

Kantonsfusionen bringen nichts

Das Modell für möglichst effiziente Verwaltung heisst: «Demokratische Zweckgemeinde»



Bruno S. Frey

Im Juni haben die Genfer und Waadtländer Stimmbürger darüber abgestimmt, ob Vorarbeiten zum Zusammenlegen ihrer Kantone unternommen werden sollen. 80 Prozent der Genfer und 77 Prozent der Waadtländer lehnten ab. Sie haben gut entschieden. Auch andernorts werden Anstrengungen unternommen, Kantone zusammenzulegen. Das ehrgeizigste Vorhaben zielt auf einen Zusammenschluss von Uri, Schwyz, Unterwalden, Luzern und Zug zu einem Kanton Zentralschweiz.

Die Befürworter von Zusammenschlüssen führen vor allem zwei Argumente an:

Erstens werden tiefere Verwaltungskosten erwartet. Im Falle von Waadt und Genf sollen sie um 13 Prozent tiefer als bisher liegen. Dieses Argument beruht allerdings auf der mechanistischen Vorstellung, grosse Einheiten seien billiger zu verwalten als kleine. Ernsthaftige empirische Untersuchungen zeigen jedoch genau das Gegenteil. Die Kosten steigen, weil sich die Distanz der Bürger zur öffentlichen Verwaltung vergrössert und die Politiker und Bürokraten weniger wissen, welche Bedürfnisse die Bürger haben. Selbst die reinen Verwaltungskosten tendieren nach oben, denn je grösser eine Bürokratie ist, desto grösser wird auch der Leerlauf.

Wichtiger ist das zweite Argument für eine Zusammenlegung von Kantonen. Viele Aufgaben gehen über den

Bereich und die Mittel eines einzelnen Kantons hinaus. Beispiele sind etwa Kehrrechtverbrennung oder Universitäten. Es ist zweifellos richtig, dass viele Kantone solche Aufgaben nicht mehr im Alleingang lösen können.

Die Folgerung, deshalb müssten sich die Kantone zu grösseren Einheiten zusammenschliessen oder die Aufgabe dem Bund übertragen werden, ist indes verfehlt. Auch wenn einzelne Kantone für bestimmte Aufgaben zu klein sind, sind sie für manch andere Aufgaben zu gross. Viele staatliche Funktionen lassen sich effizient kleinräumig erledigen. Zuweilen sind sogar Gemeinden dafür zu gross. So können etwa Sauberkeit und Sicherheit häufig kleinräumig erfolgen, zum Beispiel in einzelnen Quartieren oder gar Strassen.

Der Verfassungsrat des Kantons Zürich ist gegenwärtig genau mit dieser Spannung konfrontiert. Eine Gruppe betont, bestimmte Aufgaben könnten nur durch Bildung einiger weniger Regionen innerhalb des Kantons erfüllt werden. Eine andere Gruppe hebt die Effizienz kleiner und historisch gewachsener Einheiten hervor.

Die Lösung besteht in demokratischen Zweckgemeinden, deren Grösse sich nach der jeweils zu erfüllenden staatlichen Aufgabe richtet. Je nach Funktion müssen sie gross oder klein sein. Auf diese Weise werden die sogenannten externen Effekte minimiert, das heisst, jede Zweckgemeinde hat genau die Ausdehnung, die die beste Aufgabenerfüllung ermöglicht. So sind zum Beispiel grosse Zweckgemeinden sinnvoll, wenn die Durchschnittskosten mit steigender Ausdehnung stark abnehmen. Kleine Zweckgemeinden sind sinnvoll, wenn sich die räumliche Nachfrage nach öffentlichen Leistungen stark unterscheidet.

Da die verschiedenen demokratischen Zweckgemeinden eine unterschiedliche Grösse aufweisen, überlappen sie sich. Je nach Funktion



ILLUSTRATION GABI KOPF

können einzelne Bürger (für Schulen) oder politische Gemeinden (bei der Abwasserreinigung) Mitglieder einer demokratischen Zweckgemeinde werden. Gegen Zweckgemeinden werden immer wieder zwei Argumente

Die Grösse der Zweckgemeinden richtet sich nach der jeweils zu erfüllenden staatlichen Aufgabe.

vorgebracht. Erstens wird behauptet, sie seien nicht demokratisch kontrollierbar. Dieser Vorwurf gilt für viele Zweckverbände, nicht jedoch für die hier vorgeschlagenen demokratischen Zweckgemeinden. Die Stimmbürger wählen ihre Vertreter für diese Gemeinden und haben direkt-demokratische Mitwirkungsrechte (Initiative und Referendum). Ausserdem kann vorgesehen werden, dass die Bürger die Führung der Zweckgemeinden aberufen können (dem amerikanischen «recall» entsprechend).

Als Zweites wird eingewendet, es entstünden so viele demokratische

Zweckgemeinden, dass der Einzelne völlig den Überblick verliere. Dieses Bedenken ist jedoch verfehlt. Da jede Zweckgemeinde nur eine Leistung anbietet, wissen die betroffenen Bürger, ob diese gut und günstig angeboten wird. Ausserdem brauchen sie nur dann politisch aktiv zu werden, wenn die Leistung als unzureichend erachtet wird. Wenn die Bürger mit der Zweckgemeinde unzufrieden sind, müssen sie sich ohne viel Aufwand in einem konstitutionell vorgesehenen Rahmen äussern können.

Demokratische Zweckgemeinden sollen auf eigenen Füüssen stehen. Sie müssen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Steuern erheben können. Damit wird eine direkte Beziehung zwischen einzelnen staatlichen Leistungen und deren Kosten für die Steuerzahler hergestellt. Diese Transparenz vermittelt die notwendigen Anreize, die Aufgaben kostengünstig zu erbringen.

Demokratische Zweckgemeinden mögen als neue und gar revolutionäre Idee erscheinen. Viele lehnen sie schon allein deshalb ab. In Tat und Wahrheit bestehen aber in der Schweiz ähnliche Gebilde in Form von Bürger-, Kirch-, Schul- und Zivilgemeinden, und diese haben sich vorzüglich bewährt. Die Vielfalt der Gemeinden ist eine Stärke; sie reflektiert die mannigfaltigen Anforderungen an den heutigen Staat. Es ist völlig unnötig, die über Jahrhunderte historisch gewachsenen Kantone und Gemeinden zu zerstören, um damit scheinbar zeitgemässen Anforderungen zu genügen. Demokratische Zweckgemeinden bewahren die Verbundenheit der Bürger mit ihrer Gemeinde und erfüllen die ökonomischen Anforderungen der heutigen Zeit.

Bruno S. Frey ist Professor für Volkswirtschaftslehre am Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich.