

erschienen in: *Die Schweizer Bürgergemeinde* 1/2010: 36-40.

Gemeindefusionen? Zumeist gibt es viel bessere Alternativen!

REINER EICHENBERGER

Universität Fribourg*

Überall erklingt der Ruf nach Gemeindefusionen. Viele Gemeinden seien für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu klein, fänden nicht mehr genügend qualifizierte Amtsträger und seien finanziell überfordert. Ähnlich wird die Zusammenlegung der Schulgemeinden mit den politischen Gemeinden sowie der Bürgergemeinden mit den Einwohnergemeinden verlangt.

Hier wird die allgemeine Forderung nach Gemeindefusionen zurückgewiesen. Natürlich gibt es Fälle von sinnvollen Fusionen. Aber generell gilt: Das Fusionsfieber lebt von falschen Hoffnungen und falschen Annahmen. Eine Triebkraft hinter dem Fusionsfieber sind auch die Eigeninteressen verschiedener am Fusionsprozess beteiligter Handlungsträger. Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit unserer Gemeinden gibt es viel wirkungsvollere und billigere Reformen als Gemeindefusionen.

Fusionen - falsche Hoffnungen

Das Hauptargument für Gemeindefusionen sind Grössenvorteile. Statistisch gibt es einen U-förmigen Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und den Kosten pro Einwohner. Immer wieder wird behauptet, die kostenoptimale Gemeindegrösse liege irgendwo zwischen 3000

* Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg und Forschungsdirektor von CREMA (Center of Research in Economics Management and the Arts).

und 8000 Einwohnern. Darunter und darüber seien die Kosten höher. Deshalb sollten Gemeinden von mindestens 3000 Einwohnern gebildet werden. Diese Position ist aus vielerlei Gründen falsch:

- Die Mehrkosten und Probleme von Kleingemeinden sind grossenteils nicht Folge der Kleinheit, sondern von Faktoren, die mit Kleinheit korreliert sind, z.B. abgelegene Lage, topografische Gegebenheiten und kleine Bevölkerungsdichte. Bekanntlich haben Fusionen auf diese Faktoren keinerlei Einfluss.
- Oft machen Fusionen aus mehreren Kleingemeinden nicht eine einheitliche starke Grossgemeinde, sondern ein Konglomerat von mehreren Fraktionen, die ganz unterschiedliche Interessen und Probleme haben. Aus Sicht der Bürger nimmt so der Zusammenhang zwischen ihrem Steuerbeitrag und den Gemeindeleistungen ab. Dadurch sinken die Eigenverantwortung sowie die Anreize zur sparsamen Mittelverwendung.
- Die Nachteile von kleinen Gemeinden bei der Erbringung von Leistungen, deren Herstellung mit Grössenvorteilen verbunden ist, können oft leicht durch Zusammenarbeit zwischen Gemeinden oder durch Ausgliederung der Leistungserbringung an andere Gemeinden oder private Anbieter überwunden werden.
- Die tatsächlichen Mehrkosten unter 3000 Einwohnern liegen vor allem an der Zunahme der allgemeinen Verwaltungskosten pro Einwohner. Dabei handelt es sich jedoch um relativ kleine Beträge, die zumeist im Bereich der Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung für Selbständigkeit liegen dürften.
- Neben den Kosten gibt es viele andere Einflussfaktoren auf die Zufriedenheit der Bevölkerung, die eher für Kleinheit sprechen. So lag bei einer umfassenden Befragung der Schweizer Gemeindeschreiber der Universität Bern bei der Frage nach der optimalen Gemeindegrösse die mittlere Antwort (Median) bei nur 2000 Einwohnern!
- Aus all den Ergebnissen zur optimalen Gemeindegrösse kann nicht geschlossen werden, dass Fusionen für die kleineren Gemeinden sinnvoll sind. Wie irrelevant dieser Optimierungsansatz ist, zeigt eine einfache Symmetrieüberlegung: Wer beispielsweise argumentiert, das Optimum läge bei 8000 Einwohnern und entsprechend sollten die kleineren Gemeinden möglichst fusioniert werden, müsste konsequenterweise auch fordern, dass die nach diesem Mass viel zu grossen Städte

Zürich in 45, Genf in 22 und Bern in 15 „Optimalgemeinden“ aufgeteilt werden sollten. Natürlich wären solche generellen Aufteilungen völliger Unsinn – genau so wie generelle Fusionen.

- Der U-förmige Kostenzusammenhang wird oft als „menu of choice“ interpretiert, d.h. es wird angenommen, dass durch Veränderung der Bevölkerungsgrösse die Kosten entsprechend verändert werden können. Doch das trifft oft nicht zu: Erstens bewirken selbst die Fusionen von „zu kleinen“ Gemeinden oft Kostensteigerungen, weil die alten Strukturen (z.B. die bisherigen Verwaltungsgebäude der Kleingemeinden) nicht oder nur unvollständig abgebaut, aber zusätzliche neue Strukturen (z.B. ein Grossgemeindehaus) aufgebaut werden. Zweitens führen Fusionen oft zu einem übermässigen Ausbau der gesamten Leistungen. Denn tendenziell werden in der neuen Grossgemeinde die Leistungen in jeder einzelnen Leistungsdimension an das Niveau desjenigen Fusionspartners mit dem höchsten Leistungsniveau in der betreffenden Dimension angeglichen. Drittens fallen die Fusionspartner vor der Fusion – ähnlich wie Hochzeitpartner je an ihrem Polterabend – oft in einen Investitions- und Ausgabenrausch, weil die Folgekosten und die angehäuften Schulden von den Fusionspartnern mitgetragen werden müssen. So haben bekanntlich die Glarner Gemeinden vor der grossen Fusion richtiggehende „Polterbudgets“ vorgelegt.

Ursachen des Fusionsfiebers

Trotz all der angeführten Argumente ist das Fusionsfieber weit verbreitet. Weshalb? Ein Grund dafür ist wohl, dass bei einzelnen Fusionsprojekten die Vorteile evident erscheinen. Ein Beispiel dafür könnte die Fusion von Rapperswil und Jona sein, wo die enge Verzahnung der beiden unabhängigen Gemeinden zu Koordinationsproblemen geführt hat, die durch die Fusion hoffentlich gemindert werden können. Die übermässige Begeisterung mancher Politiker für generellere Fusionsprojekte dürfte aber auch mit folgenden Aspekten zusammenhängen:

- Eine kleinräumige und vielschichtige Gemeindestruktur ist für Aussenstehende, die etwa aus den kantonalen Gemeindeämtern und anderen kantonalen Verwaltungsstellen heraus auf die Gemeinden schauen, viel unübersichtlicher als für die Einwohner der betreffenden Gemeinde. So ist es bei mehrlagiger Gemeindeorganisation mit verschiedenen Spezialgemeinden unmöglich, eine kantonale Gemeindegkarte zu zeichnen, was natürlich für ordnungsliebende und planerisch orientierte Verwaltungsfachleute ein Gräuel ist. Auch wird zuweilen die Kommunikation zwischen den kantonalen und den kommunalen Amtsstellen

erschwert, weil viele Klein- und Spezialgemeinden keine durchgängig besetzte Gemeindebüros haben und viele der ehrenamtlich tätigen Entscheidungsträger vor allem am Abend gut erreichbar sind – weit ausserhalb der Bürozeiten der kantonalen Verwaltungen. Zudem hängt der Aufwand für die kantonalen Amtsstellen direkt von der Gemeindezahl sowie den Unterschieden zwischen den Gemeinden ab, weil unterschiedlich grosse Gemeinden unterschiedliche Probleme und Ansprüche an die kantonalen Stellen haben. Deshalb ist es verständlich, wenn kantonale Stellen davon träumen, die Gemeindezahl zu reduzieren und die Gemeinden möglichst zu vereinheitlichen.

- Auch die Berater haben ein Interesse an Fusionen. Beratungsaufträge werden normalerweise für die Begleitung von grossen Veränderungen vergeben, nicht für die Bewahrung des Status quo, auch wenn dieser noch so gut ist. Die Begleitung von Fusionsprojekten ist mittlerweile zu einem wichtigen Geschäftsfeld geworden. Es ist nur zu gut verständlich, dass die Berater die vorhandene Evidenz und Theorie eher fusionsfreundlich interpretieren. Solche fusionsfreundliche Berater treffen nicht nur bei den kantonalen Behörden auf offene Ohren, sondern auch bei manchen umtriebigen, oft jungen Gemeindepolitikern. Nicht selten ist gerade von besonders begabten und leistungsstarken Jungpolitikern zu hören, dass es halt einfach aufregender sei, für eine grosse Änderung wie etwa die Glarner Gemeindefusion einzutreten als den Status quo zu pflegen, und dass man eine solche Chance, „einmal wirklich etwas zu bewegen“, unbedingt packen müsse.

Viel bessere Alternativen

Allgemeine Fusionsprogramme sind gemäss den bisherigen Überlegungen kein wirksames Rezept zur Steigerung der Wohlfahrt der Gemeindeglieder. Vielmehr beruhen sie auf einer Fehlinterpretation der Probleme kleiner Gemeinden.

Abbau von unnötigen und verzerrenden kantonalen Vorgaben

Ein Teil der Probleme kleiner Gemeinden wird durch kantonale Vorschriften verursacht. So werden die kantonalen Vorgaben immer komplizierter und schränken den Spielraum der Gemeinden zunehmend ein. Der verordnete Verwaltungserfektionismus ist oft mit Fixkosten für die Gemeinden verbunden und belastet so die kleinen Gemeinden besonders stark. Gleichzeitig unterläuft er die grosse Stärke kleiner Gemeinden, ihre Flexibilität und Bürgernähe. Zudem macht er es für die Bürger zunehmend unattraktiv, sich für Milizämter auf Gemeindeebene zur Verfügung zu stellen. In manchen Kantonen trägt auch der Finanzausgleich zur vermeintlichen Ineffizienz von Kleingemeinden bei, indem er ihnen

wegen ihrer Kleinheit zusätzliche Mittel zuspricht. Das schwächt ihre Sparanreize, was wiederum die Kosten erhöht. Folglich sollte der Kanton den Gemeinden nicht Fusionen verordnen, sondern viel eher unnötig komplizierte Vorgaben vereinfachen und den Finanzausgleich grössenneutral ausgestalten, so dass die Gemeinden unverzerrte Anreize haben, ihre Grösse selbst zu optimieren. Dadurch würden sich dann auch kantonale Zwänge und Anreize zu Fusionen erübrigen.

Zusammenarbeit mittels Zweckgemeinden

Die Probleme mancher kleiner Gemeinden werden viel zu stark generalisiert. Gerade unter kleinen Gemeinden gibt es riesige Unterschiede hinsichtlich Leistungsfähigkeit, Effizienz und Finanzlage. Viele kleine Gemeinden sind äusserst erfolgreich. Ihre grossen Erfolge werden zuweilen dadurch verdeckt, dass besonders erfolgreiche Kleingemeinden schnell wachsen und bald nicht mehr so klein sind. Aber so oder so: Jede unvoreingenommene Betrachtung der Leistungsfähigkeit von kleinen Gemeinden zeigt, dass sie zumeist nicht generell zu klein sind, sondern nur für einzelne Aufgaben. So sind beispielsweise viele Gemeinden zu klein für den effektiven Betrieb eigener Oberstufenschulen nach kantonalen Vorschriften. Deshalb sollte nur bezüglich derjenigen Leistungen zusammengearbeitet werden, bei denen es wirklich Grössenvorteile gibt. Dafür braucht es aber effektive Kooperationsinstitutionen. Zweckverbände sind wenig geeignet; sie leiden an einem Demokratiedefizit und Entscheidungsschwerfälligkeit. Weit besser geeignet sind richtige Zweckgemeinden mit eigenen demokratischen Strukturen und Steuerhoheit, so wie die Zürcher Schulgemeinden, die oft mehrere politische Gemeinden mit Schulleistungen versorgen. Aber leider hat gerade dieses fruchtbare Modell in der grossen Politik wenig Freunde.

Schaffung eines offenen Marktes für gute Politik

Auch die Knappheit an politischen Entscheidungsträgern ist keinerlei Fusionsgrund. Denn auch dagegen gibt es ein viel besseres Rezept: Die Zulassung von auswärtigen Kandidaten und gemeindeübergreifender Ämterkumulation. Dank dieser eigentlichen „Deregulierung der Politik“ würde ein effektiver offener Markt für Lokalpolitiker entstehen. Diese könnten ihr Wissen in mehreren Gemeinden und da einsetzen, wo es am meisten gebraucht wird. So hätten sie viel stärkere Anreize, grosse Sachkompetenz zu erwerben und im Sinne der Bevölkerung zu politisieren. Das gilt insbesondere für allgemeine Sparsamkeit und Steuersenkungen: Vor Wahlen versprechen heute viele Politiker tiefere Steuern. Sobald sie aber einflussreiche Positionen haben, schwindet ihr Interesse an tiefen allgemeinen Steuern. Denn dann können sie über die Verwendung der Steuererträge mitbestimmen und sie zu Gunsten ihrer eigenen Wähler und ihrer Klientel einsetzen. Folglich wollen sie die Steuererträge nicht mehr verkleinern, sondern mehren. In offenen politischen Märkten ist das

völlig anders. Da lohnt es sich für Politiker, einen guten Ruf als Sparfuchs und Steuersenker aufzubauen, weil sie damit ihre Wahlchancen in anderen Gemeinden verbessern können.

Gegen diese Vorschläge gibt es vielerlei Einwände, die aber nicht stichhaltig sind. Gegen die Schaffung eines offenen Marktes für Lokalpolitiker etwa wird regelmässig angeführt, die Bürger würden keine auswärtigen Politiker wählen. Die Erfahrungen aus den wenigen heute schon offenen Märkten für Lokalpolitiker lehren aber das pure Gegenteil. In den Kantonen St. Gallen und Thurgau, in denen die Kandidaten für Gemeindeämter beim Wahlzeitpunkt keine Wohnsitzpflicht in den Gemeinden haben, werden regelmässig auswärtige Kandidaten als Gemeindepräsidenten gewählt, und im weltweit wohl grössten und offensten Markt für Gemeindepolitiker, in Baden-Württemberg, kommen rund 80 Prozent der Bürgermeister aus einer anderen Gemeinde. Die Deregulierung der Politik ist auch nicht teuer. Zwar müssen dann die Politiker anständig entschädigt werden. Diese expliziten Mehrkosten müssen aber mit den oft weit grösseren impliziten Kosten des heutigen Systems verglichen werden – immerhin vertreten manche ortsansässige Politiker auch ganz offensichtliche Eigeninteressen, die die Gemeinde oft teuer zu stehen kommen. Die allfälligen verbleibenden Mehrkosten sind im Vergleich zu den Gemeindebudgets und den Ausgaben für die vielen anderen Gemeindeangestellten klein. Zudem gelten die Gemeinden für die meisten anderen Beschäftigungsbereiche als eher grosszügige Arbeitgeber, und es ist nicht einzusehen, weshalb in Gemeinden wie heute viele „normale“ Angestellte und Arbeiter eher überzahlt, aber gerade die wichtigsten Entscheidungsträger deutlich unterzahlt werden sollen. Schliesslich müssen allfällige Mehrkosten auch mit den viel grösseren Gewinnen aus der Verbesserung der Politik verglichen werden.

Gegen die Schaffung von Zweckgemeinden wird regelmässig argumentiert, sie seien für die Bürger zu unübersichtlich. Dabei trifft genau das Gegenteil zu. In Zweckgemeinden sind die Kosten besonders transparent, weil es einen Steuerfuss spezifisch für die erbrachten Leistungen gibt. Zudem sind Zweckgemeinden viel übersichtlicher als die reale Alternative, nämlich fusionierten Grossgemeinden und Zweckverbänden. Überdies beziehen die Bürger im privaten Bereich die Leistungen ja auch von einer grossen Vielzahl von Anbietern und haben für Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Telefon, Internet, Fernsehen, Wasser, Elektrizität, etc. ja auch mit vielen ganz unterschiedlichen und oft sogar konkurrierenden Anbietern Verträge. Weshalb sollen sie dann da bei ein paar Zweckgemeinden die Übersicht verlieren? Gleichwohl ist Information der Bürger natürlich immer knapp. Deshalb gilt es, wirksamere Informationsinstitutionen zu schaffen.

Stärkung der kommunalen Rechnungsprüfungskommissionen

Glücklicherweise gibt es eine Institution, die gleichzeitig das Informationsproblem entschärft und das beste Rezept für Effizienz und tiefe Steuern ist: starke Rechnungsprüfungskommissionen. Heute existieren in den Gemeinden fast aller Kantone solche direkt vom Volk gewählte Rechnungs-, Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen (RPK). Je nach Kanton haben sie aber unterschiedlich viel Einfluss. Manchenorts sind sie kaum mehr als bessere Vereinsrevisoren, anderenorts können sie fast wie Parallelregierungen aktiv politisieren. Wichtig sind sie bisher leider nur in Gemeinden mit Gemeindeversammlung.

Eine starke RPK ist von der Regierung völlig unabhängig, hat ihr gegenüber aber keine Weisungsbefugnisse. Sie kann nur auf die Politik einwirken, indem sie an Gemeindeversammlungen und bei Urnenabstimmungen Vorschläge, Empfehlungen und Informationen zuhanden der Bürger abgibt. Ihr Erfolg besteht einzig darin, dass sie die Bürger von der Richtigkeit ihrer Argumente überzeugen kann. Weil sie dabei nicht wie die Regierung oder ein Parlament selbst Geld ausgeben und durch zusätzliche Ausgaben ihren Einfluss mehren kann, haben ihre Mitglieder starke Anreize, ernsthaft für Sparsamkeit einzutreten. Und weil die meisten Mitglieder nicht wie Oppositionspolitiker selbst an die Regierungsmacht wollen, haben sie Anreize, nicht wie eine Oppositionspartei die Regierungsvorschläge möglichst herunterzureissen und zu blockieren, sondern möglichst fruchtbar zu politisieren und konstruktive Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

In einem gemeinsamen Forschungsprojekt mit Mark Schelker haben wir untersucht, wie sich die Stärke der RPK auf das Steuer- und Ausgabenniveau auswirkt. Dafür haben wir für alle Kantone erfasst, ob die RPK vor den politischen Entscheidungen zu Budget, Steuerfuss und Einzelprojekten Stellung nehmen und ob sie konkrete Änderungsanträge stellen dürfen, über die die Bürger dann abstimmen können. Sodann haben wir mit modernen statistischen Verfahren die interessierenden Zusammenhänge geschätzt. Die Stärke der RPK erweist sich als die wichtigste der untersuchten Institutionen. Gemäss allen Tests hat sie eine äusserst starke steuer- und ausgabensenkende Wirkung – stärker als eine hohe Gemeindeautonomie und das Ausmass der direkten Demokratie auf lokaler und kantonaler Ebene.

Unsere Ergebnisse für die Gemeindeebene können fruchtbar auf die Bundesebene übertragen werden. Denn dort sind die Anreize- und Informationsasymmetrien und -mängel noch ausgeprägter: sowohl der National- wie der Ständerat werden in kantonalen Wahlkreisen gewählt, was kantonale und andere Sonderinteressen bevorteilt; der Bundesrat ist nicht volksgewählt; und die Vorlagen sind weit komplexer als auf kommunaler Ebene.

Gerade auf Bundesebene wäre also eine dem allgemeinen Interesse verpflichtete Kontroll- und Beratungsinstitution besonders wertvoll. Die heutige oberste Finanzkontrollinstitution der Schweiz, die Eidgenössische Finanzkontrolle, darf keine Gutachten zum Budgetvoranschlag und zu politischen Vorlagen erstellen oder öffentlich Empfehlungen abgeben, und hat auch kein Volksmandat. Daher kann sie auch keine allgemein beratende Funktion übernehmen, die den Bürgern und Politikern unverzerrte Information als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stellt.

Eine Reform des Systems, die die traditionelle Rechnungsprüfung um die Beraterfunktion erweitert, erfordert im Vergleich zu anderen Reformen kaum substantielle Veränderungen des politischen Systems. Neben der traditionellen Rechnungsprüfung durch die bestehende Eidgenössische Finanzkontrolle könnte eine volksgewählte nationale RPK eingesetzt werden, die die eidgenössischen Politikvorlagen überprüft und die Allgemeinheit bei Parlaments- und Volksentscheiden aus finanzpolitischer Perspektive – im Wettbewerb mit dem Parlament und der Regierung – informiert. Besonders wichtig ist dabei, dass erstens die Wahl in einem einzigen nationalen Wahlkreis im Majorzsystem erfolgt. Dies stellt sicher, dass sich die Kommissionsmitglieder an allgemeinen Interessen orientieren müssen. Zweitens muss eine totale Trennung zwischen Beratung und Mitentscheidung eingehalten werden. Eine eidgenössische RPK dürfte deshalb keine Mitbestimmungs- oder Sanktionsbefugnisse, sondern nur ein Informations-, Kritik- und Vorschlagsrecht haben.

Bei so viel offensichtlichen Vorteilen fragt sich natürlich, was denn die Nachteile des Konzepts sind. Der einzig nennenswerte Nachteil sind die zusätzlichen Kosten einer ERPK. Jedoch werden diese von den zu erwartenden Effizienzsteigerung um ein Vielfaches übertroffen, und sie sind im Vergleich mit jeder anderen Reform praktisch vernachlässigbar. Wir sind deshalb überzeugt, dass die RPK das – bisher weitgehend verkannte – Erfolgsmodell zur bürgernahen Ausgestaltung der Politik auf Ebene von Gemeinden, Kantonen und Bund darstellt.

Literaturhinweise:

Die hier vertretenen institutionellen Reformvorschläge werden in vielen wissenschaftlichen Publikationen ausführlich entwickelt und erforscht (siehe www.unifr.ch/finwiss).

Allgemeinverständliche Publikationen sind z.B.

Eichenberger, Reiner und Mark Schelker (2007). Leistungsfähiger Staat dank Markt für Staat. In: Brühlmeier, Daniel und Dieter Kläy, *Staatliche Leistungsfähigkeit in globalisierter Gesellschaft*. Editions Libertas Suisse: 89-121.

Schelker, Mark und Reiner Eichenberger. Bessere Politik durch starke Rechnungsprügungskommissionen. *Neue Zürcher Zeitung*, 1.7.2008: 27.

Eichenberger, Reiner. Eine Deregulierung und Globalisierung der Politik ist fällig: Offene Grenzen brächten wirksamen Wettbewerb um politische Ämter. *Neue Zürcher Zeitung*, 30./31.10.2004: 31.