

Sperrfrist: Freitag, 30. März 2012, 11.00 Uhr

Kantonsmonitoring 4: Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität

Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone

Das Festklammern an einem zu engen, juristischen Autonomieverständnis höhlt die Gemeindeautonomie langfristig aus und gefährdet damit die Bürgernähe der staatlichen Leistungserbringung. Diese kann durch eine Demokratisierung der Zusammenarbeit oder durch Fusionen gewahrt werden, nicht jedoch durch ein Festhalten an historischen Strukturen. Dabei sind auch die Kantone in die Pflicht zu nehmen, denn letztlich obliegt ihnen die interne Organisation. Mit geeigneten gesetzlichen Rahmenbedingungen sollten Sie dazu beitragen, eine Gemeindelandschaft zu schaffen, die den heutigen und zukünftigen Anforderungen gerecht wird.

Die Gemeindeautonomie im Zusammenspiel mit der direkten Demokratie ist ein wichtiger Erfolgsfaktor des Modells «Schweiz» und mitverantwortlich für die Bürgernähe und Bedarfsgerechtigkeit der staatlichen Leistungserbringung sowie für den verhältnismässig schlanken Staatsapparat. Genau diese Autonomie wird aber zunehmend ausgehöhlt. Die Gründe sind einerseits in der wachsenden Diskrepanz zwischen der institutionellen Raumgliederung und den funktionalen Räumen, andererseits in den steigenden gesetzlichen Anforderungen von Bund, Kantonen und – nicht zuletzt – den Ansprüchen der Bürger zu suchen. Die Folgen sind die schleichende Zentralisierung von Aufgaben und besonders von Entscheidkompetenzen sowie die Auslagerung eines immer grösseren Anteils kommunaler Aufgaben in Gefässe der interkommunalen Zusammenarbeit, in denen die Bürger meist weniger Mitwirkungsmöglichkeiten haben als in den Gemeinden. Beides schmälert die Bedeutung der Gemeindeebene und senkt dadurch die Bürgernähe der Leistungserbringung.

Das nunmehr vierte Kantonsmonitoring von Avenir Suisse beinhaltet, erstens, eine umfassende Analyse des Ist-Zustandes der Schweizer Gemeinden. Wie hoch ist die Gemeindeautonomie wirklich? Durch welche Entwicklungen wird sie gefährdet? In welchen Kantonen ist der Reformbedarf

besonders gross? Von der Aufgabenteilung über die Leistungsfähigkeit der Gemeinden bis zur Typologie der bisher erfolgten Gemeindegemeinschaften werden über ein Dutzend Teilaspekte untersucht.

Zweitens werden die Massnahmen bewertet, die die Kantone ergreifen, um dem Bedeutungsverlust der kommunalen Ebene entgegenzuwirken. Die Bewertung erfolgt in den vier Teilgebieten «Finanzkontrolle und Transparenz», «Interkommunaler Finanzausgleich», «Interkommunale Zusammenarbeit» sowie «Fusionsförderung» und umfasst insgesamt neun Kriterien. Diese werden in der Tabelle auf Seite 5 der Medienmitteilung erläutert und dienen gleichsam als Handlungsanweisungen an die Kantone. Wie bei den Kantonsmonitorings von Avenir Suisse üblich, wurde der Grossteil der in der Studie diskutierten Informationen mittels einer Befragung erstmals erhoben.

Im Gesamtranking (siehe Abbildung) geht der Kanton Solothurn als Sieger hervor. Er verdankt dieses Resultat nicht spektakulären Einzelergebnissen, sondern einem soliden Abschneiden in allen vier Teilgebieten. Generell ist die Position der Kantone wesentlich vom Abschneiden im Teilgebiet «Fusionsförderung», das nicht für alle Kantone gleich relevant ist, geprägt. Als «heimlicher Sieger» darf der Kanton Glarus gelten. In den beiden Teilgebieten, die für den Kanton nach seiner Gemeindestrukturreform noch relevant sind, belegt er den Spitzenplatz. Wichtiger als das Gesamtranking, das eher einer besseren Übersicht als der abschliessenden Beurteilung der Qualität der kantonalen Gemeindestrukturpolitik dienen soll, sind jedoch einige allgemeine Erkenntnisse:

- Wahre Gemeindeautonomie bedeutet eine möglichst grosse Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der Gemeinden in finanzieller, organisatorischer und politischer Hinsicht, nicht bloss die rechtliche Unabhängigkeit von übergeordneten Staatsebenen.
- Die tatsächliche Gemeindeautonomie ist schon heute deutlich kleiner als ein oberflächlicher Blick auf die Daten vermuten liesse. An diesem Zustand tragen die Gemeinden zumindest eine Teilschuld: Die Gleichsetzung des Begriffs «Gemeindeautonomie» mit einer Existenzgarantie führt bei vielen Gemeinden zu einer Abwehrhaltung gegenüber Reformen, die die Gemeindeautonomie als Ganzes langfristig stärken würden oder zumindest eine weitere Schwächung verhindern könnten.

- Fehlanreize auf institutioneller und individueller Ebene verhindern, dass es ohne Zutun der Kantone zu einer Optimierung der Gemeindestruktur kommt. Insofern sind gemeindepolitische Massnahmen der Kantone kein ungebührlicher Eingriff in die Gemeindeautonomie, sondern eine Korrektur bestehender Verzerrungen.
- Ein Top-down-Vorgehen der Kantone ist allerdings nur dort erfolgversprechend und unter dem Gesichtspunkt der Bürgersouveränität erwünscht, wo in der Bevölkerung die Bereitschaft dafür vorhanden ist.

Eines ist klar: Der Anspruch auf eine effiziente und professionelle Erfüllung der immer komplexeren Aufgaben ist kaum vereinbar mit dem Anspruch, diese weiterhin autonom durch institutionelle Minieinheiten zu erbringen und damit eine maximale Bürgernähe zu garantieren. Kantone und Gemeinden stehen vor der Herausforderung, den richtigen Kompromiss zwischen Fusionswahn und dem Festklammern an einer (Schein-)Autonomie zu finden.

Medienkonferenz: Freitag, 30. März 2012, 11.00 Uhr, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3007 Bern.

Kantonsmonitoring 4: «Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität – Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone», 192 Seiten, von Lukas Rühli

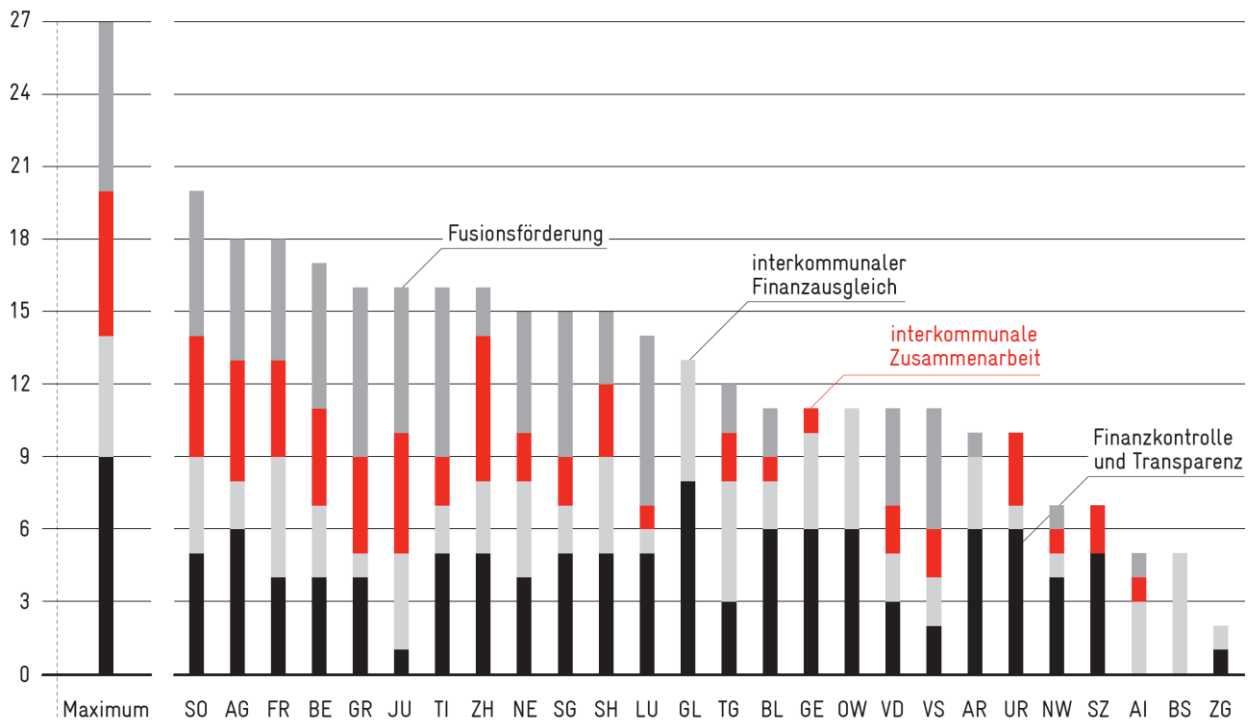
Download: <http://www.avenir-suisse.ch/15464/kantonsmonitoring-4-gemeindeautonomie-zwischen-illusion-und-realitat/>

Bestellung: assistent@avenir-suisse.ch

Weitere Auskünfte: Lukas Rühli, Projektleiter, lukas.ruehli@avenir-suisse.ch; Tel. 044 445 90 60.

Abbildung 1: Gesamtranking zur Gemeindestrukturpolitik

Im Gesamtranking zur Gemeindestrukturpolitik geht SO als Sieger hervor. Die Position der Kantone ist wesentlich von ihrem Abschneiden im Teilgebiet «Fusionsförderung», das nicht für alle Kantone gleich relevant ist, geprägt. Als «heimlicher Sieger» ist GL zu küren. In den beiden Bereichen, die für den Kanton nach seiner Gemeindestrukturreform noch relevant sind, belegt er den Spitzenplatz.



Quelle: Eigene Erhebung

Tabelle 1: Kantonale Massnahmen zur Optimierung der Gemeindestrukturen

Gebiet	Massnahme	Erläuterung
Finanzkontrolle und Transparenz	Ausführliche Gemeindefinanzberichterstattung durch den Kanton	Durch eine gute Gemeindefinanzberichterstattung kann der Kanton die Transparenz der staatlichen Leistungserbringung erhöhen und damit zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften beitragen.
	Mindestvorschriften zu den Kompetenzen der kommunalen Prüfungsorganen	Indem der Kanton die kommunalen Kontrollinstanzen mit hohen Mindestkompetenzen ausstattet, verringert er seinen eigenen Kontrollbedarf, wahrt er die Gemeindeautonomie und trägt er indirekt zur rationellen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden bei.
	Konsequente flächendeckende Umsetzung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 auf Gemeindeebene	Die Anwendung von HRM2 durch die Gemeinden ermöglicht eine wahrheitsgetreue Abbildung ihrer tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnisse und stellt deshalb eine wichtige Entscheidungsbasis für die Gemeindeführung und für die Steuerzahler dar.
Interkommunaler Finanzausgleich	Vermeidung direkter Fehlansätze im interkommunalen Finanzausgleich	Ein modernes Finanzausgleichssystem sollte einwohnerschwache Gemeinden nicht explizit bevorzugen, denn allfällige «Sonderlasten der Kleinheit» sind durch Gemeindegemeinschaften beeinflussbar und folglich nicht exogen.
	Vermeidung allzu hoher Subventionsquoten für strukturschwache Gemeinden	Je höher die Subventionsquoten, desto geringer wird der Reformdruck von profitierenden Gemeinden möglicherweise empfunden und desto höher sind die potenziellen Einnahmeverluste solcher Gemeinden bei Fusionen mit finanzstärkeren Gemeinden.
Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	Schaffung von Transparenz, Formulierung von Strategien, Hilfestellungen für die Gemeinden	Die Wahrung eines ungefähren Überblicks über die Verbreitung und Art der IKZ erleichtert es dem Kanton, allfällige Fehlentwicklungen zu identifizieren und, wenn nötig, Gegenmassnahmen zu ergreifen. Leitfäden und andere Hilfestellungen vereinfachen die (strategische) Planung und Umsetzung der IKZ durch die Gemeinden.
	Mindestanforderungen an die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in Gemeindeverbänden	Durch geeignete Vorschriften zur Ausgestaltung des entscheidungsbefugten Organes («Legislative») von Gemeindeverbänden kann der Kanton die Budgetmaximierungstendenz dieser Institutionen reduzieren. Ein obligatorisches Initiativ- und Referendumsrecht für Entscheidungen dieser Legislative erhöht die direktdemokratische Kontrolle in Gemeindeverbänden.
Förderung von Gemeindefusionen	Formulierung von Leitbildern	Durch die Kommunikation von konkreten Zielsetzungen zum Aussehen einer zukünftigen Gemeindefusion kann der Kanton möglicherweise das Entstehen einer Fusionsdynamik begünstigen, jedoch auch Abwehrreflexe verursachen.
	Administrative Unterstützung von Gemeindefusionen	Da reine Top-down-Vorgehen in den meisten Fällen weder durchsetzbar noch erwünscht sind, ist es umso wichtiger, dass die Kantone den Gemeinden bei Bedarf mit Rat und Tat zur Seite stehen. Gerade kleine Gemeinden haben selten die nötigen Kapazitäten bzw. das nötige Know-how für die Evaluation und Durchführung strategischer Vorhaben wie Gemeindefusionen.
	Finanzielle Förderung von Gemeindefusionen	Mit der finanziellen Unterstützung von Gemeindefusionen können deren positive externe Effekte oder konkrete Fehlansätze auf institutioneller Ebene adressiert werden. Die Unterstützung sollte möglichst gezielt und differenziert erfolgen, um Mitnahmeeffekte oder gar unzweckmässige Fusionen zu vermeiden.

