

Politikmüdigkeit nach Glarner Gemeindefusion

Hat sich die radikale Gemeindefusion im Kanton Glarus gelohnt? Sowohl aus ökonomischer als auch aus demokratiepolitischer Sicht sind Bedenken angebracht. *Bruno S. Frey, Anthony Gullo, Andre Briviba*

Abstract Die starke Reduktion der Gemeinden im Kanton Glarus, die 2006 an der Landsgemeinde beschlossen wurde, hat nur geringfügige finanzielle Auswirkungen gebracht. Hingegen ist die Stimmbeteiligung – ein wichtiger Indikator für die Beziehung der Bevölkerung zum demokratischen politischen Prozess – gefallen, gerade auch im Vergleich zu den umliegenden Kantonen. Diese bedauerliche Entwicklung des Bezugs der Bürgerinnen und Bürger zur Schweizer Demokratie sollte unbedingt im Auge behalten werden.

Die Glarner Landsgemeinde hat im Jahr 2006 eine aufsehenerregende Änderung der kantonalen Verfassung beschlossen – und ein Jahr später bestätigt: Anstelle der historischen 25 Ortsgemeinden gibt es seit dem 1. Januar 2011 im Zentralschweizer Kanton nur noch die drei Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd. Wie kam es zu diesem bemerkenswerten Schritt?

Die Befürworter der Gemeindefusion argumentierten, die historischen Gemeinden seien oft zu klein. Deshalb sei das staatliche Angebot nur zu hohen Kosten bereitzustellen. Überdies würden sich die Gemeindegrenzen oft nicht mit dem Nutzen der öffentlichen Güter decken, das heisst, es fänden sogenannte Spill-over-Wirkungen statt. Die Reduktion der Zahl der Gemeinden soll somit vor allem dazu dienen, Skaleneffekte auszunützen und das Angebot staatlicher Leistungen näher an die Nachfrage zu bringen. Zudem bekundeten Gemeinden oft Mühe, Personen ehrenamtlich für Gemeindeaufgaben zu rekrutieren.

Die Gegner bezweifelten hingegen, ob diese positiven Wirkungen tatsächlich eintreten würden. Vor allem aber befürchteten sie, die emotionale Bindung der Bevölkerung an ihren Wohnort und dessen politische Entscheidungen würde eingeschränkt oder sogar verloren.

Bescheidener Nutzen

Im Gegensatz zu Ländern wie Dänemark, Schweden oder Grossbritannien werden in der Schweiz Gemeinden nicht durch Obrigkeitsbeschluss zusammengelegt, sondern durch den Beschluss der Stimmbürger.

In der Wissenschaft sind die Auswirkungen des Zusammenlegens von Gemeinden in der Schweiz verschiedentlich untersucht worden. Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2002 führte das Aufheben von Gemeinden im Kanton Solothurn zu höheren Ausgaben der öffentlichen Hand.¹ Eine weitere Untersuchung von 35 Gemeindezusammenlegungen zwischen 2001 und 2014 fand keinen Einfluss auf die lokalen Finanzen.² Auch in Bezug auf die Staatsausgaben und die öffentliche Verschul-

dung ist die Wirkung nicht eindeutig – nur die administrativen Ausgaben sind geringfügig zurückgegangen.³

Eine weitere Studie hat 2019 die Gemeindefusion im Kanton Glarus untersucht.⁴ In einigen speziellen Bereichen fanden die Autoren zwar geringe Ersparnisse – diese gingen jedoch weitgehend auf die mit der Gemeindereduktion einhergehende Reorganisation zwischen Kanton und Gemeinden zurück. Sie wären daher auch ohne die Fusion möglich gewesen.

Alle erwähnten Untersuchungen verwendeten moderne ökonometrische Verfahren – wie etwa die synthetische Kontrollmethode. Insgesamt zeigen sie: Die wirtschaftlichen Vorteile der Gemeindefusionen sind wirtschaftlich gering und häufig sogar inexistent.

³ Studerus et al. (2020).

⁴ Hofmann und Rother (2019).

¹ Lüchinger und Stutzer (2002).

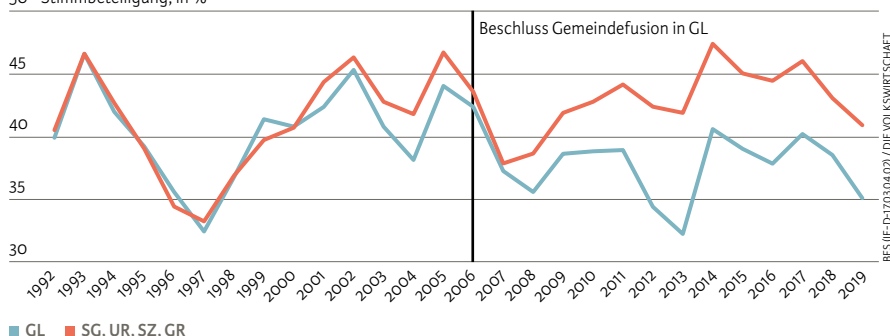
² Steiner und Kaiser (2017).

Abstimmungstafel vor dem Gemeindehaus in Glarus – einem der drei verbliebenen im Kanton.



Stimmbeteiligung im Kanton Glarus und in Nachbarkantonen (1991 bis 2019)

50 Stimmbeteiligung, in %



Bei der Stimmbeteiligung entspricht der angegebene Wert dem gleitenden Durchschnitt des aktuellen Jahrs und des Vorjahrs.

Sie können somit nur schwerlich als gewichtiges Argument für Gemeindefusionen dienen.

Offen bleibt, ob infolge der Aufhebung von historisch gewachsenen Gemeinden die emotionale Bindung der Bevölkerung an die politischen Prozesse beeinflusst wird. Dazu haben wir deshalb die Stimmbeteiligung vor und nach der Gemeindefusion im Kanton Glarus untersucht. Die Stimmbeteiligung ist ein gut geeigneter Anhaltspunkt dafür, wie eng die Beziehung der Stimmberechtigten zu der in der Schweiz gängigen Demokratie ist. Deshalb ist die von uns analysierte Veränderung der Stimmbeteiligung infolge der Gemeindefusionen besonders relevant.

Abstimmungen als Indikator

In unserer Studie haben wir die Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen vor und nach 2006 miteinander verglichen. Dazu betrachteten wir die beiden Zeiträume 1971 bis 2005 und 2006 bis 2019. In der ersten Periode betrug die Stimmbeteiligung im Kanton Glarus 41,3 Prozent. In der zweiten Periode sank sie um 4 Prozentpunkte. Diese Abnahme deutet auf eine loser gewordene Beziehung zwischen Stimmbürger und Politik hin. Die Befürchtungen der Fusionsgegner scheinen sich somit zu bewahrheiten.

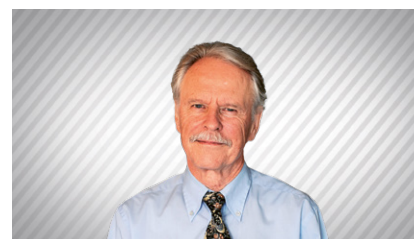
Nun könnte argumentiert werden, dass in jüngster Zeit in der Schweiz insgesamt die Stimmbeteiligung gefallen sei und deshalb der Rückgang im Kanton Glarus einem allge-

meinen Trend entspreche, der nicht auf die Gemeindefusionen zurückgehe. Die Statistiken zeigen jedoch ein anderes Bild. In der Gesamtschweiz betrug die Stimmbeteiligung im Zeitraum vor dem Entscheid 43,2 Prozent und stieg im zweiten Zeitraum um 1,9 Prozentpunkte. Der Unterschied zwischen der Gesamtschweiz und dem Kanton Glarus beträgt damit insgesamt 5,9 Prozentpunkte – zuungunsten des Kantons Glarus.

Allerdings ist dieser Vergleich etwas fragwürdig, weil sich die demografische und wirtschaftliche Zusammensetzung im Kanton Glarus stark von derjenigen in der Gesamtschweiz unterscheidet. Aus diesem Grund haben wir die Stimmbeteiligung im Kanton Glarus mit denjenigen in den umliegenden Kantonen St. Gallen, Uri, Schwyz und Graubünden verglichen, da deren demografische und wirtschaftliche Zusammensetzung vergleichsweise ähnlich ist (siehe *Abbildung*). Dabei zeigt sich: In den Nachbarkantonen stieg die Stimmbeteiligung an eidgenössischen Abstimmungen zwischen den beiden Perioden um 1,2 Prozentpunkte auf durchschnittlich 42,6 Prozent. Die Differenz – zuungunsten von Glarus – beträgt somit 5,2 Prozentpunkte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die erwarteten finanziellen Vorteile von Gemeindefusionen sind gering und in manchen Fällen nicht feststellbar. Hingegen ist die Stimmbeteiligung im Falle des Kantons Glarus, wo die Zahl der Gemeinden bei Weitem am stärksten reduziert wurde, deutlich gesunken. Dieser Rückgang deu-

tet auf einen geringeren Bezug des Stimmbürgers zur demokratischen Politik hin, was sich sogar im Ausmass der Stimmbeteiligung auf Ebene der eidgenössischen Abstimmungen auswirkt. Die emotionale Verbindung zum Wohnort hat sich vermindert. Diese bedauerliche Entwicklung kann sich durchaus in den nächsten Jahren wieder umkehren, wenn die Bevölkerung sich an die drei neuen Gemeinden gewöhnt hat. Klar ist jedoch: Die weitere Entwicklung des Bezugs der Bürgerinnen und Bürger zu deren politischer Einheit sollte unbedingt im Auge behalten werden.



Bruno S. Frey

Ständiger Gastprofessor für Volkswirtschaftslehre, Universität Basel; Forschungsdirektor, CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich



Anthony Gullo

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich



Andre Briviba

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich

Literatur

Hofmann, R., und Rother, N. (2019). Was It Worth It? The Territorial Reform in the Canton of Glarus. *Swiss Political Science Review*, 25(2), 128–156.

Lüchinger, S., und Stutzer, A. (2002). Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Swiss Political Science Review*, 8(1), 27–50.

Steiner, R., und Kaiser, C. (2017). Effects of Amalgamations: Evidence from Swiss Municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232–252.

Studerus, J., Schaltegger, C.A., und Zell, L. (2020). Do Municipal Mergers Increase Local Government Efficiency? Unveröffentlichtes Manuskript.