Schwache Wahlbeteiligung nach Gemeindefusion

Philippe Koch, Philippe Etienne Rochat
16th November 2017



Die Anzahl Gemeinden in der Schweiz nimmt rasant ab. Seit 2000 wurden rund 800 von 2900 Schweizer Gemeinden aufgehoben. Die Reform der „Schule der Demokratie“ ist also in vollem Gange. Trotzdem wissen wir kaum, wie sich Fusionen auf die Gemeindedemokratie auswirken. In unserer Untersuchung zeigen wir, dass Fusionen das Funktionieren der lokalen Demokratie beeinflussen. Nach der Fusion beteiligen sich deutlich weniger Bürgerinnen und Bürger an Wahlen als vor der Fusion.

In Zusammenarbeit mit:

SPSR
Swiss Political Science Review
Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft
Revue Suisse de Science Politique
Rivista Svizzera di Scienza Politica

Gemeinden haben einen speziellen Platz im politischen Denken im Allgemeinen und in der Schweizer Demokratie im Speziellen. Sie werden hierzulande in Anlehnung an Alexis de Tocqueville von vielen als Schulen der Demokratie verstanden. In diesem Verständnis sind Gemeinden einerseits eigenständige und eigenartige politische Einheiten der gelebten Selbstregierung. Andererseits sind Gemeinden aber auch zentral für die demokratische Praxis des gesamten politischen Systems.

In der Gemeinde ist die direkte Demokratie am stärksten

Die Demokratie in der Gemeinde ist in einem viel umfassenderen Sinne *direkt* als auf übergeordneter Ebene: Bürgerinnen und Bürger (aber oft auch jene Einwohnerinnen und Einwohner ohne Schweizer Bürgerrecht) können nicht nur über bestimmte Vorlagen abstimmen, sondern sind auch in der Politikformulierung und in der Politikumsetzung wesentlich beteiligt. In der Gemeinde, so Tocqueville, wird Politik gelernt und die Bürgerinnen und Bürger dazu angeregt, sich noch stärker zu beteiligen. Der Bürgersinn, dessen Mangel gegenwärtig zunehmend beklagt wird, entsteht in der Gemeindepolitik. Trotz dieser fundamentalen Bedeutung der Gemeinde ist bislang kaum untersucht worden, wie sich Gemeindefusionen auf demokratische Prozesse auswirken.

Einfluss der Gemeindefusionen auf die Wahlbeteiligung im Tessin

Für unsere Untersuchung haben wir die Gemeinderatswahlen im Tessin von 1996 bis 2012 betrachtet und versucht zu identifizieren, ob Gemeindefusionen einen Effekt auf die Wahlbeteiligung haben. Zu Beginn der Untersuchungsperiode gab es im Tessin 245 Gemeinden, davon waren bis 2012 133 an Fusionen beteiligt. 98 Gemeinden haben in diesem Zeitraum einmal fusioniert, 24 zweimal und elf sogar dreimal.

Im Tessin ging die Wahlbeteiligung im Durchschnitt aller Gemeinden (bzw. *uffici elettorali*) zwischen 1996 und 2012 von 75.8 Prozent auf 60.6 Prozent zurück. Fusionen bremsen diese Entwicklung nicht, im Gegenteil: sie beschleunigen sie. Gemäss unseren Berechnungen sinkt die Wahlbeteiligung in fusionierten Gemeinden signifikant stärker als in nicht fusionierten Gemeinden. Dieser Effekt verstärkt sich, je kleiner der Anteil der Stimmberechtigten einer Gemeinde an der fusionierten Gemeinde ist. Zudem zeigt unsere Analyse, dass der Effekt bei der ersten Fusion am stärksten ist. Kurz: Fusionen wirken sich auf das Funktionieren der Demokratie in der Gemeinde aus, zwar zeitspezifisch und nicht gleichförmig, aber sie haben einen Effekt.

Abbildung: Unterschiedliche Wahlbeteiligung der Gemeinden in den drei untersuchten Wahlzyklen

Was bedeuten diese Ergebnisse für die Gemeindepolitik?

Fusionen werden meist dann zum Thema, wenn Gemeinden an Leistungsgrenzen stossen. Gemeindezusammenschlüsse gelten als (mehr oder weniger) wirkungsvolles Instrument, um die Leistungsfähigkeit von Gemeinden zu verbessern. Was bislang sowohl in der Praxis wie auch in der Forschung weniger Beachtung erfahren hat, sind die Folgen von Fusionen auf die Gemeinde verstanden als Schule der Demokratie.

Unsere Studie hat nachgewiesen, dass Gemeindezusammenschlüsse mit Blick auf Wahlen demobilisierend wirken. Ob dieser Effekt auch bei anderen Partizipationsformen eintritt, bedarf noch der empirischen Prüfung. Die Gemeinde als Schule der Demokratie scheint jedenfalls durch Fusionen nicht gestärkt zu werden. Für die politische Praxis wäre wichtig zu wissen, wie Fusionen gestaltet werden müssen, um das Potenzial demokratischer Alltagspraxis, das die Gemeinden als politische Einheit eigener Art verspricht, zu verwirklichen und nicht weiter einzuschränken.

Wie misst man Effekte von Gemeindefusionen?

Das Fehlen solider empirischer Arbeiten hat damit tun, dass Fusionseffekte in der realen Politik schwierig zu beobachten sind. Das methodische Problem von Gemeindefusionen besteht darin, dass sich die Untersuchungseinheit selbst verändert, in welchem wir Effekte finden möchten: Aus Zwei wird Eins. Gab es vor den Wahlen zwei unterschiedliche Gemeinderatswahlen, findet nach der Fusion nur noch eine statt. Die vor der Fusion existierenden Gemeinden verschwinden mit der Fusion als epistemologische politische Objekte. Es sei denn, die Gemeinden werden quasi künstlich am Leben erhalten, etwa in Form von Wahlkreisen.

Dies war bis 2012 im Kanton Tessin der Fall. Erloschene Gemeinden existierten als *uffici elettorali* bei Wahlen weiter, d.h. Ergebnisse von Gemeinderatswahlen wurden nach Fusionen auf der Ebene der Wahlbüros veröffentlicht. In unsere Untersuchung haben wir 878 Gemeinderatswahlen verteilt über fünf Wahlen aufgenommen (1996, 2000, 2004, 2008, 2012), allerdings wurde nur jene Gemeinderatswahlen berücksichtigt, die am für alle gültigen Termin die Wahlen tatsächlich abgehalten und nicht verschoben oder still gewählt haben.

Referenz:

Koch, Philippe und Philippe Rochat (2017). The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland, in: Swiss Political Science Review 23 (3).

Bild: Wikimedia Commons.