

Elite versus Volk?

Damit sich Gemeinden freiwillig zusammenschliessen, muss eine Reihe verschiedener Faktoren zusammenspielen. Eine Studie, die Gemeindefusionen im Kanton Freiburg untersuchte, kommt zum Schluss, dass für die Eliten ökonomische Faktoren und Rekrutierungsprobleme entscheidend sind, für das Volk aber Identität und Autonomie. Von Michael A. Strebelt *



Stadttor auf Stadtmauern weiter fassen: Estavayer-le-Lac FR (im Bild) fusioniert im nächsten Januar mit Bussy, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Vernay und Vuissens zur neuen Gemeinde Estavayer.

Bild: Roland Zumbuehl (CC BY-SA 3.0)

Obwohl Gemeindefusionen seit dem neuen Jahrtausend in vielen Kantonen zugenommen haben, ist die Konsolidierung des lokalen Raums in den meisten Kantonen ein langwieriger Prozess – sofern er überhaupt stattfindet. Nicht so im Kanton Freiburg. Zwischen 2000 und 2006 hat hier die Anzahl der Gemeinden um einen Drittel abgenommen (siehe Abbildung 1) und fast die Hälfte aller Gemeinden war an einer Fusion beteiligt. Grund für diesen drastischen Rückgang war das kantonale Förderprogramm für Gemeindefusionen. Kommunen, welche im Zeitraum von 2000 bis 2006 fusionierten, erhielten pro Einwohner 400 Franken (bis zu einer Grösse von maximal 1500 Einwohnern).

Ökonomie versus Autonomie

Während der Grund für diese – für die Schweiz beispiellose – Anzahl von Gemeindefusionen also bekannt ist, bleibt die Frage, weshalb sich bestimmte Gemeinden für eine Fusion entschieden haben und andere dagegen. In der Debatte um Gemeindefusionen stehen sich häufig zwei Lager mit unterschiedlichen Argumenten gegenüber.

Die Verfechter von Gemeindefusionen argumentieren, dass durch Fusionen Kosten eingespart werden können, weil man von Skaleneffekten – also dem Umstand, dass die Stückkosten pro produzierter Einheit mit zunehmender Grösse sinken – profitieren kann. Zudem werden in jüngerer Zeit auch die Rekrutierungsprobleme für kommunale Ämter als Argument für Fusionen vorgebracht. Wenn eine Gemeinde fusioniert steigt die Anzahl der potentiellen Kandidaten für die verschiedenen Wahlämter, während die Anzahl der Wahlämter gleich bleibt oder nur leicht steigt. Aus diesen Gründen

sind Fusionen insbesondere für kleine Gemeinden attraktiv.

Die Gegner von Gemeindefusionen sehen dies jedoch anders. Eine Fusion kann einen substantiellen Verlust an lokaler Autonomie und Selbstbestimmungsmöglichkeiten bedeuten und die Entscheidungsmacht über lokale Ressourcen muss geteilt werden. Zudem stellt die Gemeinde auch einen Identifikationsort dar. Viele Bürger fühlen sich mit ihrer Gemeinde mehr oder weniger stark verbunden, besonders wenn sie schon länger an einem Ort leben. Diese Identifikationsmöglichkeit und Verbundenheit der Einwohner kann durch eine Fusion abnehmen und dies wiederum kann die Bereitschaft für lokales Engagement senken.

Der Dynamik auf der Spur

Welche dieser Argumente treffen auf die Gemeinden im Kanton Freiburg zu? Welche Faktoren tragen in diesem Fall zur Erklärung bei, ob eine Gemeinde fusioniert oder nicht? Eine Studie der Universität Zürich hat diese Fragen am Beispiel der Fusionen im Kanton Freiburg analysiert. Zu diesem Zweck wurden Strukturdaten aller Gemeinden des Kantons Freiburg für das Jahr 2000 erhoben, um deren Zusammenhang mit der Fusionswahrscheinlichkeit einer Gemeinde zu analysieren. Die Strukturdaten sollen die oben erwähnten Argumente – Kostendruck respektive -einsparung sowie lokale Autonomie- und Identitätsüberlegungen – messbar machen.

Für das ökonomische Argument wurden die Bevölkerungsgrösse (als Annäherung für Rekrutierungsprobleme für öffentliche Ämter), die Finanzkraft und die Verschuldung einer Gemeinde erhoben. Die Erwartung ist, dass kleine, finanzschwache und verschuldete Gemeinden eher auf den Fusionsanreiz des Kantons reagieren. Für das Autonomie- und Identitätsargument wurde die Grösse einer Gemeinde im Vergleich zu ihren möglichen Fusionspartnern (den unmittelbaren Nachbarn) sowie der Anteil der Einwohner, der länger als fünf Jahre in der Gemeinde lebt, erhoben. Die Überlegung ist, dass in einer kleinen Gemeinde, die von grossen umringt ist, die Angst vor einem Autonomieverlust grösser und die Wahrscheinlichkeit zu

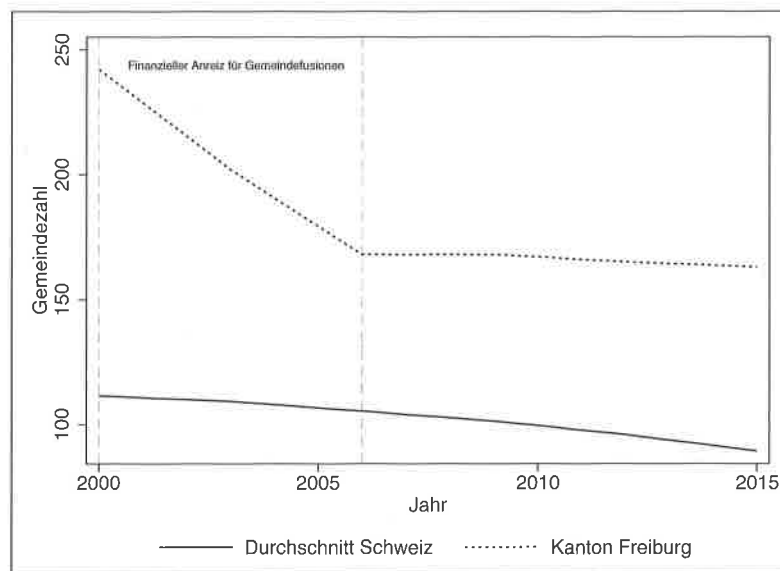


Abbildung 1: Entwicklung der Gemeindezahl seit dem Jahr 2000 im Schweizer Durchschnitt und im Kanton Freiburg. Das kantonale Förderprogramm führte zu einem Rückgang der Gemeinden um einen Drittel.

Grafiken: zvg

fusionieren kleiner ist, als in einer grossen Gemeinde, die von kleinen umgeben ist. Die Wohndauer dient als grober Indikator für die Verbundenheit der Einwohnerinnen mit ihrer Gemeinde: Je länger jemand an einem Ort wohnt, desto stärker ist auch seine Bindung an die Gemeinde und desto eher lehnt er auch eine Fusion ab.

Um ein differenzierteres Bild der Gemeindefusionen im Kanton Freiburg zu erhalten, wurde für diese Studie die Fusionswahrscheinlichkeit ihrerseits in zwei Komponenten unterteilt: Die erste Komponente unterscheidet Gemeinden dahingehend, ob sie an einem Fusionsprojekt teilgenommen haben oder nicht. Die zweite Komponente unterteilt die Untergruppe der Gemeinden, welche an einem Fusionsprojekt teilgenommen haben, in diejenigen, welche das Fusionsprojekt an der Gemeindeversammlung oder Urne angenommen haben und die, welche es abgelehnt haben. Diese Differenzierung erlaubt es, die Dynamik von Fusionsprozessen zumindest zum Teil einzufangen und abzubilden.

It's the economy, stupid

Die Resultate der Untersuchung zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit an einem Fusionsprojekt teilzunehmen zum grössten Teil mit den ökonomischen Faktoren zusammenhängt. Kleine, finanzschwache und stark verschuldete Gemeinden haben eine bis zu 30 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit an einem Fusions-

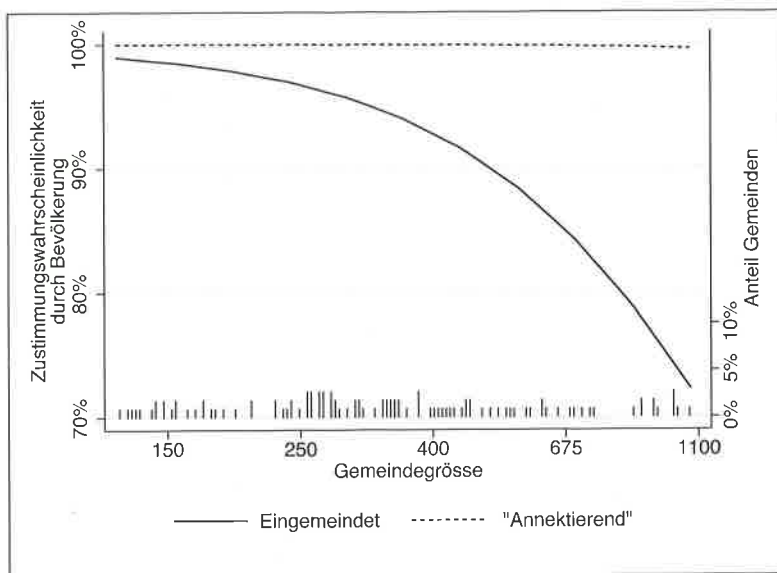
projekt teilzunehmen als grosse, finanzstarke und schwach- oder unverschuldete Gemeinden. Für die Lancierung eines Fusionsprojekts scheinen die Gemeinden also den Argumenten der Fusionsbefürworter zu folgen.

Wenn es um die Umsetzung der Fusion, beziehungsweise deren Annahme an der Urne, geht, spielen jedoch andere Faktoren eine Rolle. Während kleine Gemeinden nach wie vor eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen eine Fusion an der Urne anzunehmen, ist dies nicht mehr der Fall für finanzschwache und stark verschuldete Gemeinden. Dagegen spielt lokale Autonomie und Identität nun eine wichtige Rolle: Gemeinden, die in einer Fusion den kleineren Teil darstellen und eingemeindet würden, haben eine geringere Wahrscheinlichkeit eine Fusion an der Urne anzunehmen, als Gemeinden, die in einer Fusion die dominante Rolle spielen und andere Gemeinden «schlucken». Ebenso senkt ein hoher Anteil Alteingesessener die Wahrscheinlichkeit, dass eine Fusion an der Urne angenommen wird.

Eliten denken ökonomisch ...

Wie kann die unterschiedliche Bedeutung dieser Faktoren in den verschiedenen Phasen eines Fusionsprozesses erklärt werden? Ein Ansatzpunkt ist, sich zu überlegen, welche Akteure innerhalb einer Gemeinde in den jeweiligen Phasen die dominante Rolle spielen. Fusionsprojekte werden meist von den ge-

Abbildung 2: In «starken» Gemeinden («Annektierend») werden Fusionen unabhängig der Gemeindegrösse fast immer angenommen. Bei «schwachen» Gemeinden sinkt die Zustimmung rapide, je grösser die Gemeinde ist.



wählten Vertretern und Verwaltungsmitarbeitern lanciert. Diese setzen sich mit den Gemeindevertretern anderer Gemeinden in Verbindung, diskutieren verschiedene Szenarien und unterbreiten den Bürgern schliesslich einen Vorschlag für eine Fusion. Die Resultate suggerieren, dass die Gemeindevertreter sich bei ihrer Entscheidung einen Fusionsprozess anzustossen vor allem von Kosten-Nutzen-Überlegungen leiten lassen. Dies ist durchaus nachvollziehbar vor dem Hintergrund, dass diese Personengruppe in ihrer Arbeit täglich mit den Problemen der Gemeinde konfrontiert wird. Finanzielle Engpässe oder Rekrutierungsprobleme für lokale Ämter werden besonders stark wahrgenommen und können dann unter Umständen auch die Entscheidung zur Fusion veranlassen.

... die Bürger wägen ab

In der zweiten Phase des Fusionsprozesses – der Abstimmung an Gemeindeversammlung oder Urne – steht eine andere Personengruppe im Mittelpunkt. Hier haben die wahlberechtigten Einwohner das letzte Wort. Diese scheinen sich nicht so stark von ökonomischen Überlegungen leiten zu lassen wie die von ihnen gewählten Vertreter. Vielmehr spielen für die Bürger der Erhalt lokaler Autonomie wie auch lokale Identität eine Rolle – aber durchaus auch Faktoren wie die Bevölkerungsgrösse. *Abbildung 2* veranschaulicht den Einfluss verschiedener Faktoren auf die Wahr-

scheinlichkeit, dass eine Fusion von den Stimmenden angenommen wird.

Daraus wird zum einen ersichtlich, dass in Gemeinden, die andere Gemeinden «annektieren» (also die dominante Rolle in der Fusion spielen), die Fusion von der Bevölkerung praktisch immer angenommen wird – unabhängig von der Gemeindegrösse. Dies ändert sich, wenn man die Gemeinden betrachtet, die eingemeindet werden. Hier nimmt die Zustimmung zu einer Fusion ab, je grösser eine Gemeinde ist. Dies deutet darauf hin, dass die Bürger bei ihrer Entscheidung für oder gegen eine Fusion verschiedene Argumente gegeneinander abwägen und sich dann für die unter verschiedenen Gesichtspunkten beste Variante entscheiden: Wenn eine Gemeinde schlicht zu klein ist, um ihre Probleme alleine zu lösen und autonom weiter zu existieren (im Fall von Freiburg um die 150 Einwohner), dann ist die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung zur Fusion sehr hoch, obwohl diese einen gravierenden Einflussverlust mit sich bringt. Wenn aber die Gemeinde grösser ist (im Fall von Freiburg über 675 Einwohner), nimmt die Zustimmungswahrscheinlichkeit relativ rapide ab – der Faktor Einflussverlust wird wichtiger als der Problemdruck durch eine kleine Bevölkerungsgrösse.

Exportgut freiwillige Fusionen?

In vielen europäischen Ländern werden lokale Gebietsreformen, worunter auch Gemeindefusionen fallen, von den nati-

onalen Regierungen «von oben» angeordnet und Gemeinden werden gezwungen zu fusionieren. In der Schweiz sind solche Zwangsfusionen zwar in einigen Kantonen möglich, werden aber nur als letztes Mittel eingesetzt wenn sonst nichts mehr geht. Stattdessen setzt man vielerorts auf freiwillige Fusionen. Der Kanton Freiburg ist ein Paradebeispiel für eine erfolgreiche Anreizstruktur vonseiten des Kantons. Die vorliegende Studie zeigt, dass die Gemeinden in differenzierter Weise auf diese Anreize reagieren. Während in einer ersten Stufe des Fusionsprozesses besonders funktionale Überlegungen der lokalen Elite im Zentrum stehen, was zur Beteiligung finanzschwacher und kleiner Gemeinden an Fusionsprozessen führt, hat die Angst vor einem Einflussverlust auf der lokalen Ebene und die Verbundenheit der Einwohner mit der Gemeinde einen hemmenden Einfluss auf die Annahme einer Fusion durch die Bürgerinnen. Diese Faktoren werden jedoch – so scheint es – sorgfältig gegeneinander abgewogen und es wird von Fall zu Fall die beste Möglichkeit gewählt. Das Beispiel des Kantons Freiburg zeigt, dass auch umfassende Gebietsreformen «von unten» mit der Beteiligung beziehungsweise unter der Leitung lokaler Eliten und der Bevölkerung durchgeführt werden können und dass diese Akteure in ihrem Entscheidungsprozess verschiedene Interessen differenziert gegeneinander abwägen, um zu ihrer Entscheidung zu kommen. Freiwillige Fusionen mit Anreizen «von oben» scheinen also gut zu funktionieren und haben das Potenzial zum erfolgreichen Exportgut – sowohl in andere Kantone als auch in andere Länder. ■

* Michael A. Strebel ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und Projektmitarbeiter im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NCCR Democracy.

Literaturtipp

Eine ausführlichere Version dieses Artikels ist in der amerikanischen Fachzeitschrift «Urban Affairs Review» unter dem Titel «Incented Voluntary Municipal Mergers as a Two-Stage Process: Evidence from the Swiss Canton of Fribourg» auf Englisch erschienen. Diese ist zu finden unter: www.researchgate.net/profile/Michael_Strebel/contributions