

Sinn und Unsinn von Gemeindefusionen

Eine ökonomische Perspektive

Reiner Eichenberger, Universität Fribourg

Viele Schweizer Gemeinden sind für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu klein, finden immer schwieriger genügend qualifizierte Amtsträger und haben zu hohe Steuern. Deshalb erklingt zunehmend der Ruf nach Gemeindefusionen. Diese funktionieren aber nur in Ausnahmefällen – und es gibt viel bessere Alternativen!

Selbst die kleinen Gemeinden sind nicht generell zu klein, sondern nur für einzelne Aufgaben, manche etwa zum effektiven Betrieb eigener Oberstufenschulen. Zugleich haben Fusionen schwerwiegende Nachteile. Insbesondere ist für die Bürger in den fusionierten Grossgemeinden der Konnex zwischen Steuerbeitrag und Gemeindeleistung oft schwächer als in den zuvor unabhängigen Kleingemeinden. Dadurch sinken die Eigenverantwortung und die Anreize zur sparsamen Mittelverwendung. Deshalb sollte nur bezüglich der 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.

Auch die Knappheit an politischen Entscheidungsträgern ist keinerlei Fusionsgrund. Denn dagegen gibt es ein viel besseres Rezept: Die Zulassung von auswärtigen Kandidaten und gemeindeübergreifender Ämterkumulation. Dank dieser eigentlichen „Deregulierung der Politik“ würde ein effektiver 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 gerade auch für Steuersenkungen: Vor Wahlen versprechen heute viele Politiker tiefere Steuern. Sobald sie aber Einfluss haben, schwindet ihr Interesse an tiefen Steuern. Denn dann sind die Steuererträge ihre Mittel, die sie nicht verkleinern, sondern mehren wollen. In offenen politischen Märkten ist das völlig anders. Da lohnt es sich für Politiker, einen Ruf als Steuersenker aufzubauen, weil sie damit ihre Wahlchancen in anderen Gemeinden verbessern.

Gegen diese Vorschläge gibt es vielerlei Einwände, die aber nicht stichhaltig sind. So wird immer wieder behauptet, die Bürger würden keine auswärtigen Politiker wählen. Die Erfah-

rungen aus den wenigen heute schon offenen Märkten für Lokalpolitiker – insbesondere in Baden-Württemberg, aber auch im Kanton St. Gallen – lehren aber das pure Gegenteil. Die Deregulierung der Politik ist auch nicht teuer. Zwar müssen dann die Politiker anständig entschädigt werden. Die Gewinne aus der Verbesserung der Politik sind aber weit grösser. Schliesslich sind Zweckgemeinden für die Bürger auch nicht unübersichtlich. Denn 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. Gleichwohl ist die Information der Bürger immer ein Problem. Deshalb gilt es, wirksamere Informationsinstitutionen zu schaffen.

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 gewählten Rechnungs-, Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen (RPK). Je nach Kanton haben sie aber eine ganz unterschiedliche Bedeutung. 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 seltener 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 kann, hat sie starke Anreize, ernsthaft für Sparsamkeit einzutreten und konstruktive Vorschläge zu entwickeln.

Mein Mitarbeiter Mark Schelker und ich haben deshalb 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.

Aufgrund solcher wissenschaftlichen Studien sind wir überzeugt: Das Wohl der Gemeinden liegt nicht in Gemeindefusionen, sondern in flexiblen demokratischen Zweckgemeinden, offenen Märkten für Politiker und starken Rechnungsprüfungskommissionen.