jahrhundertealten Traditionen glauben und erzwangen eine erneute Abstimmung. Das Resultat aber blieb das gleiche. Es wurde nur noch deutlicher. Zwei Drittel der Glarner lehnten 2007 den Antrag auf Aufhebung des Fusionsentscheides ab und entschieden, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen.

Heute nun beginnt die letzte Etappe des Fusionsprojekts: «Die neuen Behörden nehmen ihre Arbeit auf», sagt Marianne Dürst. Während eines halben Jahres noch arbeiten sie parallel zu den alten. Ab dem 1. Januar 2011 werden die neuen Gemeinden dann ganz auf sich alleine gestellt sein. «Das Denkmal für diese historische Zäsur steht bereits.»

Auch die Credit Suisse sieht dem Ereignis positiv entgegen. Geradezu euphorisch kommentierte die Bank das Fusionsprojekt in ihrer letztjährigen Regionalstudie. Die Gemeinden könnten durch die Umstrukturierung sechs Millionen Franken sparen. Drei Millionen allein beim Personal. 36 Stellen können abgebaut werden. Dieser Aufbruch habe «wegweisenden Charakter» und führe den Glarus mit grosser Wahrscheinlichkeit aus dem Jammertal.



Andreas Blatter

«Breitenbewegung»: Professor Reto Steiner.

Der Heiratsboom hält an

Die Vermählung im Kanton Glarus ist die bisher grösste in der Schweiz, aber beileibe nicht die erste. Der Heiratsboom unter den Gemeinden habe bereits 1990 eingesetzt, erinnert sich Reto Steiner, Professor für Public Management an der Universität Bern. «Im letzten Jahrzehnt wurde er aber zu einer wirklichen Breitenbewegung.» Allein in den vergangenen zehn Jahren gaben sich schweizweit 263 Gemeinden das Ja-Wort. «Und in den kommenden zehn Jahren werden wohl noch einmal 500 dazukommen.» Jede zweite Gemeinde diskutiere das Thema, sagt Steiner, jede sechste sei aktiv auf Brautschau. Neuster Trend: «Nachdem erst die kleinen, armen Gemeinden reaktiv Fusionen eingehen mussten, streben nun die Städte proaktiv Fusionen an, um im nationalen Wettbewerb zu punkten.» In der Agglomeration Bern sei der Fusionswille indes noch nicht sehr gross. Einerseits, weil die Agglomerationsgemeinden fürchten, von der rot-grünen Stadt dominiert zu werden. Andererseits, weil es den meisten Gemeinden finanziell relativ gut gehe. Steiner: «Die Liebe geht halt auch durchs Portemonnaie.»

Pascal Schwendener