

Kantonsmonitoring 4

Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität

Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone
Lukas Rühli

- 01_** Die Gemeindeautonomie ist ein hohes Gut der Schweiz. Ein überkommenes Autonomieverständnis führt jedoch dazu, dass die tatsächliche Gemeindeautonomie kontinuierlich sinkt. Das gefährdet die Bürgernähe der staatlichen Leistungserbringung.
- 02_** Die Studie präsentiert eine umfassende Analyse des Ist-Zustandes der Schweizer Gemeinde-landschaft . Wie hoch ist die Gemeindeautonomie wirklich? Durch welche Entwicklungen wird sie gefährdet? In welchen Kantonen ist der Reformbedarf besonders gross?
- 03_** Die Studie bewertet erstmals die Massnahmen, die die Kantone ergreifen, um den Bedeutungsverlust der kommunalen Ebene zu bremsen. Untersucht werden Finanzkontrolle und Transparenz, der interkommunale Finanzausgleich, die Regulierung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen.

Kantonsmonitoring 4

Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität

*Gemeindestrukturen und
Gemeindestrukturpolitik der Kantone*

Lukas Rühli

Autor Lukas Rühli, lukas.ruehli@avenir-suisse.ch
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestalterische Leitung arnold.inhaltundform.com
Gestaltung Daniel Peterhans, daniel.peterhans@a-if.ch
Korrektorat Carola Bächli, carola.baechli@a-if.ch
Produktion Druckerei Feldegg, www.feldegg.ch

© Avenir Suisse 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00

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

01 _ Einleitung	_ 7
02 _ Theoretische Grundlagen	_ 13
2.1 _ Die Schweiz in Europa	_ 14
2.2 _ Gemeindeautonomie	_ 18
2.3 _ IKZ, Fusionen, FOCJ?	_ 20
03 _ Gemeindestrukturen	_ 29
3.1 _ Institutionelle Raumgliederung der Kantone	_ 30
3.1.1 _ Gemeindegrossen im Vergleich	30
3.1.2 _ Gemeindetypen	32
3.1.3 _ Die Rolle der Bezirke	37
3.2 _ Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	_ 39
3.2.1 _ Verbreitung der IKZ in den Kantonen	40
3.2.2 _ Beurteilung der IKZ durch die Kantonsexperten	43
3.2.3 _ Häufigkeit der verschiedenen Zusammenarbeitsformen	45
3.3 _ Gemeindezusammenschlüsse	_ 47
3.3.1 _ Erfolgte und geplante Gemeindezusammenschlüsse	48
3.3.2 _ Typologie der Gemeindezusammenschlüsse	51
3.3.3 _ Der Einfluss der Kantone auf Gemeindezusammenschlüsse	54
3.4 _ Politischer Einfluss der Gemeinden	_ 55
3.4.1 _ Vertretung der Gemeindeinteressen im Kantonsparlament	56
3.4.2 _ Wahlkreise für das Kantonsparlament	58
3.5 _ Leistungsfähigkeit der Gemeinden	_ 61
3.5.1 _ Empfundene Grenzen der Leistungsfähigkeit	61
3.5.2 _ Funktionsfähigkeit des Milizsystems	62
3.5.3 _ Finanzielle Leistungsfähigkeit	67
3.6 _ Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	_ 70
3.6.1 _ Aktuelle Aufgabenteilung	71
3.6.2 _ Neuordnungen der Aufgabenteilung	76
3.6.3 _ Fazit	81

04 _ Kantonale Instrumente der Gemeindestrukturoptimierung	_ 83
4.1 _ Finanzkontrolle und Transparenz	_ 84
4.1.1 _ Gemeindefinanzberichterstattung durch den Kanton	85
4.1.2 _ Kompetenzen der kommunalen Kontrollinstanzen	89
4.1.3 _ Harmonisierte Rechnungslegung	92
4.2 _ Interkommunaler Finanzausgleich	_ 100
4.2.1 _ Direkte Fehlanreize bezüglich Gemeindegrösse	100
4.2.2 _ Die strukturerhaltende Wirkung des Finanzausgleichs	104
4.3 _ Interkommunale Zusammenarbeit	_ 108
4.3.1 _ Information, Strategie und Hilfestellung	108
4.3.2 _ Direktdemokratische Instrumente in Gemeindeverbänden	114
4.4 _ Fusionsförderung	_ 120
4.4.1 _ Fusionsförderung: Warum?	121
4.4.2 _ Kantonale Zielsetzungen	129
4.4.3 _ Die administrative Förderung von Gemeindefusionen	136
4.4.4 _ Die finanzielle Förderung von Gemeindefusionen	137
4.4.5 _ Zwangsfusionen	146
 05 _ Ranking und Schlussfolgerungen	 _ 151
5.1 _ Ranking	_ 152
5.1.1 _ Finanzkontrolle und Transparenz	152
5.1.2 _ Interkommunaler Finanzausgleich	154
5.1.3 _ Interkommunale Zusammenarbeit	155
5.1.4 _ Fusionsförderung	157
5.1.5 _ Gesamtranking	159
5.2 _ Fazit	_ 161
5.2.1 _ Chancen von Gemeindefusionen	162
5.2.2 _ Handlungsempfehlungen an die Kantone	164
5.2.3 _ Schlussbemerkungen	167
Anhang	_ 170
Literatur	_ 186

01 Einleitung

Die hohe Gemeindeautonomie im Zusammenspiel mit der direkten Demokratie ist ein wichtiger Grund für die Bürgernähe und Bedarfsgerechtigkeit der staatlichen Leistungserbringung sowie den verhältnismässig schlanken Staatsapparat in der Schweiz. Sie stellt ohne Zweifel einen Grundpfeiler des Erfolgsmodells «Schweiz» dar. Genau diese Autonomie wurde in den letzten Jahrzehnten aber zunehmend ausgehöhlt. Erstens ist eine schleichende Zentralisierung von Aufgaben und insbesondere von Entscheidungskompetenzen zu beobachten – allein zwischen 1995 und 2009 sank der kumulierte Ausgabenanteil der Gemeinden an den gesamten Staatsausgaben um 5 Prozentpunkte von 29,3% auf 24,5%, während die Anteile des Bundes und der Kantone um je 2,5 Prozentpunkte auf 33,5% bzw. 42% stiegen. Zweitens wird ein immer grösserer Anteil der kommunalen Aufgaben in Gemeindeverbänden oder anderen Gefässen der interkommunalen Zusammenarbeit erbracht, in Institutionen also, in denen die Bürger meistens weniger Mitwirkungsmöglichkeiten haben als in den Gemeinden. Beides lässt den Anteil der Aufgaben, die die Gemeinden im engeren Sinne autonom erfüllen, deutlich sinken. Das hat verschiedene Ursachen:

Die hohe Gemeindeautonomie im Zusammenspiel mit der direkten Demokratie stellt ohne Zweifel einen Grundpfeiler des Erfolgsmodells «Schweiz» dar.

Wachsende Diskrepanz zwischen der institutionellen Raumgliederung und funktionalen Räumen Durch die zunehmende Mobilität haben sich die Aktionsräume der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten enorm ausgedehnt, aus Kernstädten und Umland sind Agglomerationen mit zusammenhängenden Siedlungsteppichen geworden, und auch die funktionale Verflechtung in ländlichen Talschaften steigt rapide an. Die institutionellen Grenzen scheinen obsolet, sie sind es aber eben nicht, denn sowohl die Entscheidung über als auch die Finanzierung der kommunalen Leistungserbringung ist an die Gemeindegrenzen gebunden – ganz im Gegensatz zum Konsum öffentlicher Leistungen. Dadurch wird die fiskalische Äquivalenz, also die Übereinstimmung von Nutzniessern und Entscheidungs- sowie Kostenträger, verletzt, es entstehen Spillovers und diese wiederum verursachen Fehlanreize, die zu einem suboptimalen kommunalen Leistungsangebot führen: Es wird entweder zu viel produziert, zu wenig produziert, das Falsche produziert oder das Richtige produziert, dies aber zu teuer. Dies ist mit ein Grund, warum sich in den letzten Jahrzehnten ein dichtes Geflecht an interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) etabliert hat. Dieses hat sich oft als erfolgreich erwiesen. Die Intensität der IKZ führt jedoch zu einer so grossen Komplexität, dass sie «ganzheitlichen Steuerungsprozessen und letztlich auch der demokratischen Entscheidungsfindung abträglich ist» (Arn und Stecker 2010).

Steigende Anforderungen durch Bund und Kantone Die Welt wird immer komplexer. Stringentere Umweltschutzbestimmungen, die Koordination von Siedlung und Verkehr bei zunehmender Bevölkerungsdichte, Kinderbetreuung, Fürsorge, Altenpflege: In all diesen Gebieten sind die An-

forderungen durch den gesellschaftlichen Wandel in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen. Oft ist es der Bund, der durch strengere Vorschriften neue Voraussetzungen schafft, beispielsweise beim Vormundschaftswesen: Auf Januar 2013 soll das neue Kinder- und Erwachsenenschutzrecht, das eine Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden verlangt, in Kraft treten. Eine solche Professionalisierung ist angesichts der einschneidenden Entscheide, die von diesen Behörden getroffen werden, sicherlich angebracht. Um genügend hohe Fallzahlen für eine solche Professionalisierung zu erreichen, muss das Vormundschaftswesen aber entweder kantonalisiert oder von den meisten Gemeinden über IKZ organisiert werden. ¹ Ein anderes Beispiel ist die jüngste Änderung der Zivilstandsverordnung, mit der der Bund ein Mindestpensum von 40% für das Führen eines Zivilstandsamtes vorschreibt, damit «ein fachlich zuverlässiger Vollzug gewährleistet ist». Dieses Pensum erfordert ein Einzugsgebiet von 7000 bis 10 000 Einwohnern.

Steigende Ansprüche der Bürger Nicht nur die gesetzlichen Anforderungen der übergeordneten Gebietskörperschaften steigen kontinuierlich, sondern auch die Ansprüche der Bürger an die Qualität und Professionalität der staatlichen Leistungen. Das Milizsystem stösst deshalb an Grenzen. Nicht nur Kleinst-, sondern auch mittelgrosse Gemeinden haben teilweise grosse Mühe bei der Rekrutierung von Milizpersonal – was bei der Zahl der zu vergebenden Ämter nicht erstaunt: In Oberägeri (ZG, 5500 Einwohner) beispielsweise vereinigen die drei Gemeindetypen (Einwohnergemeinde, Bürgergemeinde, Korporationsgemeinde) nicht weniger als 23 Exekutivposten auf sich. Schliesst man die über 20 Kommissionen mit ein, sind gar weit über 100 politische Positionen zu vergeben. ² Für all diese Ämter fähige Personen zu finden, dürfte enorm schwierig sein, zumal sich «Ertrag» in Form von Reputation und Macht sowie «Aufwand» in Form von Arbeit, aber auch von öffentlicher Exponiertheit, nicht mehr im gleichen Mass die Waage halten wie früher.

Es ist nicht abzusehen, dass sich diese Trends in Zukunft verlangsamen werden, realistischer ist eher eine Beschleunigung. Dies wird in Kantonen, die im Status quo verharren, über kurz oder lang zu einer Schwächung der Rolle der Gemeinden im föderalen Aufbau der Schweiz und damit zu einer Abkehr vom bisherigen Erfolgsrezept führen. Allerdings laufen derzeit in einer deutlichen Mehrheit der Kantone Bestrebungen, dies zu verhindern.

Aufbau und Inhalt der Studie

Die zentralen Fragen, die das Kantonsmonitoring 4 zu beantworten versucht, lauten deshalb: Wie steht es um die Schweizer Gemeinden? Wie

Wie steht es um die Schweizer Gemeinden? Wie gross ist ihre Autonomie wirklich?

¹ NZZ 5. Juli 2011, S. 13: Gemeinden professionalisieren die Vormundschaft

² www.oberaegeri.ch/de/politik/behoerdenmitglieder/

gross ist ihre Autonomie wirklich? Und vor allem: Welche Instrumente und Strategien wenden die Kantone an, um eine Landschaft von starken, autonomen Gemeinden zu schaffen bzw. zu erhalten und damit die Erosion der Bedeutung der Gemeindeebene zu bremsen? In Anbetracht einiger in dieser Studie untersuchter Aspekte gilt es zu betonen: Gemeindeautonomie ist kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck. Der ökonomische Zweck ist eine möglichst bedarfsgerechte Erbringung staatlicher Leistungen durch Bürgernähe und einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften, was auch die Grundlage für ein gutes Gedeihen der Privatwirtschaft darstellt. Der politische Zweck ist eine hohe Identifikation des Bürgers mit dem Staat und eine entsprechende Legitimation staatlichen Handelns. Der soziale Zweck ist die Einbindung gerade auch wirtschaftlich weniger gut gestellter Bürger in die Verantwortung. Das Mittel hierzu sind, wie gesagt, starke Gemeinden, die einen Grossteil ihrer Aufgaben autonom erfüllen können. Diese Prämisse, die für die ganze Studie gilt, wird im nächsten Kapitel noch ausführlich begründet.

Gemeindeautonomie ist
kein Selbstzweck,
sondern Mittel zum Zweck.

In diesem *Kapitel 2* der Studie werden einige theoretische Aspekte des Themas genauer beleuchtet. Es wird gezeigt, wo die Schweiz punkto Gemeindestruktur im Vergleich mit dem Ausland steht. Auch wird der Begriff «Gemeindeautonomie», den sowohl Gegner als auch Befürworter von Gemeindefusionen als Argument ins Feld führen, analysiert. Zuletzt werden mit Gemeindefusionen, IKZ und den sogenannten FOCJ drei Lösungsansätze für die genannten Herausforderungen diskutiert.

In *Kapitel 3* erfolgt eine Bestandsaufnahme der Gemeindestrukturen auf Kantonsebene. Dazu gehören ein Vergleich der Gemeindegrössen, ein Inventar der Gemeindetypen, die Analyse der Verbreitung der interkommunalen Zusammenarbeit und ein Überblick über die bisher erfolgten und unmittelbar anstehenden Gemeindezusammenschlüsse. Ferner wird der Einfluss der Gemeinden auf die Kantonspolitik untersucht, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden in finanzieller und administrativer Hinsicht analysiert sowie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden diskutiert.

In *Kapitel 4* werden die kantonalen Instrumente zur Optimierung dieser Gemeindestrukturen verglichen. Der Begriff «Gemeindestruktur» steht in beiden Hauptkapiteln (*3 und 4*) nicht nur für die institutionelle Raumgliederung durch die Gemeinden, sondern generell für alle Faktoren, die die Bedarfsgerechtigkeit und Effizienz der staatlichen Leistungserbringung auf kommunaler Ebene beeinflussen können. *Abschnitt 4.1* befasst sich mit den Themen Finanzkontrolle und Transparenz, *Abschnitt 4.2* behandelt zwei Aspekte des innerkantonalen Finanzausgleichs, die einen (negativen) Einfluss auf die Gemeindestruktur im engeren Sinne ausüben können, in *Abschnitt 4.3* werden Steuerung und Hilfestellung der Kantone bei der interkommunalen Zusammenarbeit besprochen und *Abschnitt 4.4* analysiert und vergleicht die kantonalen Instrumente zur direkten Förderung von Gemeindefusionen.

In *Kapitel 5* schliesslich werden die Ergebnisse in einem Gesamtranking zusammengefasst. Dieses Gesamtranking stellt nichts anderes als eine Aggregation der Ergebnisse der in *Kapitel 4* analysierten Aspekte dar und erlaubt deshalb kein umfassendes Urteil über die Gemeindepolitik der Kantone als Ganzes. Vor allem ignoriert es die Tatsache, dass die Kantone mit ganz unterschiedlichen Problemstellungen konfrontiert sind. Ein sinnvoller Vergleich der Gemeindepolitik der Kantone würde eine Gegenüberstellung der individuellen Problemschwerpunkte eines jeden Kantons mit den getroffenen Gegenmassnahmen verlangen. *Kapitel 3* liefert hierzu zwar einige Grundlagen, für eine systematische Gegenüberstellung von Problemfeldern und Lösungsstrategien auf Kantonsebene wäre aber eine umfangreichere und anders aufgebaute Analyse notwendig.

Datengrundlagen

Ein Grossteil der Daten- und Informationsbasis für die Analysen in *Kapitel 3* und *4* wurde im Rahmen strukturierter, ein- bis zweistündiger Interviews mit Personen aus den Kantonsverwaltungen (im weiteren Verlauf der Studie als «Kantonsexperten» bezeichnet) erhoben. In Kantonen mit einem dedizierten Amt für Gemeinden war dies üblicherweise der Leiter dieses Amtes. In anderen Kantonen war ein Departementssekretär (des Departements des Innern oder des Finanzdepartements) die Auskunftsperson, in zwei Kantonen der Ratsschreiber. In einem war sogar ein Regierungsrat der kleinste gemeinsame Nenner für die Gemeindepolitik. Da der Fragebogen auch einige finanztechnische Fragen enthielt, zogen die Auskunftspersonen oft Experten aus diesem Sektor hinzu. Eine Liste mit allen Interviewpartnern und einigen weiteren Auskunftspersonen aus den Kantonsverwaltungen ist im Anhang (Tabelle A7) zu finden. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich für die stets geduldige sowie sehr freundliche und interessante Zusammenarbeit gedankt. Die Interviews wurden im März und April 2011 durchgeführt. Die Informationen aus den Interviews wurden anschliessend in umfangreichem «Desk Research» verifiziert, vervollständigt, ergänzt und – wo nötig – aktualisiert. Tabelle A1 im Anhang ermöglicht das schnelle Auffinden der in diesem Zusammenhang wichtigsten kantonalen Gesetze. Wichtige Daten steuerten zudem Reto Steiner und Claire Kaiser vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) in Bern bei, die für Avenir Suisse einige spezifische Auswertungen der Gemeindeschreiberbefragung 2009/2010 ³ sowie der Gemeindeexekutivmitgliederbefragung 2008/2009 ⁴ vornahmen. Auch ihnen sei herzlich gedankt.

³ Die Gemeindeschreiberbefragung wird ungefähr alle fünf Jahre vom Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) (Lausanne) in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) (Bern) durchgeführt.

⁴ Die Exekutivmitgliederbefragung fand 2008/2009 zum ersten Mal statt. Sie wurde vom Soziologischen Institut der Universität Zürich in Zusammenarbeit mit dem IDHEAP und dem KPM durchgeführt.

02 Theoretische Grundlagen

2.1 _ Die Schweiz in Europa	_ 14
2.2 _ Gemeindeautonomie	_ 18
2.3 _ IKZ, Fusionen, FOCJ?	_ 20

2.1 _Die Schweiz in Europa

Dass die Schweiz im Vergleich mit anderen Staaten äusserst kleine Gemeinden aufweist, ist bekannt. Um zu verhindern, dass bei solchen Analysen Äpfel mit Birnen verglichen werden, ist es hilfreich, ein Kategorisierungsschema anhand der Kriterien «Föderation vs. Einheitsstaat» und «dezentralisiert vs. zentralisiert» anzuwenden. Im Einheitsstaat üben die untergeordneten Einheiten nur jene Aufgaben aus, die die Zentralregierung an sie abgibt. Die Kompetenzen dieser Einheiten können von der Zentralregierung jederzeit beschnitten oder erweitert werden, der Bestand der Einheiten ist nicht garantiert und sie werden von der Zentralregierung beaufsichtigt. In einer Föderation hingegen sind die subnationalen Einheiten souverän und ihr Bestand ist garantiert. Der Bundesstaat übernimmt nur jene Aufgaben, die die Gliedstaaten an ihn abtreten. Unabhängig von der Konstitution als Einheitsstaat oder als Föderation kann die Aufgabenerfüllung jedoch zentral oder über dezentrale Organe der Selbstverwaltung erfolgen (Lijphart 1999). Wie in Abbildung 1 ersichtlich, kommen alle vier möglichen Kombinationen vor. In der Abbildung ist zudem die «Steuerautonomie» der Gliedstaaten und der Gemeinden dargestellt. Dieser durch die OECD ermittelte Indikator sagt aus, für welchen Prozentsatz des gesamten staatlichen Steueraufkommens die Gebietskörperschaften selbst den Steuersatz oder die Steuerbasis bestimmen können (Blöchliger und Pinero Campos 2011: 10).

Unabhängig von der Konstitution als Einheitsstaat oder als Föderation kann die Aufgabenerfüllung zentral oder über dezentrale Organe der Selbstverwaltung erfolgen.

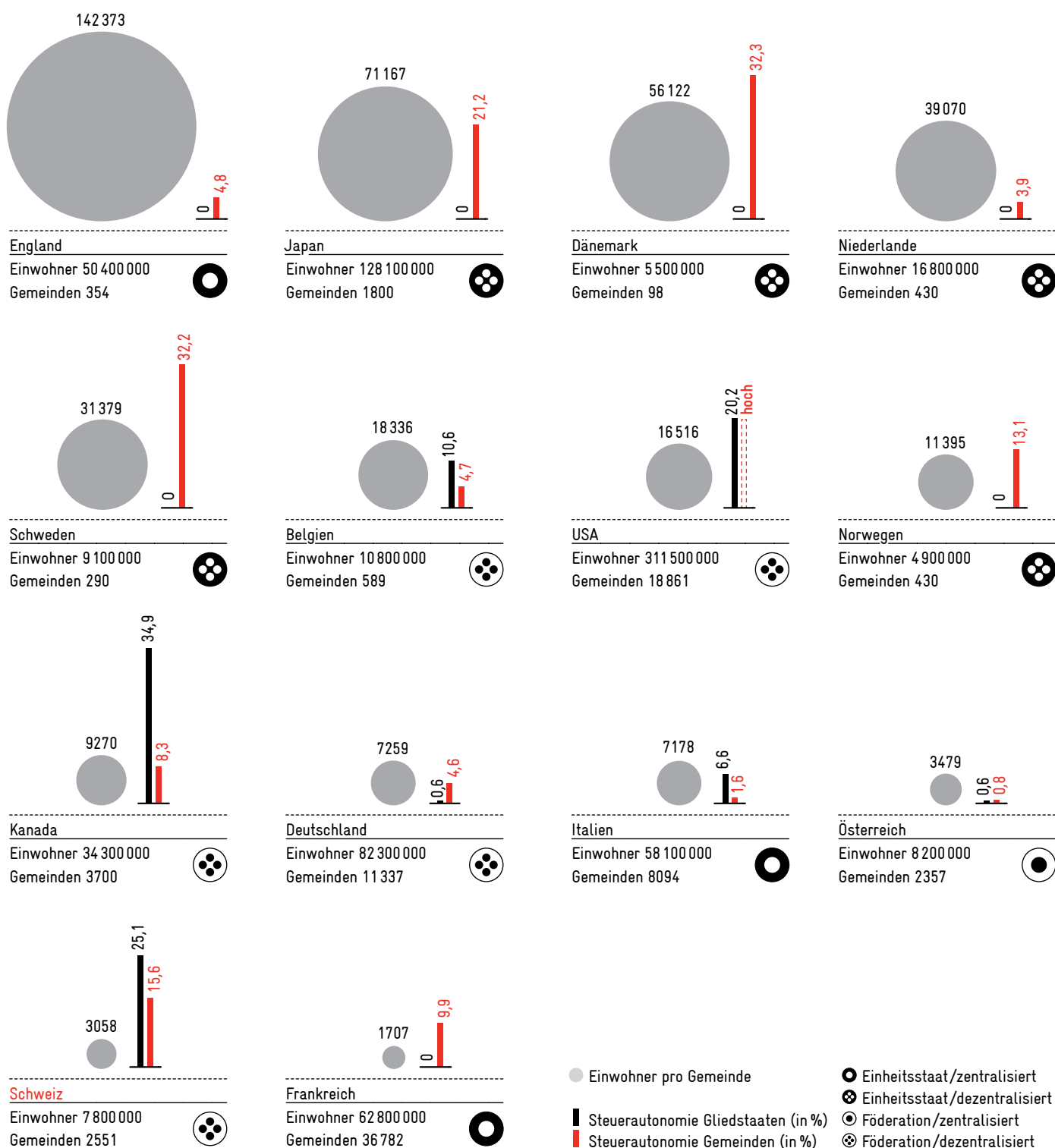
- In *zentralisierten Einheitsstaaten* sind von extrem klein (Frankreich) bis extrem gross (England) alle Gemeindegrössen ⁵ anzutreffen. Das lässt sich damit erklären, dass in diesen Ländern, die nur wenige Kompetenzen an die untergeordneten Gebietskörperschaften abtreten, die Grösse der Gemeinden schlichtweg verhältnismässig unwichtig ist.
- Den hier angeführten *dezentralisierten Einheitsstaaten* ist gemein, dass ihre Gliedstaaten nicht über eine autonome Selbstverwaltung verfügen. Diese findet ausschliesslich auf Ebene der Gemeinden statt, die dann jedoch oft eine sehr hohe Steuerautonomie aufweisen. Für dieses System sind die nordischen Länder wie Dänemark, Schweden oder Norwegen sowie Japan, die alle eine lange Tradition lokaler Selbstverwaltung haben, bekannt (Blöchliger und Pinero Campos 2011: 10). All diese Länder haben sehr grosse Gemeinden. Im Fall von Schweden und Norwegen, die eher dünn besiedelt sind, ergibt dies durchschnittliche Gemeindeflächen von 1550 km² bzw. 896 km², was in etwa der Fläche der Kantone Luzern bzw. Schwyz entspricht.
- *Zentralisierte Föderationen* sind – und das ist nicht weiter erstaunlich, da es der Grundidee des Föderalismus widerspricht – eher selten. Neben Österreich sind auch Indien oder Venezuela dazu zu zählen.

⁵ Hier und im weiteren Verlauf der Studie wird unter «Gemeindegrösse» die Einwohnerzahl (und nicht etwa die Fläche) der Gemeinde verstanden. «Grosse» Gemeinden sind also Gemeinden mit einer hohen Einwohnerzahl.

Abbildung 1

Staatsaufbau und durchschnittliche Gemeindegrössen 2011

Wie gross sind die Gemeinden in anderen Ländern und wie hoch ist deren Autonomie? Die Abbildung vergleicht diese Information für elf europäische Staaten sowie für Japan, die USA und Kanada und setzt die Zahlen in den Bezug zum Staatsaufbau (Föderation vs. Einheitsstaat, zentralisiert vs. dezentralisiert). Die Schweiz ist in einer aussergewöhnlichen Position: Ihre Kantone und Gemeinden weisen eine sehr hohe Steuerautonomie auf, sind aber viel kleiner als die Gliedstaaten und Gemeinden in Ländern mit ähnlichem Staatsaufbau.



Quellen: Lijphart 1999, OECD Fiscal Decentralization Database 2009, eigene Recherche

- In *dezentralisierten Föderationen* wie der Schweiz, Deutschland, den USA oder Kanada besitzen üblicherweise sowohl die Gliedstaaten als auch die Gemeinden über ein gewisses Mass an Steuerautonomie. Die Gemeinden sind klein (Schweiz) bis mittelgross (Belgien).

Die Gemeinden der Schweiz verfügen – vermutlich neben jenen der USA, für die kein exakter OECD-Wert vorliegt – über die höchste Steuerautonomie aller dezentralisierten Föderationen, sie sind aber gleichzeitig deutlich kleiner als die Gemeinden dieser Länder. Damit befindet sich die Schweiz in einer aussergewöhnlichen Position. Sie wäre bezüglich Gemeindeautonomie sogar eher mit den nordischen Ländern vergleichbar. Die durchschnittliche Einwohnerzahl dieser Gemeinden liegt aber um das Vier- bis Achtzehnfache über derjenigen der Schweiz, und dies, obwohl diese Länder oft deutlich dünner besiedelt sind als die Schweiz. Die Kombination von derart hoher Gemeindeautonomie mit derart kleinen Gemeinden ist weltweit einzigartig.

Gebietsreformen in Europa und der Schweiz

Die Kleinheit der Gemeinden in der Schweiz ist auch darauf zurückzuführen, dass seit Gründung des modernen Bundesstaats 1848 nie eine koordinierte Gebietsreform stattfand.⁶ Dies gilt auch für Frankreich, Österreich und Italien, in denen die Aufgabenerfüllung jedoch zentralisiert stattfindet. Die meisten anderen Länder blicken hingegen auf umfangreiche Reformen zurück: In England führte die Territorialreform von 1974 zu einer drastischen Reduktion der Gemeindezahl, in Schweden erfolgte 1952 in einer ländlichen Gebietsreform eine Reduktion von 2286 auf 816 Gemeinden und 1974 in einer städtischen Gebietsreform die weitere Reduktion auf die heutige Zahl von etwas weniger als 300 Gemeinden (Wollmann 2008: 55ff.). In Dänemark gab es im Jahr 1950 1400 Gemeinden, durch «freiwillige» Zusammenschlüsse sank die Zahl in den darauf folgenden 20 Jahren auf 1089, 1970 erfolgte durch die erste grosse kommunale Gebietsreform eine Reduktion auf 277, im Jahr 2008 durch die zweite Gebietsreform eine weitere Verringerung auf die heutigen knapp 100 Gemeinden. Belgien führte 1977 eine Gebietsreform durch, die eine Verringerung der Gemeindezahl von 2359 auf 596 zur Folge hatte. In den Niederlanden, Japan und Deutschland fand zwar nie eine von der Zentralregierung angeordnete Gemeindestrukturreform statt, doch auch in diesen Ländern führten Bottom-up-Fusionen oder von den Gliedstaaten angeordnete Top-down-Fusionen während der letzten Jahrzehnte zu einer deutlichen Reduktion der Gemeindezahl, in Deutschland beispielsweise von über 30 000 zu Beginn der 1970er Jahre auf heute 11 337.

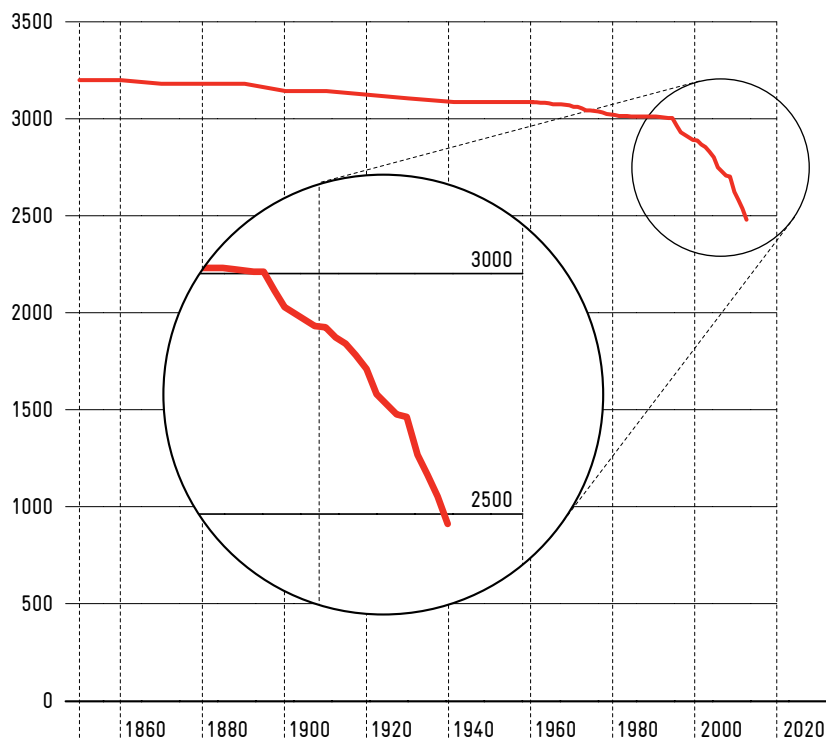
Die Kleinheit der Gemeinden in der Schweiz ist auch darauf zurückzuführen, dass seit Gründung des modernen Bundesstaats 1848 nie eine koordinierte Gebietsreform stattfand.

⁶ Das wäre auch gar nicht möglich, denn die Kantone sind, wie in Abschnitt 2.2 dargelegt wird, in ihrer internen Organisation frei.

Abbildung 2

Entwicklung der Gemeindezahl in der Schweiz

150 Jahre lang tat sich in der Schweiz praktisch nichts. Die Reduktion der Gemeindezahl in den 1990er Jahren ist fast ausschliesslich auf die Abschaffung des Gemeindedualismus im Kanton Thurgau zurückzuführen. Seit 2000 geht es zwar steil abwärts. Mit 14% fällt der Rückgang (im Vergleich zu anderen Ländern) bisher aber eher bescheiden aus.



Quellen: BFS 2011, Steiner 2008

In der Schweiz kam erst ab dem Jahr 2000 eine Fusionsdynamik in Gang.⁷ Seither hat sich die Gemeindezahl immerhin von 2899 auf 2495 (Januar 2012), also um 404 Gemeinden oder knapp 14%, reduziert. Das ist mehr als in den gesamten 150 Jahren zuvor (vgl. Abbildung 2). In den letzten vier Jahren schrumpfte die Gemeindezahl gar jährlich um ca. 50, mit Glarus hat erstmals ein Kanton eine Top-down-Gemeindestrukturreform durchgeführt und im Kanton Appenzell Innerrhoden wird eine solche diskutiert. Wer angesichts solcher Fusionswellen schon das Ende der Bürgernähe und der dezentralen Aufgabenerfüllung kommen sieht, sei daran erin-

⁷ Eine nennenswerte Anzahl von Gemeindefusionen fand zuvor nur in den 1970er Jahren in Fribourg und in den 1990er Jahren im Rahmen einer kantonalen Gemeindereform im Thurgau statt. Die dortige Reduktion der Gemeindezahl von 179 im Jahr 1992 auf 80 im Jahr 2000 ergab sich aber vor allem durch die Abschaffung des sogenannten Gemeindedualismus, also der Überlappung von Orts- und Munizipalgemeinden, die aus napoleonischer Zeit stammt. Andere Kantone hatten mit diesem echten Gemeindedualismus schon kurz nach Ende der helvetischen Republik (1798–1803) gebrochen (vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Kanton_Thurgau). Die Thurgauer Gemeindereform ist deshalb kaum mit heutigen Fusionsbemühungen zu vergleichen und findet im weiteren Verlauf der Studie nur wenig Erwähnung.

nert, dass die Schweiz auch nach der Umsetzung aller vorstellbaren zukünftigen Fusionsvorhaben immer noch über deutlich kleinere Gemeinden verfügen würde als Länder mit vergleichbar hoher Gemeindeautonomie.

2.2_Gemeindeautonomie

Die Schweizer Kantone sind, ebenso wie beispielsweise die Bundesstaaten der USA, nicht abermals föderal organisiert, sondern als dezentralisierte Einheitsstaaten zu sehen. So schreibt die Bundesverfassung nirgends explizit die Existenz von Gemeinden vor. Gemäss Artikel 50 der neuen Bundesverfassung ist zwar die Gemeindeautonomie «nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet», dies bedeutet aber nichts anderes, als dass die Kantone grundsätzlich frei in ihrer internen Organisation sind. Die Gemeinden verfügen zwar über eine autonome Selbstverwaltung und Steuerhoheit, sind aber (im Gegensatz zu den Kantonen) nicht souverän. Die Kantone regeln die Organisation und Verwaltung ihres Gebiets selber und bestimmen besonders auch, welche Aufgaben sie selbst übernehmen und welche sie an die Gemeinden delegieren (Arn und Stecker 2010: 19). Die einzigen Leitplanken, die der Bund den Kantonen bei ihrer internen Organisation setzt, sind das seit 2008 in der Bundesverfassung verankerte Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a) und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.

Die Gemeinden verfügen zwar über eine autonome Selbstverwaltung und Steuerhoheit, sind aber (im Gegensatz zu den Kantonen) nicht souverän.

Da sich der Begriff «Gemeindeautonomie» quer durch diese ganze Studie zieht, ist es sinnvoll, ihn näher zu definieren. Nur schon die Tatsache, dass er von Fusionsgegnern und Fusionsbefürwortern gleichermaßen eingebracht wird, um ihre Ansichten zu untermauern, zeigt die Vielschichtigkeit des Begriffes. Meist wird mit Autonomie die Autonomie gegenüber den übergeordneten staatlichen Ebenen assoziiert. Diese bezeichnen Gurr und King (1987) als Typ-II-Autonomie. Ebenso relevant ist jedoch die Autonomie gegenüber lokalen und wirtschaftlichen Kräften, die sogenannte Typ-I-Autonomie. Bei der Typ-II-Autonomie kann weiter unterschieden werden zwischen rechtlicher und politischer Autonomie. Ein wichtiger Aspekt der Typ-I-Autonomie ist die ökonomische Autonomie. Während die Typ-II-Autonomie hauptsächlich von den kantonalen Rahmenbedingungen abhängig und somit innerhalb eines Kantons für alle Gemeinden ungefähr gleich hoch ist, können bei der Typ-I-Autonomie auch innerhalb eines Kantons grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden auftreten (Fiechter 2011: 38f.).

– Rechtliche Autonomie: Stärke der Stellung der Gemeinden in den Kantonsverfassungen und Gemeindegesetzen, beispielsweise Existenz einer Bestandesgarantie (+). Umfang der kantonalen Vorschriften zur internen Organisation der Gemeinden (–).

- Politische Autonomie: Dezentalisierungsgrad der Kompetenzaufteilung⁸ (Regelung, Finanzierung und Vollzug von Aufgaben) zwischen Kanton und Gemeinden (+). Ausmass der administrativen Kontrolle über die Gemeinden (-). Einfluss der Gemeinden auf die kantonale Politik (+).
- Ökonomische Autonomie: Finanzielle Situation (+) und administrative Leistungsgrenzen (-) der Gemeinden sowie Ausmass, in dem die Gemeinden in die IKZ eingebunden sind (-).

Für das Ziel einer bedarfsgerechten und möglichst effizienten Leistungserbringung ist die politische und die ökonomische Autonomie der Gemeinden entscheidend. Die *politische Autonomie* ist eine notwendige Voraussetzung für die dezentrale Aufgabenerfüllung und den Wettbewerb zwischen den Gemeinden. Die *ökonomische Autonomie* erlaubt es den Gemeinden aber erst, die ihnen von den Kantonen verliehenen Kompetenzen auch zu nutzen. Für eine Gemeinde, deren finanzielle oder administrative Leistungsgrenzen überschritten sind und die in praktisch allen wichtigen Aufgabenbereichen auf die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden angewiesen ist, führt der Mangel an ökonomischer Autonomie de facto zu einem Rückgang der politischen Autonomie.

In der Literatur (Fiechter 2011: 38f.) wird als Bestandteil der Typ-I-Autonomie auch die soziale Autonomie genannt. Sie beschreibt die Unabhängigkeit der kommunalen Behörden vom Einfluss lokaler Akteure und Partikularinteressen. Damit steht sie etwas quer in dieser Definitionslandschaft, denn sie bezieht sich nicht wie die anderen Aspekte der Autonomie auf die Gemeinde als Ganzes. Die soziale Autonomie ist denn auch eher negativ zu beurteilen: Einer bedarfsgerechten Leistungserbringung ist es kaum förderlich, wenn die lokalen Behörden einen uneingeschränkten Entscheidungsspielraum (also maximale soziale Autonomie) geniessen. Die Einschränkung dieses Entscheidungsspielraums durch die lokalen Akteure sowie durch den Steuerwettbewerb ist ja im Gegenteil erwünscht, weil sie die Bürgernähe der Leistungserbringung garantieren soll. Natürlich besteht die Gefahr, dass einzelne Partikularinteressen die Gemeindepolitik dominieren, aber diesbezüglich besteht kein Unterschied zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen, höchstens dass der Wettbewerb zwischen einer Vielzahl von Gemeinden eher disziplinierend wirkt als der Wettbewerb zwischen (grossen) Staaten. Die rechtliche Autonomie ist für diese Studie insofern irrelevant, als sie keinen systematischen Einfluss auf die politische und die ökonomische Autonomie ausübt und zudem auch keinen Selbstzweck erfüllt. Wenn überhaupt, dann beeinflusst eine allzu hohe rechtliche Autonomie der Gemeinden deren politische und ökonomische Autonomie langfristig negativ, denn

Die Einschränkung des Entscheidungsspielraums durch die lokalen Akteure sowie durch den Steuerwettbewerb ist erwünscht, weil sie die Bürgernähe der Leistungserbringung garantieren soll.

⁸ Die Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird nicht durch das Gemeindegesetz behandelt, sondern erfolgt in diversen sachspezifischen Gesetzen.

eine Bestandesgarantie um jeden Preis kann dazu beitragen, dass sich eine Landschaft leistungsschwacher Gemeinden mit ineffizienten Strukturen lange aufrechterhalten kann, wodurch wiederum die Zentralisierungstendenz von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zunimmt. Wo immer in dieser Studie von Autonomie gesprochen wird, sind deshalb die politische und die ökonomische Autonomie gemeint.

2.3_IKZ, Fusionen, FOCJ?

Die in der Einleitung geschilderten Entwicklungen bringen es mit sich, dass die Bewältigung vieler kommunaler Aufgaben mit den kleinräumigen und stark ausdifferenzierten Gemeindeeinteilungen der Schweiz immer schwieriger wird. Dieser Herausforderung kann grundsätzlich auf zwei Arten begegnet werden: Durch die Bildung von grösseren Gebietskörperschaften, sprich durch Gemeindefusionen, oder durch die engere Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften, also durch verstärkte interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Überwältigende 84,6% aller Mitglieder von Exekutiven schweizerischer Gemeinden waren 2008 der Meinung, in den folgenden zehn Jahren sei eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (eher) notwendig, immerhin 47,4% machten dieselbe Aussage zur Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden.⁹ Die Ausnützung von Grössenvorteilen bzw. die Erreichung gewisser kritischer Mindestgrössen bei der Leistungserbringung wird durch beide Alternativen ermöglicht. Darüber hinaus weisen Gemeindefusionen und IKZ jedoch individuelle Vor- und Nachteile auf, die im Folgenden diskutiert werden.

Vorteile der IKZ

Letztlich hat jede «Funktion», also z. B. die Wasserversorgung, die Abfallentsorgung, die Feuerwehr oder die Sekundarschule, ihren eigenen funktionalen Raum, dessen Perimeter von den verschiedensten Faktoren wie z. B. der Produktionstechnologie, der Topographie, der Nachfragestruktur, der Siedlungsstruktur, der Mobilität der Bevölkerung und vielem mehr abhängig ist. Nur die interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht es, die Perimeter für die gemeinsame Aufgabenerfüllung in Form und Grösse flexibel den Erfordernissen der jeweiligen Aufgabe anzupassen. Dies ermöglicht theoretisch eine optimierte Leistungserbringung und eine Erhöhung der fiskalischen Äquivalenz.¹⁰

Letztlich hat jede
«Funktion», also z. B.
die Wasserversorgung,
die Abfallentsorgung,
die Feuerwehr oder
die Sekundarschule,
ihren eigenen
funktionalen Raum.

⁹ Der Prozentsatz für «Verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden» schwankte dabei zwischen 60% (BS) und 95,3% (NW), der Prozentsatz für «Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden» zwischen 8,3% (OW) und 75% (NE) (KPM 2011).

¹⁰ In ZH beispielsweise ist die Abwasserentsorgung deutlich kleinräumiger organisiert als die Abfallentsorgung. Vgl. S. 51 des Schlussberichts «Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen» www.gaz.zh.ch/internet/justiz_innere/gaz/de/reformen/reform_gemeindestruktur.htm

Nachteile der IKZ

Die IKZ ist politisch oft schwer zu steuern. Die Auslagerung einer Aufgabe in eine IKZ geht beinahe in allen Fällen mit einem gewissen Verlust direktdemokratischer Steuerung und Kontrolle einher (vgl. Kettiger 2004: 5f.). Eine funktionsübergreifende Gesamtstrategie wird durch eine allzu starke funktionspezifische Verflechtung der Gemeinden erschwert. Die Koordinationskosten und Reibungsverluste steigen mit dem Grad der Verflochtenheit. Zudem besteht die Gefahr einer Verselbständigung der Kosten, indem durch spezialisierte Fachstellen in quantitativer und qualitativer Hinsicht Dienstleistungen bereitgestellt werden, die nicht nachgefragt werden.¹¹

Verschiedentlich wird die Dynamik einer ganzen Agglomeration dadurch gebremst, dass Kernstadt und Umland gegeneinander arbeiten.

Vorteile von Gemeindefusionen

Langfristig sind durch Gemeindefusionen grössere Synergiegewinne und eine stärkere Bündelung der Kräfte möglich als durch die IKZ. Dies liegt hauptsächlich an der vereinfachten Optimierung übergeordneter Strukturen. Öffentliche Bauten und Anlagen können an geeigneten Orten zusammengefasst und der Betrieb dieser Anlagen kann optimiert werden (Kanton Luzern 2000: 7). Generell erhöhen grössere Einheiten die Flexibilität in der Raum- bzw. Nutzungsplanung. Die Nutzungskonflikte zwischen Wohnen, Arbeiten (beispielsweise die Platzierung von Industriearealen), Verkehr und Naturraum können entschärft werden, da die Optimierung der Platzierung auf einem grösseren Areal stattfindet. Dies ermöglicht neue Entwicklungsperspektiven bei einem gleichzeitig haushälterischen Umgang mit Boden. Grossprojekte, die wichtig für eine ganze Region sind, haben zudem in einem nicht durch institutionelle Grenzen zerschnittenen Perimeter geringere zeitliche und logistische Hürden zu bewältigen. Besonders gross sind diese Effekte in Agglomerationen. Zusätzlich zu den raumplanerischen Aspekten kommt hier die (fehlende) fiskalische Äquivalenz ins Spiel: Verschiedentlich wird die Dynamik einer ganzen Agglomeration dadurch gebremst, dass Kernstadt und Umland gegeneinander arbeiten. Die Bewohner reicher Vorortgürtel mit niedrigen Steuerfüssen profitieren von den Zentrumsleistungen der Stadt, die wiederum solche Leistungen wegen dieser Spillovers, also der positiven externen Effekte, möglicherweise in zu geringem Ausmass anbietet. Die horizontale und vertikale Zusammenarbeit in Agglomerationen (vgl. Arn und Stecker 2004) sowie der interkommunale Finanzausgleich können dieses Problem zwar teilweise entschärfen, vollständig eliminiert werden könnte es aber nur durch einen (unter diesen Voraussetzungen eher unrealistischen) Zusammenschluss von Kernstadt und Umland. Auch in (Alpen-) Tälern, die oft institutionell stark fragmentiert sind und üblicherweise grosse Nutzungskonflikte aufweisen, haben Gemeindefusionen grosses

¹¹ S. 6 von www.ag.ch/DokTabelle/gemeindeabteilung/index.php?controller=Download&DokId=83&Format=pdf

Synergiepotenzial. Da deren Bewohner aufgrund der topographischen Gegebenheiten oft eine gemeinsame Identität empfinden, haben solche Fusionen höhere Realisierungschancen als Fusionen in Agglomerationen.

Ein weiterer Vorteil von Gemeindefusionen liegt in der einfacheren Rekrutierung von kompetenten Behördenmitgliedern. Die durchschnittliche Zahl Personen mit einem politischen Amt (Gemeindepräsident, Gemeindeexekutive, Gemeindeparlament, Kommissionen) steigt nur unterproportional zur Gemeindegrösse,¹² in grossen Gemeinden entfallen deshalb auf ein Amt deutlich mehr potenzielle Amtsträger als in kleinen. Darüber hinaus steigt die Attraktivität eines Amtes üblicherweise mit der Grösse der Gemeinde.

(Vermeintliche) Nachteile von Gemeindefusionen

Der meistgenannte Nachteil von Gemeindefusionen ist der Verlust der Bürgernähe. Die bürgernahe Leistungserbringung garantiert, dass die staatlichen Leistungen nicht an den Bedürfnissen der Bürger vorbeiziehen, und sie erleichtert die Kontrolle des Staates durch die Bürger, wodurch ein Ausufern des Staates verhindert wird. Zweifellos sinkt die Bürgernähe in grösseren Einheiten – das ist jedenfalls die Prämisse dieser Studie, die deshalb von einiger Sympathie für dezentrale Lösungen geprägt ist. Trotzdem taugt die Bürgernähe – zumindest angesichts der derzeitigen Struktur der Schweizer Gemeindelandschaft – nur bedingt als Argument gegen Gemeindefusionen, und dies vor allem aus zwei Gründen:

- Es darf nicht vergessen werden, dass die Hälfte aller Schweizer Gemeinden im Januar 2012, also nach über einem Jahrzehnt mit relativ hoher Fusionsdynamik, immer noch weniger als 1200 Einwohner zählt.¹³ In diesen Grössenregionen lässt sich der Verlust an Bürgernähe (so denn hier überhaupt schon ein nennenswerter zu beklagen ist) relativ einfach durch die erzielbaren Effizienzgewinne kompensieren. Zum Beispiel kann mit einer Fusion die Dienstleistungsqualität durch eine Verlängerung der Schalteröffnungszeiten verbessert werden. Was in sehr kleinen Gemeinden zuweilen als pragmatisches, effizientes Vorgehen gelobt wird, beruht zudem streng genommen nicht selten auf einer Verletzung rechtsstaatlicher Kriterien, etwa wenn Baugenehmigungen auf der Strasse ausgehandelt werden, statt einen ordentlichen Prozess zu durchlaufen.
- Die Bürgernähe der Leistungserbringung geht (zumindest für die entsprechende Leistung) ebenso verloren, wenn eine Aufgabe in die IKZ ausgelagert wird, noch dazu droht hier der Verlust der demokratischen Kontrolle. Der Vorteil der IKZ gegenüber Fusionen bezüglich Wah-

Zweifellos sinkt die Bürgernähe in grösseren Einheiten. Trotzdem taugt die Bürgernähe nur bedingt als Argument gegen Gemeindefusionen.

¹² Vgl. S. 26 von www.andreasladner.ch/dokumente/Vorlesung05_Oefre/PS_CH_F%C3%B6deralismus_Gemeindeautonomie_05_Teil_1.ppt

¹³ Genau: weniger als 1218. Gegenüber dem Jahr 2000 entspricht dies durchaus einem gewissen Fortschritt. Damals lag der Median der Gemeindegrösse noch bei ca. 900 Einwohnern.

nung der Bürgernähe existiert nur insofern, als es die IKZ erlaubt, selektiv nur jene Leistungen in grösseren Einheiten zu erbringen, für die dies auch wirklich nötig ist.

Gelegentlich wird auch argumentiert, der soziale Zusammenhalt – einer der (bisher) grossen Vorzüge der Schweiz – sei in kleinen Gemeinden besonders gross. Das ist wohl korrekt. Eine Kausalität zwischen Gemeindegrösse und sozialem Zusammenhalt herzustellen, wäre jedoch verfehlt. Letzterer wird vielmehr durch die Topographie und die Mobilität der Bevölkerung bestimmt. Kleine Gemeinden liegen oft eher peripher, geographisch und topographisch von Zentren losgelöst. Es gibt verhältnismässig wenig Zu- und Wegzuger, «man kennt sich». Die institutionellen Grenzen haben auf dieses Phänomen und somit auf den sozialen Zusammenhalt keinen Einfluss, ausser man definiert ihn nur als solchen, falls er sich auf den gesamten Gemeindeperimeter bezieht. Das wird in grossen Gemeinden in der Tat nie der Fall sein, muss es aber auch nicht: Dass sich der soziale Zusammenhalt in einer Grossstadt wie Zürich nicht auf das ganze Stadtgebiet bezieht, sondern in den Quartieren, die den 1893 und 1934 eingemeindeten Gemeinden entsprechen, stattfindet – die zahlreichen Quartiertreffs, -feste und -gemeinschaftszentren zeugen davon –, heisst nicht, dass er nicht mehr existiert.

Dass sich der soziale Zusammenhalt in einer Grossstadt wie Zürich nicht auf das ganze Stadtgebiet bezieht, heisst nicht, dass er nicht mehr existiert.

Gemeindegrösse und Verwaltungskosten

Zur Frage, welchen Einfluss die Gemeindegrösse auf die Pro-Kopf-Kosten der kommunalen Leistungserbringung hat, wurde schon eine Unzahl von Studien publiziert. Deren Resultate widersprechen sich teilweise diametral, und sie sind methodisch nicht immer über alle Zweifel erhaben.¹⁴ Hier einen Überblick darüber zu geben und die Resultate im Detail zu besprechen, würde zu weit führen. Kurz zusammengefasst lässt sich sagen: Für eine degressive Kostenentwicklung spricht, dass bei zunehmender Gemeindegrösse bestehende Verwaltungsbehörden und Infrastrukturanlagen besser ausgelastet werden können (wobei hier Sprungfixkosten

¹⁴ Der grösste Kritikpunkt betrifft meist den Untersuchungsgegenstand selbst, nämlich die isolierte Betrachtung der Verwaltungskosten pro Kopf: Diese sind ein reiner Input-Faktor. Die interessantere Grösse, nämlich die Effizienz der staatlichen Leistungserbringung, kann nur ermittelt werden, wenn diesem Input ein Output gegenübergestellt wird. Da staatliche Leistungen nicht am Markt verkauft werden, ist eine monetäre Bewertung des Outputs so gut wie unmöglich. Blicke als Option noch die Befragung der Bevölkerung nach ihrer Zufriedenheit mit dem öffentlichen Angebot. Doch auch diese erweist sich als tückisch, denn ein durchschnittlicher Bürger wird kaum zwischen kantonalen und kommunalen Leistungen unterscheiden können und in seiner Beurteilung vermutlich auch Aspekte berücksichtigen, die mit der eigentlichen kommunalen Leistungserbringung wenig zu tun haben. Die blosse Betrachtung der Verwaltungskosten verleitet oft zu Fehlschlüssen, da kleine Gemeinden gewisse Leistungen, z. B. im Bereich Kultur, gar nicht erst anbieten, und das Anspruchsniveau der Bevölkerung in solchen Gemeinden oft generell tiefer liegt. Grosse bis sehr grosse Gemeinden nehmen dagegen häufig eine Zentrumsfunktion wahr und erbringen, erstens, auch Leistungen für Einwohner umliegender Gemeinden (Spillovers). Ausserdem weisen sie, zweitens, z. B. in den Bereichen Sicherheit und soziale Wohlfahrt erhöhte zentrumspezifische Ausgaben auf. Ein echter «ceteris paribus»-Vergleich wird in kaum einer Studie durchgeführt.

zu beachten sind), dass in der Verwaltung Effizienzvorteile durch Synergienutzung und Spezialisierung erzielt werden können und dass durch den Einsatz neuer Technologien, deren Einsatz sich erst ab bestimmten Mindestgrössen lohnt, Aufgaben rationeller erfüllt werden können. Gegen eine degressive Kostenentwicklung spricht, dass die Personalkosten in der Verwaltung als Folge der Spezialisierung steigen, dass die ehrenamtliche Tätigkeit (sowohl in der Verwaltung als auch in der Exekutive) vermehrt durch bezahlte Anstellungen ersetzt wird und dass der interne Organisations-, Koordinations- und Kontrollaufwand mit zunehmender Grösse steigt (ecoplan 2009b).

Doch was heisst das für Gemeindefusionen? Eines scheint klar: Die blosser Senkung der Kosten sollte kaum je das Hauptargument für eine Gemeindefusion sein. Die einzige sichere Folge einer Gemeindefusion ist die sofortige Reduktion der Anzahl politischer Ämter. Doch weil damit, wie gesagt, oft auch eine gewisse Professionalisierung (oder zumindest eine bessere Entlohnung) dieser Ämter einhergeht, besteht nur schon hier keine Garantie, dass dadurch wesentliche Kosteneinsparungen erzielt werden. In der Verwaltung wiederum erfolgt ein Stellenabbau eher selten unmittelbar. Oft werden im Vorfeld von Gemeindefusionen sogar Garantien ausgesprochen, dass Verwaltungsstellen nur über natürliche Abgänge reduziert werden. Diese Kostenvorteile ergeben sich also erst in der langen Frist und sie müssen «erarbeitet» werden, denn eine überdimensionierte Verwaltung findet ohne Kostendruck schnell neue Aufgaben, mit denen sie ihre Grösse rechtfertigen kann. Dasselbe gilt auch für die (Bewirtschaftung der) Infrastruktur: Damit es hier nicht einfach zu einer Verdoppelung kommt, sondern wirklich eine Optimierung erzielt wird, sind nach erfolgtem Zusammenschluss grosse Anstrengungen und auch gegenseitige Zugeständnisse der fusionierten Fraktionen nötig. Bei Gemeindefusionen ist zudem oft zu beobachten, dass sich das Anspruchsniveau der finanzschwächeren Gemeinde an die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen demjenigen der finanzstärkeren anpasst. Nur schon deshalb ist selten mit einem starken Rückgang der Gesamtkosten pro Kopf zu rechnen.

Die blosser Senkung der Kosten sollte kaum je das Hauptargument für eine Gemeindefusion sein.

Aus diesen Erkenntnissen zu schliessen, zwei oder mehrere strukturschwache Gemeinden könnten durch einen Zusammenschluss nicht an Stärke gewinnen, ist jedoch falsch: Eine Untersuchung des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) zeigt, dass Fusionen in der Regel zu einer finanziellen Stabilisierung bei gleichzeitig höherer Dienstleistungsqualität führen. ¹⁵ Im Kanton Graubünden konnte die grosse Mehrheit der bisher zusammengeschlossenen Gemeinden ihren Steuerfuss senken (Kanton Graubünden 2010: 636). Im Kanton St. Gallen sind gar in den bisher vereinigten Gemeinden «neben organisatorischen und emotionalen Verbesserungen überall teilweise massive finanzielle Verbesserungen

¹⁵ www.sguw.ch/d/dossiers/Seiten/Dossier_29_Gemeindefusionen_Steiner.aspx

eingetreten», und die Voraussagen zur Senkung des Steuerfusses wurden in allen Fällen übertroffen.¹⁶ Dass Gemeindezusammenschlüsse nicht in erster Linie zu einer Kostensenkung führen, ist zwar eine wichtige Erkenntnis. Ebenso wichtig ist aber der Hinweis, dass die Kosten als reine Inputgrösse zu eindimensional sind, um den Nutzen einer Fusion zu beurteilen. Wenn durch einen Zusammenschluss die Dienstleistungsqualität und damit die Attraktivität der neuen Gemeinde erhöht werden kann, ist es dieser allenfalls möglich, Steuersubstrat zurückzugewinnen oder zumindest kein weiteres zu verlieren.

Aus diesen Erkenntnissen zu schliessen, zwei oder mehrere strukturschwache Gemeinden könnten durch einen Zusammenschluss nicht an Stärke gewinnen, ist jedoch falsch.

FOCJ als Königsweg?

Frey und Eichenberger schlugen schon 1997 eine Föderalismusreform vor, die ihrer Ansicht nach die Vorteile von Gemeindefusionen und der herkömmlichen IKZ auf sich vereint, ihre jeweiligen Nachteile jedoch vermeiden könnte: Die Bildung sogenannter FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions). Diese «Jurisdiktionen» sollten ihren Aufgabenbereich selber festlegen («functional»), einander überlappen («overlapping») und dadurch im Wettbewerb untereinander um Bürger bzw. ganze Gemeinden stehen («competing»). Der Aktionsradius eines FOCUS könnte in Abhängigkeit von der zu erfüllenden Aufgabe (z. B. Kehrrichtentsorgung, Wasserversorgung, Feuerwehr, Schule, Altersheim) nach wirtschaftlichen Kriterien gewählt werden und wäre nicht mehr an die klassischen Gemeindegrenzen gebunden. Dies brächte eine Senkung der Durchschnittskosten des Angebotes und eine Erhöhung der fiskalischen Äquivalenz. Da jeder FOCUS über Steuerhoheit und eigene (direkt-)demokratische Institutionen verfügte, würden die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung nicht (wie bei der herkömmlichen IKZ) geschwächt, sondern gestärkt.

Das Konzept der FOCJ wird besonders von Fusionsgegnern immer wieder vorgebracht. Das Hauptargument gegen Gemeindefusionen lautet jeweils: In grösseren Einheiten gehen die Bürgernähe und die Identifikation mit der eigenen Gemeinde verloren. Dies führt längerfristig zu einem deutlichen Anstieg der Ausgaben, denn erstens fällt dadurch die Kontrolle des Bürgers über den Staat, dem eine Tendenz zur Maximierung seines Budgets inhärent ist, weniger strikt aus, und zweitens wird das Milizsystem geschwächt, da die Motivation, unentgeltlich für eine solche Gemeinde zu arbeiten, sinkt.

Der Einwand ist nicht ganz unberechtigt. Doch mehr noch als Gemeindefusionen wird durch diese Überlegungen das FOCJ-Konzept in Frage gestellt:

- Ein Bürger wäre Mitglied von schätzungsweise fünf bis zehn FOCJ, die alle ihre eigenen Steuern erhöhen sowie Wahlen und Abstimmungen durchführten. Für jede öffentliche Aufgabe wäre eine andere Jurisdik-

¹⁶ www.sg.vw.ch/d/fokus/Seiten/101004_GemeindeVereinigungsprojekten_Schaible.aspx

tion zuständig, die zudem (sofern das Konzept des Wettbewerbs wie gewünscht funktionierte) relativ austauschbar wäre. Die politische Gemeinde als solche existierte, wenn überhaupt, nur noch als Vertragspartner verschiedenster FOCJ. Auf eine Identifikation des Bürgers mit seinen FOCJ zu hoffen, wäre vermessen; die Identifikation mit der ausgehöhlten politischen Gemeinde wäre irrelevant, da diese keine Leistungen mehr erbringt.

- Das besonders von Fusionsgegnern hochgelobte Milizsystem wäre mit den FOCJ schlagartig Geschichte: Die Motivation, in einem FOCUS unentgeltlich ein Amt anzunehmen, wäre angesichts der fehlenden Identifikationsmöglichkeit wohl verschwindend klein. Das Konzept der FOCJ erzwingt eine vollständige Professionalisierung der Verwaltung auf der untersten Staatsebene mit entsprechenden Kostenfolgen.

Doch auch weitere Gründe lassen Zweifel aufkommen, ob FOCJ wirklich als Alternative zur Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden taugen:

- Ein entscheidendes Element der FOCJ ist der Wettbewerb, in dem sie zueinander stehen und der disziplinierend wirken soll. Für einen funktionierenden Wettbewerb müssten dem Bürger bzw. einer ganzen Gemeinde pro Aufgabenbereich jederzeit mindestens zwei FOCJ zur Auswahl zur Verfügung stehen. In vielen Bereichen, wie z. B. der Feuerwehr, können die Grössenvorteile aber nur ausgeschöpft werden, wenn der FOCUS ein zusammenhängendes Territorium bedient. Diese Bedingung steht im Widerspruch zur Möglichkeit der freien Wahl des Anbieters. Da viele öffentliche Angebote aufgrund ihrer hohen Fixkosten zudem den Charakter eines natürlichen Monopols haben, würde sich ohne Regulierung gar kein Wettbewerb einstellen. Und falls doch, würden die damit verbundenen Doppelspurigkeiten die von Frey und Eichenberger propagierte Ausnützung von Grössenvorteilen ad absurdum führen.
- Bei einigen staatlichen Angeboten ist Wettbewerb nur schon darum nicht realisierbar, weil bei ihnen das Prinzip der Nicht-Ausschliessbarkeit gilt. Wo einzelne Bürger nicht vom Konsum einer staatlichen Leistung ausgeschlossen werden können, ist einzig eine gebietskörperschaftliche Organisation der Leistungserbringer möglich.
- Ein wichtiger Vorteil von Gemeindefusionen, nämlich die bessere Koordinier- und Planbarkeit von Investitionen in die Infrastruktur, ist durch FOCJ nicht zu erreichen. Im Gegenteil: Da für jede Aufgabe eine eigene Jurisdiktion, die ihre eigenen Interessen verfolgt, zuständig wäre, würde eine kohärente, funktionsübergreifende Gesamtstrategie von Bund, Kantonen und Gemeinden enorm erschwert. So ist eine effiziente Raum- bzw. Nutzungsplanung in einem FOCJ-basierten System nur schwer vorstellbar.

Fazit

Das FOCJ-Konzept funktioniert nur in jenen Aufgabenbereichen gut, die nicht den Charakter eines natürlichen Monopols aufweisen und in denen Ausschlussbarkeit vom Konsum möglich ist. Dies sind jedoch jene Bereiche, für die sich eine hoheitliche Leistungserbringung ohnehin schlecht rechtfertigen lässt und bei denen deshalb eine Privatisierung der Bildung von FOCJ vorzuziehen wäre.

Schwieriger ist die Frage «herkömmliche IKZ oder Fusionen» zu beantworten. Bis zu einem gewissen Grad funktionaler Verflechtung und wo aufgrund der teilweise enormen Grössenunterschiede nicht alle Gemeinden gleich leistungsfähig sind, scheint die interkommunale Zusammenarbeit die zweckmässigere Strategie zu sein, denn sie erlaubt es, die Bürgernähe der Leistungserbringung nur in jenen Bereichen zu «opfern», in denen dies wegen der Skaleneffekte wirklich nötig ist. Mit einer geschickten Ausgestaltung der IKZ kann zudem der Verlust der direktdemokratischen Kontrolle minimiert werden. Steigt die funktionale Verflechtung und die Komplexität der Aufgaben allerdings auf ein Niveau, das eine Mehrheit der Gemeinden dazu zwingt, bei einem Grossteil wichtiger Gemeindeaufgaben mit anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten, sind Fusionen einer weiteren Intensivierung dieser Zusammenarbeit langfristig überlegen, denn spätestens dann beginnen die in diesem Abschnitt diskutierten Nachteile der IKZ bzw. die Vorteile von Gemeindefusionen zu dominieren. Das Ausreizen der interkommunalen Zusammenarbeit ist aber oft eine unverzichtbare Voraussetzung für die Einsicht, dass wichtige Effekte nur durch eine Fusion erzielt werden können. Das folgende Kapitel wird Aufschluss darüber geben, wo die Kantone in diesem Prozess stehen.

Das FOCJ-Konzept funktioniert nur in jenen Aufgabenbereichen gut, für die sich eine hoheitliche Leistungserbringung ohnehin schlecht rechtfertigen lässt.

03 Gemeindestrukturen

3.1 _ Institutionelle Raumgliederung der Kantone	_ 30
3.1.1 _ Gemeindegrössen im Vergleich	30
3.1.2 _ Gemeindetypen	32
3.1.3 _ Die Rolle der Bezirke	37
3.2 _ Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	_ 39
3.2.1 _ Verbreitung der IKZ in den Kantonen	40
3.2.2 _ Beurteilung der IKZ durch die Kantonsexperten	43
3.2.3 _ Häufigkeit der verschiedenen Zusammenarbeitsformen	45
3.3 _ Gemeindezusammenschlüsse	_ 47
3.3.1 _ Erfolgte und geplante Gemeindezusammenschlüsse	48
3.3.2 _ Typologie der Gemeindezusammenschlüsse	51
3.3.3 _ Der Einfluss der Kantone auf Gemeindezusammenschlüsse	54
3.4 _ Politischer Einfluss der Gemeinden	_ 55
3.4.1 _ Vertretung der Gemeindeinteressen im Kantonsparlament	56
3.4.2 _ Wahlkreise für das Kantonsparlament	58
3.5 _ Leistungsfähigkeit der Gemeinden	_ 61
3.5.1 _ Empfundene Grenzen der Leistungsfähigkeit	61
3.5.2 _ Funktionsfähigkeit des Milizsystems	62
3.5.3 _ Finanzielle Leistungsfähigkeit	67
3.6 _ Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	_ 70
3.6.1 _ Aktuelle Aufgabenteilung	71
3.6.2 _ Neuordnungen der Aufgabenteilung	76
3.6.3 _ Fazit	81

Wie steht es um die Gemeindestrukturen der Kantone sowie deren Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinden? Wie stark sind die Gemeinden auf interkommunale Zusammenarbeit angewiesen und wie wird diese von den Kantonen beurteilt? Welchen Einfluss haben die Gemeinden auf die kantonale Politik? Wie gross ist die Gemeindeautonomie wirklich und welche Unterschiede bestehen zwischen den Kantonen? *Kapitel 3* versucht, diese Fragen zu beantworten. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen dazu, den Reformbedarf in den Kantonen zu klären bzw. die kantonalen Instrumente zur Optimierung der Gemeindestrukturen zu «legitimieren».

3.1 _ Institutionelle Raumgliederung der Kantone

Im Januar 2012 zählte die Schweiz (noch) 2495 politische Gemeinden. Sie alle – von Corippo (TI) mit 12(!) Einwohnern bis Zürich mit 375 000 Einwohnern – verfügen über eine autonome Selbstverwaltung. Doch mit den politischen Gemeinden ist es längst nicht getan. In vielen Kantonen existieren parallel dazu weitere kommunale Gebietskörperschaften, die ebenfalls dem Gemeindegesetz unterstellt sind und teilweise wesentliche öffentliche Aufgaben übernehmen. Diese beeindruckende Vielfalt der subkantonalen Gebietskörperschaften soll im Folgenden dargestellt werden.

3.1.1 _ Gemeindegrössen im Vergleich

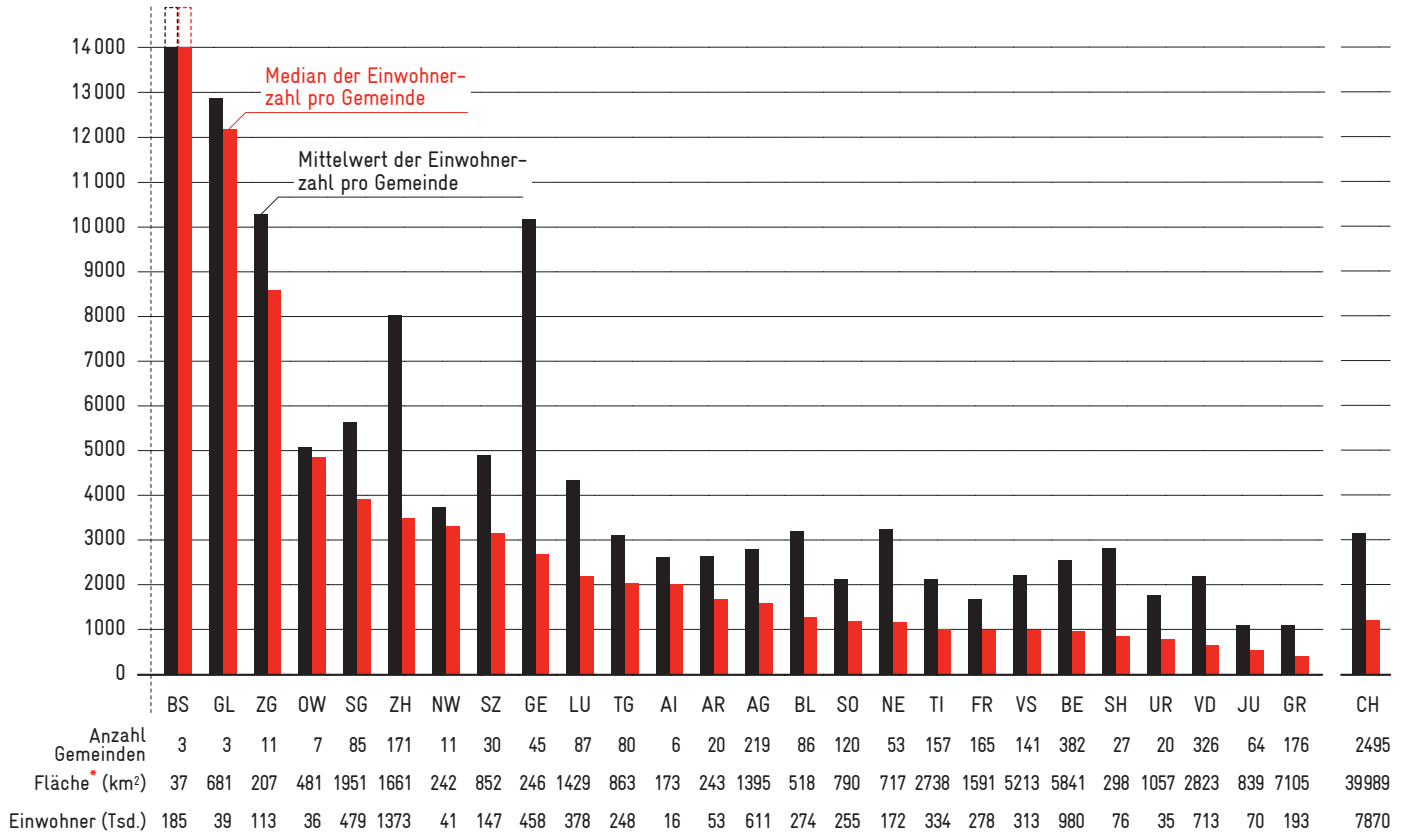
Zwar eignet sich die Einwohnerzahl nur beschränkt als Indikator für die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, doch nachdem in *Kapitel 2* die durchschnittliche Grösse der Schweizer Gemeinden mit einigen anderen Ländern verglichen wurde, liegt es nahe, zuerst einmal einen Überblick über die Gemeindegrössen in den Kantonen zu schaffen – besonders, weil zwischen den Kantonen diesbezüglich erhebliche Unterschiede bestehen. Abgesehen von BS, der als Stadtkanton mit nur drei Gemeinden eine Sonderrolle einnimmt, weist GL nach seiner umfassenden Gemeindestrukturereform, die seit Januar 2011 in Kraft ist, mit 12 870 Einwohnern pro Gemeinde die grössten Gemeinden auf. Darauf folgen ZG (10 280), GE (10 170) und ZH (8030). Der Vergleich der Mittelwerte (also Wohnbevölkerung des Kantons geteilt durch die Zahl der Gemeinden) ist jedoch wenig aussagekräftig, denn er wird durch grössere Städte stark nach oben verzerrt. Auch wenn die Diskussion über Mindestgrössen von Gemeinden wenig zielführend ist, scheint die Information, wie viele Gemeinden eines Kantons eine bestimmte Grösse überschreiten, gleichwohl relevanter als die Nennung von Durchschnittswerten. Die einfachste Kenngrösse hierfür ist der Median. Er teilt eine Gesamtheit von Beobachtungen in zwei gleich grosse Hälften. Anfang 2012 liegt der gesamtschweizerische Median der Gemeindegrösse bei 1218 Einwohnern. Die Hälfte der

Anfang 2012 liegt der gesamtschweizerische Median der Gemeindegrösse bei 1218 Einwohnern. Die Hälfte der Schweizer Gemeinden zählt also weniger als diese 1218 Einwohner.

Abbildung 3

Gemeindegrössen im kantonalen Vergleich (Stand: Januar 2012)

Die Abbildung stellt für alle Kantone die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde sowie den Median der Einwohnerzahl der Gemeinden dar. Der Median teilt die Gesamtheit in zwei Hälften. Er liegt in der Schweiz aktuell bei 1218 Einwohnern, das heisst: Die Hälfte der Schweizer Gemeinden hat weniger als 1218 Einwohner. Je stärker ein Kanton von einzelnen grösseren Städten geprägt ist, desto weiter liegt der Durchschnitt über dem Median.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BFS 2011

* ohne Seen

Schweizer Gemeinden zählt also weniger als diese 1218 Einwohner.¹⁷ Abbildung 3 stellt Median und Durchschnitt der Gemeindegrösse in den Kantonen dar. Freunde der Statistik finden im Anhang (Abbildung A2) umfangreichere Informationen zur Verteilung der Gemeindegrössen je Kanton. GE und ZH fallen in dieser Betrachtung deutlich zurück, befinden sich jedoch immer noch im vorderen Mittelfeld. Ebenfalls relativ grosse Gemeinden weisen die Kantone OW, SG, NW und SZ auf. Da diese vier Kantone eher ländlich geprägt sind, ja teilweise sogar zu den Gebirgskantonen zählen, würde man hier gemeinhin eher kleinteilige Gemeindestrukturen erwarten. Andere Gebirgskantone (GR, UR, VS) sind punkto Gemeindegrösse denn auch im hintersten Drittel zu finden. GR weist von allen Kantonen die kleinsten Gemeinden auf: Die Hälfte hat weniger als 400 Einwohner. Die extreme Kleinheit der Gemeinden in Gebirgskan-

¹⁷ Es sollte jedoch auch erwähnt werden, dass in dieser Hälfte der Gemeinden nur 8,7% der Gesamtbevölkerung leben.

tonen sollte jedoch keinesfalls als «naturgegeben» betrachtet werden. Im Gegenteil: Die Täler formen natürliche Landschaftskammern, die zwar kaum funktionale Verflechtungen mit den Nachbartälern aufweisen, jedoch sehr grosse funktionale Verflechtungen innerhalb des Tales – beispielsweise im Verkehr, im Tourismus, in der Wasserversorgung/Abwasserentsorgung, beim Lawinenschutz und bei Hochwasserverbauungen. Meist werden diese Täler aber von vielen Gemeindegrenzen «zerschnitten», wodurch Nutzungskonflikte entstehen können, aus denen sich ein erhöhter Koordinationsbedarf ableitet.

Auffällig ist die Kleinheit der Gemeinden in den Kantonen des lateinischen Sprachraums: Sechs der sieben lateinischen Kantone (JU, VD, VS, FR, TI, NE) liegen auf den hintersten elf Plätzen, obwohl die Fusionsdynamik in diesen Kantonen im letzten Jahrzehnt deutlich grösser war als in den Deutschschweizer Kantonen (vgl. Abschnitt 3.3). Vielleicht sollte hier das «obwohl» durch ein «weil» ersetzt und die Kausalität umgekehrt werden: Weil diese Kantone eine derart kleinteilige Gemeindestruktur aufweisen bzw. aufwiesen, finden und fanden hier mehr Gemeindefusionen statt.

3.1.2 _ Gemeindetypen

Wenn in dieser Studie allgemein von «Gemeinden» gesprochen wird, sind damit die «politischen Gemeinden» gemeint, wobei je nach Kanton unterschiedliche Bezeichnungen existieren.¹⁸ In den meisten Kantonen gibt es daneben aber zur Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben weitere körperschaftlich organisierte Gemeinwesen, allen voran Schulgemeinden, Bürgergemeinden und Korporationen (siehe Abbildung 4). Dieser Abschnitt soll eine Übersicht über die vielfältigen Organisationsformen ermöglichen.

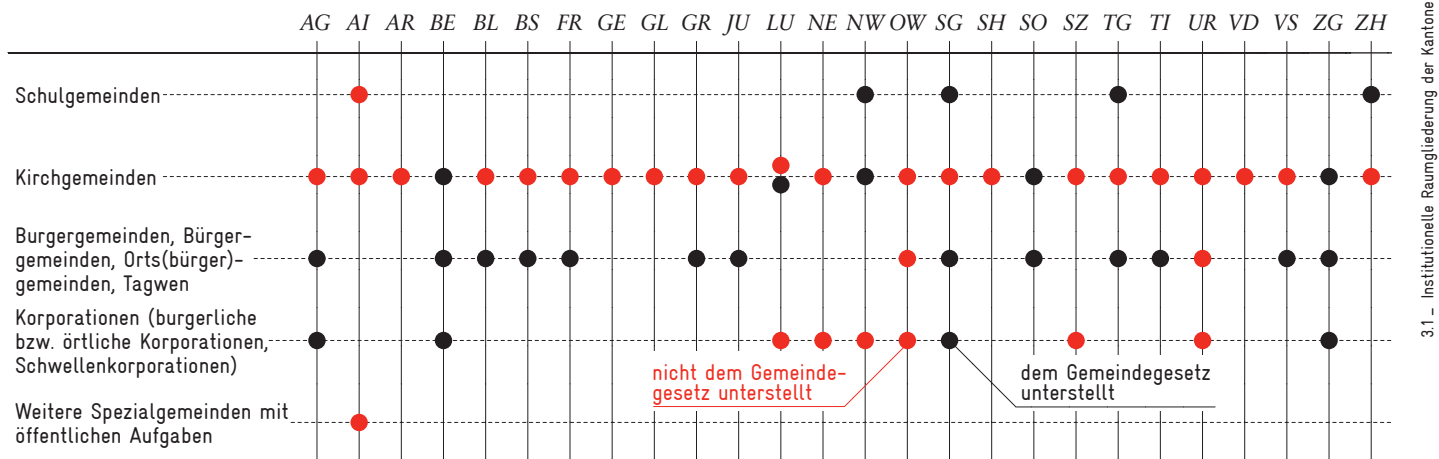
Kirchgemeinden

Kirchgemeinden sind in allen Kantonen von den politischen Gemeinden separiert. Ein säkularer Staatsaufbau erfordert dies. Sie verfügen üblicherweise über Steuerhoheit.¹⁹ Meist sind sie nicht den kantonalen Gemeindegesetzen unterstellt, sondern unterliegen einer spezifischen Gesetzgebung. Ausnahmen bilden die Kantone BE, NE, SO, ZG sowie teilweise LU. Die Grenzen der Kirchgemeinden der grossen Landeskirchen sind oft kongruent mit den Grenzen der politischen Gemeinden, in einigen kleineren, katholisch geprägten Kantonen (NW, UR, ZG) umfasst die (jeweils einzige) reformierte Gemeinde das gesamte Kantonsgebiet. Die Kirchgemeinden erfüllen keine staatlichen Aufgaben und es besteht kein Beitrittszwang.

¹⁸ Siehe http://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gemeinde: In AG, AR, BL, BS, BE, LU, OW, SH, SO, UR und ZG «Einwohnergemeinde», in VS «Municipalgemeinde», in AI «Bezirk»

¹⁹ Ausführlichere Informationen hierzu: www.rkz.ch/index.php?c=kw&na=2,2,0,0,d

Die Abbildung ermöglicht einen schnellen Überblick über die Existenz spezieller Gemeindetypen in den Kantonen. Als «Gemeindetyp» gilt hier jede Körperschaft des öffentlichen Rechts, die potenziell dem Gemeindegesetz unterstellt sein könnte. Nicht berücksichtigt sind die Gemeindeverbände. Diese werden in Abschnitt 3.2 separat behandelt. AI, OW und UR haben kein Gemeindegesetz. Für diese Kantone sind die vorhandenen Körperschaften deshalb ausnahmslos mit roten Punkten markiert.



Quelle: Eigene Erhebung

Schulgemeinden

In AI, NW, SG, TG und ZH werden die öffentlichen kommunalen Schulen nicht von den politischen Gemeinden, sondern von separaten Schulgemeinden verwaltet. Diese sind teilweise unterteilt in Primar- und Sekundarschulgemeinden. Die Wichtigkeit der Schulgemeinden in diesen Kantonen ist gross. Ihr Budget übertrifft nicht selten dasjenige der politischen Gemeinden. Im TG beispielsweise liegt der durchschnittliche Steuerfuss der politischen Gemeinden bei ca. 60 Punkten, derjenige der Schulgemeinden bei 100. Noch extremer ist die budgetmässige Dominanz der Schulgemeinden in NW. Deren durchschnittlicher Steuermultiplikator (1,52) ist mehr als doppelt so hoch wie jener der politischen Gemeinden (0,67).²⁰

In all diesen Kantonen ist jedoch ein Trend zur Reduktion der Anzahl Schulgemeinden zu beobachten, entweder durch Fusion mit benachbarten Schulgemeinden oder durch Überführung in die politische Gemeinde: In AI sank die Zahl der Schulgemeinden seit 2001 von 12 auf 10. TG verzeichnete in derselben Zeit durch Fusionen von Schulgemeinden einen Rückgang von 149 auf 92. In ZH (Rückgang von 179 auf 135) dominierte zuerst die Überführung in die politischen Gemeinden, also die Bildung von Einheitsgemeinden, seit einigen Jahren läuft der Trend aber – ausgelöst durch das neue Volksschulgesetz von 2005, dessen Umsetzung eine kritische Betriebsgrösse erfordert – in Richtung Fusionen unter Schulgemeinden. Der Entwurf des neuen Gemeindegesetzes, der

Das Budget der Schulgemeinden übertrifft nicht selten dasjenige der politischen Gemeinden.

²⁰ Vgl. www.nw.ch/dl.php/de/20051201111953/Steuerfsse_2011.pdf

nach der ersten Vernehmlassung im Frühjahr 2011 voraussichtlich noch 2012 dem Parlament vorgelegt wird, strebt die Integration der Schulgemeinden in die politischen Gemeinden an. Der Zusammenschluss zwischen Schulgemeinden soll hingegen erschwert werden, da er die Bildung von Einheitsgemeinden erschwert. In SG ist die Reduktion (von 136 auf 67) teilweise auf die Zusammenlegung von Schulgemeinden und teilweise auf die Inkorporation in die politischen Gemeinden zurückzuführen. Für Letzteres wurde durch das Gemeindevereinigungs-gesetz (2007) und das neue Gemeindegesetz (2009) die Basis geschaffen. In NW ist die Bildung von Einheitsgemeinden in vollem Gange: Bisher wurden die Schulgemeinden Ennetmoos (2011), Hergiswil und Stans (jeweils 2012) in die entsprechenden politischen Gemeinden überführt. Das Vorgehen sorgt allerdings für Gesprächsstoff: Da der Kanton diesen Prozess bisher kaum steuert, wählten die neuen Einheitsgemeinden unterschiedliche Organisationsformen. Es wird befürchtet, dass dadurch die notwendige Kooperation im Bereich Schule erschwert wird.^{|²¹}

Die Überführung von Schulgemeinden in die politischen Gemeinden wird in den betroffenen Kantonen meist kontrovers diskutiert. So argumentieren im Kanton Zürich die Verfechter der Schulgemeinden, die Autonomie der «Schulpflegen» garantiere die Qualität der Volksschule besser als Einheitsgemeinden, in denen finanzpolitische Argumente stärker im Vordergrund stünden. Von den politischen Gemeinden wird hingegen zuweilen über einen verschwenderischen Umgang der Schulgemeinden mit Steuergeldern geklagt. Der Umstand, dass Schulpflegen ihre Aufgaben jeweils möglichst umfangreich erfüllen wollen, führt deshalb häufig zu Konflikten.^{|²²} Interessant ist, dass sich in diesem Konflikt beide Seiten letztlich desselben Arguments bedienen, es jedoch unterschiedlich werten. Das Phänomen, wonach das Qualitätsbewusstsein in ausgelagerten, autonomen Einheiten relativ gross, das Kostenbewusstsein hingegen deutlich schwächer ausgeprägt ist, wird nicht nur in der Diskussion um die Schulgemeinden als Argument eingebracht, sondern ist auch bei verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu beobachten (vgl. Abschnitt 3.2).

Die Überführung von Schulgemeinden in die politischen Gemeinden wird in den betroffenen Kantonen meist kontrovers diskutiert.

Bürgergemeinden

Bürgergemeinden (auch Bürgergemeinden, Ortsgemeinden) existieren (noch) in 15 der 26 Kantone. Ihnen gehören, unabhängig vom aktuellen Wohnort, Personen an, die den Status des Bürgers und damit das Heimatrecht der (Bürger-)Gemeinde besitzen. Sie verwalten ihre Bürgergüter wie Wald oder Alpen, sofern dieses Recht nicht einer Korporations-gemeinde (siehe nächster Abschnitt) zugewiesen ist.^{|²³} In einigen Kantonen ver-

²¹ Vgl. www.onz.ch/artikel/100478/ oder www.onz.ch/artikel/100943/

²² Vgl. www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Der-Aufstand-der-Schulpflegen-gegen-den-eigenen-Untergang-/story/19776108

²³ <http://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgergemeinde>

leihen sie das Bürgerrecht. In SG können die Ortsgemeinden gemäss Verfassung zusätzliche Aufgaben z. B. im Kultur- oder Sozialbereich wahrnehmen, allerdings nur, wenn sie nichtgesetzlicher Natur sind. In ZG fällt auf jede der elf Einwohnergemeinden eine entsprechende Bürgergemeinde. Zusätzlich zu den üblichen Aufgaben sind diese auch verantwortlich für das Vormundtschaftswesen und die Sozialhilfe für die in ihrem Heimatort wohnenden Bürger sowie für die «Förderung der Heimatverbundenheit». Sie haben sogar das Recht, eigene Steuern zu erheben. Davon machten 2010 fünf der elf Bürgergemeinden Gebrauch.^{|²⁴} Eine grosse Bedeutung haben die Bürgergemeinden («patriziati») auch im TI, wo ihnen 75% der insgesamt 140 000 ha Wald gehören, und im VS. Den Stellenwert der Bürgergemeinden in diesen beiden Kantonen sieht man auch daran, dass die Bürgergemeinden bei vielen der bisherigen Gemeindefusionen nicht mitfusionierten. So kommt es, dass im VS noch 151 Bürgergemeinden existieren, obwohl der Kanton nur noch 141 politische Gemeinden zählt. Das TI weist bei 157 politischen Gemeinden gar 211 Bürgergemeinden auf. Diese übernehmen umfangreiche Aufgaben wie die Verwaltung von Wäldern, Alpen sowie den darauf stehenden Anlagen wie Strassen, Wege, Steinbrüche, Wasserleitungen, Käsereien oder Sport- und Tourismuseinrichtungen.^{|²⁵}

Eine grosse Bedeutung haben die Bürgergemeinden («patriziati») im TI, wo ihnen 75% der insgesamt 140 000 ha Wald gehören, und im VS.

Korporationen

Die Korporationen verwalten, ähnlich wie die Bürgergemeinden, ihre Korporationsgüter wie Wald, Alpen, Allmenden und die Gebäude, die auf diesen Territorien liegen. Sie sind vor allem in den Zentralschweizer Kantonen von Bedeutung. Ein Grossteil des Bodens in diesen Kantonen ist Eigentum der Korporationen. In UR obliegt den beiden Korporationen zudem die Gerichtsorganisation. In OW und SZ nehmen sie auch Aufgaben im Bereich Wasserbau wahr. In SZ existieren beispielsweise nicht weniger als 45 Korporationen und Genossamen, denen ein knappes Drittel aller Stimmberechtigten angehört und von denen einige aufgrund ihres umfangreichen Immobilienbesitzes durchaus wichtige wirtschaftliche Akteure sind.^{|²⁶} In SG gibt es zwei verschiedene Arten von Korporationen: Die «örtlichen Korporationen» sind an die politischen Gemeinden angehängt, die «ortsbürgerlichen Korporationen» an die Bürgergemeinden. An beide Korporationstypen werden gesetzliche öffentliche Aufgaben delegiert, meist in den Bereichen Waldwirtschaft, Wasserver/-entsorgung sowie Elektrizität.

²⁴ Die Steuerfüsse dieser fünf Bürgergemeinden betragen zwischen 1% und 3% des kantonalen Ansatzes, vgl. www.zug.ch/behoerden/direktion-des-innern/zivilstands-und-burgerrechtsdienst/gemeindestatistiken/steuern-der-buergergemeinden/view

²⁵ Vgl. www.alleanzapatriziale.ch/

²⁶ Vgl. www.schwyzer-korporationen.ch/verband/struktur.html

Spezialgemeinde im Kanton Appenzell Innerrhoden

In AI nimmt die «Feuerschaugemeinde» wichtige öffentliche Aufgaben wie die Feuerwehr, die Wasser- und Energieversorgung wahr. Sie ist auf ihrem Gebiet zudem für die örtliche Raumplanung und die baupolizeilichen Aufgaben inklusive der Erteilung von Baubewilligungen verantwortlich. Sie überlagert die Gemeinden ^{|27} Appenzell, Rüte und Schwende, da das eigentliche Dorf Appenzell unter diesen drei Gemeinden aufgeteilt ist, und deckt damit über die Hälfte der Kantonsbevölkerung ab. Sie erlangte 1962 den Status als Spezialgemeinde des öffentlichen Rechts, ihre Wurzeln reichen jedoch ins 16. Jahrhundert zurück. Man könnte sie damit – obwohl sie formal kaum als solche gesehen wird – als die älteste institutionalisierte Form der interkommunalen Zusammenarbeit bezeichnen. Sie ist bestimmt ein Grund für die sonst eher geringe Verbreitung der IKZ im Kanton.

Doppelspurigkeiten durch zusätzliche Gemeindetypen

In Kantonen, in denen Spezialgemeinden wesentliche öffentliche Aufgaben erfüllen, werden die politischen Gemeinden entsprechend entlastet. Dies gilt besonders für einige Kantone der Zentralschweiz. Auf der anderen Seite verkomplizieren diese zusätzlichen Körperschaften die Strukturen, gewisse Entscheidungsprozesse und die Koordination. Zu denken ist beispielsweise an die schwierige Abstimmung der kommunalen Nutzungsplanung im VS mit den Interessen der Bürgergemeinden, die einen erheblichen Anteil des Grundes besitzen. Parallele Körperschaften erhöhen zudem den Personalbedarf und damit die Anforderungen an das Milizsystem, da mit ihnen eine Vervielfachung der Gremien einhergeht und auch sonst einige Synergien, wie z. B. eine gemeinsame Buchführung oder Liegenschaftsverwaltung, nicht genutzt werden. In SG können auf den Perimeter einer politischen Gemeinde mehr als sechs Spezialgemeinden entfallen. Neben den 86 politischen Gemeinden verfügte SG im Jahr 2009 über 84 Schulgemeinden, 104 Orts- oder Ortsbürgergemeinden sowie 132 Korporationen und damit insgesamt 406 dem Gemeindegesetz unterstellte Körperschaften. ^{|28} Das Gemeindevereinigungs-gesetz, das seit Mitte 2007 in Kraft ist, löste allerdings einen klaren Trend zur Reduktion der Zahl dieser Körperschaften durch Inkorporationen und Fusionen aus.

Von allen Kantonen wies bis vor kurzer Zeit aber GL die extremste Struktur auf: Parallel zu den 25 politischen Gemeinden, auf die sich die

In SG können auf den Perimeter einer politischen Gemeinde mehr als sechs Spezialgemeinden entfallen.

²⁷ In AI lautet der korrekte Name für die unterste Staatsebene «Bezirk». Dieser ist jedoch in seiner Funktion vergleichbar mit den politischen Gemeinden der anderen Kantone, und er wird beispielsweise vom Bundesamt für Statistik auch als Gemeinde gezählt. Deshalb wird im Rest der Studie auch für AI von «Gemeinde» gesprochen, um Verwechslungen mit den Bezirken der anderen Kantone vorzubeugen.

²⁸ Siehe S. 5 von www.gemeinden.sg.ch/home/downloads/vereinigungen/_jcr_content/Par/downloadlist_1/DownloadListPar/download.ocFile/Informationen%20zur%20m%C3%B6glichkeit%20Fusion.pdf

bloss 38 500 Einwohner verteilten, existierten 18 Schulgemeinden, 16 Fürsorgegemeinden und 9 Tagwen (Bürgergemeinden). Sie alle wurden mit Inkrafttreten der Glarner Gemeindereform auf 1.1.2011 aufgelöst und in die 3 neuen Einheitsgemeinden überführt. Die Aufgaben der ehemaligen Fürsorgegemeinden wurden dem Kanton übertragen, die Anzahl der Gemeindeverbände konnte von 20 auf 2 reduziert werden. Neben GL weisen auch AR, GE, SH sowie VD keinerlei Doppelspurigkeiten in der körperschaftlichen Struktur auf.

3.1.3 – Die Rolle der Bezirke

In 16 der 26 Kantone existiert zwischen Kanton und Gemeinden eine Ebene weiterer institutioneller Einheiten. Meist werden diese Bezirke genannt, doch auch andere Bezeichnungen (z. B. Verwaltungskreise in BE oder Amteien in SO) sind gebräuchlich. Nur in 12 dieser 16 Kantone stellt der Bezirk tatsächlich eine mittlere Verwaltungsebene mit administrativen Aufgaben dar, in SH und LU fungieren die Bezirke bzw. Ämter nur noch als statistische Einheiten, in NE und JU zusätzlich als Wahlkreis für die Grossratswahlen (siehe Abbildung 5). Generell ist ein Trend zur Abschaffung bzw. Marginalisierung der Bezirke zu beobachten. Bisher wurde die mittlere Verwaltungsebene in AR (1995), SH (1999), SG (2003) und LU (2007) aufgehoben.²⁹

Die Bezirke dienen – wo vorhanden – in der Regel der dezentralen Ausübung kantonaler Aufgaben wie beispielsweise der Gemeindeaufsicht. Auch das (erstinstanzliche) Gerichtswesen wird oft durch die Bezirke organisiert. 7 Kantone (BL, FR, GR, SO, SZ, VS, ZH) delegieren weitere Aufgaben an die Bezirke. Diese sind jedoch meist nur administrativer Natur. Eine Bottom-up-Zuteilung von kommunalen Aufgaben durch die Gemeinden an den Bezirk ist nur in den beiden Bergkantonen GR³⁰ (siehe Box 1) und VS möglich. Dass die Bezirke kaum als Gefäss für interkommunale Zusammenarbeit wahrgenommen werden, mag teilweise daran liegen, dass deren Perimeter selten den wesentlichen funktionalen Räumen entsprechen. Dieser Umstand war mit ein Grund für die jüngsten Bezirksreformen in einigen Kantonen: Im Jahr 2010 wurden in BE die 26 Amtsbezirke, die dahin vor allem der dezentralen Organisation kantonaler Behörden dienten, auf 10 Verwaltungskreise, die wiederum in 5 Verwaltungsregionen zusammengefasst sind, reduziert. Dies ermög-

Dass die Bezirke kaum als Gefäss für interkommunale Zusammenarbeit wahrgenommen werden, mag teilweise daran liegen, dass deren Perimeter selten den wesentlichen funktionalen Räumen entsprechen.

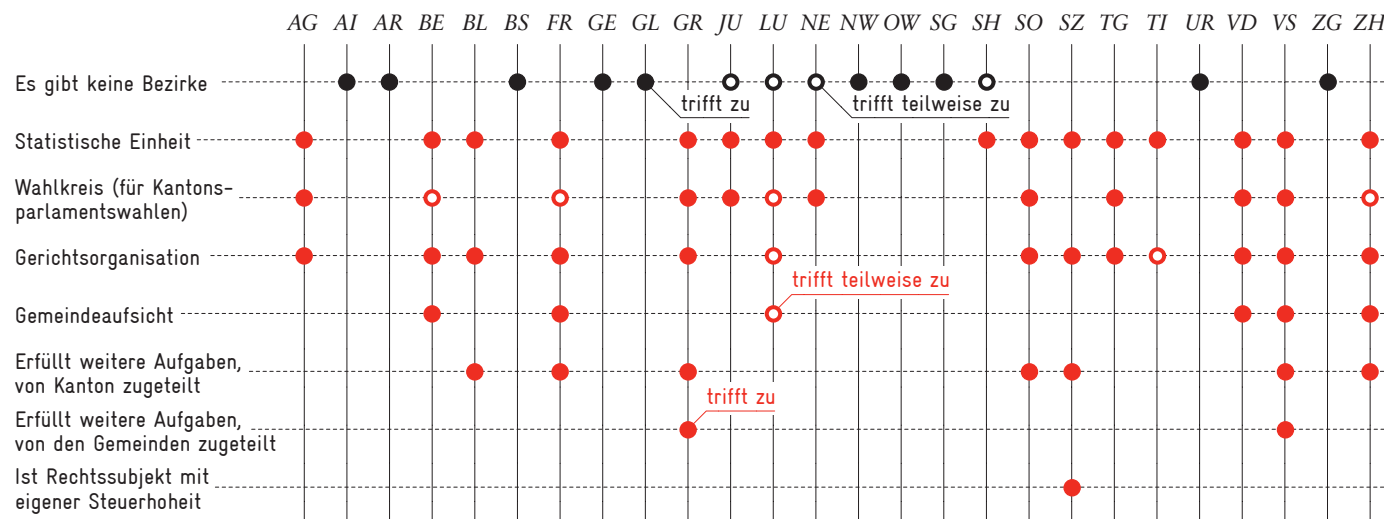
²⁹ http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirk_%28Schweiz%29

³⁰ Die Bottom-up-Zuteilung von Aufgaben erfolgt in GR an die Regionalverbände und in geringerem Ausmass an die Kreise, nicht an die Bezirke. Für die Abbildung 5 und die entsprechenden Erläuterungen wird der Begriff «Bezirk» jedoch als Synonym für jede Ebene zwischen Kanton und Gemeinden betrachtet. Demzufolge wird hier für GR nicht zwischen Bezirk, Kreis und Regionalverband unterschieden.

Abbildung 5

Die Rolle der Bezirke (2012)

Die Abbildung zeigt, welche Funktionen die Bezirke (bzw. im Allgemeinen eine mittlere Staatsebene zwischen Kanton und Gemeinden) in den Kantonen wahrnehmen. Die Aussage «trifft teilweise zu» bei den leeren Kreisen bedeutet in der Zeile «Es gibt keine Bezirke», dass der Bezirk zwar keine mittlere Verwaltungsebene darstellt, jedoch als statistische Einheit oder als Wahlkreis fungiert, und in den übrigen Zeilen, dass die Perimeter der Bezirke nicht vollständig mit den Perimetern, nach denen die fragliche Funktion organisiert ist, übereinstimmen.



Quelle: Eigene Erhebung

lichte einen deutlichen Abbau der Verwaltungsstellen.³¹ Die Orientierung der Verwaltungsregionen an den funktionalen Räumen ermöglicht zudem die Gründung von darauf basierenden Regionalkonferenzen als öffentlich-rechtliche Körperschaften für die interkommunale Zusammenarbeit in regionalen Fragen und Aufgaben (vgl. Box 6). In VD erfolgte 2007 eine Reduktion der Anzahl Bezirke, in VS ist eine solche in Diskussion.

SZ ist der einzige Kanton, in dem die Bezirke über Steuerhoheit verfügen. Ihre wichtigste Aufgabe ist die Führung der Sekundarstufe 1. Diese verursacht ca. vier Fünftel ihrer Gesamtausgaben. Die Bezirke nehmen aber auch Aufgaben im öffentlichen sowie im Strassenverkehr und in weiteren Bereichen wahr und beschäftigen damit im Jahr 2008 immerhin 30% der gesamthaft von Gemeinden und Bezirken öffentlich Angestellten. In den anderen Kantonen bewegt sich dieser Wert zwischen 0% und 2,5% (BfS: Eidgenössische Betriebszählung 2010). Von den insgesamt 6 Bezirken in SZ bestehen 3 (Einsiedeln, Küssnacht, Gersau) aus nur einer einzigen Gemeinde, der Bezirk Höfe umfasst 3, March 9 und Schwyz 15 Gemeinden. Letzterer umfasst somit die Hälfte aller Gemeinden und einen Drittel der kantonalen Bevölkerung, während Gersau gerade einmal 2000 Einwohner zählt. Da sich die Bezirke in dieser Gestalt kaum dazu eignen,

³¹ Mit der Entschlackung der dezentralen Verwaltung erlosch auch der Bedarf für vierzehn Schlösser und Herrschaftshäuser, die den Statthaltern als Amtssitze dienten (vgl. www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/aktuell/nicht_mehr_herr_im_eigenen_schloss_1.547899.html). Das alte System mit den 26 Amtsbezirken war also mit nicht zu vernachlässigenden «Opportunitätskosten» verbunden.

regionale Aufgaben zu erfüllen, strebte der Kanton in seiner sogenannten «G-Reform» die Abschaffung der Bezirke an (Kanton Schwyz 2002). Der volumenmässig grösste Teil der Aufgaben hätte an die Gemeinden übergehen sollen. Die Vorlage wurde jedoch vom Volk im November 2006 abgelehnt. In anderen Kantonen scheinen die Probleme ähnlich gelagert zu sein. So erwähnte im Rahmen der geführten Interviews ein Vertreter eines bevölkerungsreichen Kantons: «Insgesamt fällt es dem Kanton wie den Gemeinden schwer, ihre Organisationsstruktur neuen, grossräumigeren Bedürfnissen anzupassen. Beide weichen lieber auf neue Organisationsformen aus und rühren nicht am Bestehenden, obwohl es seinen Zweck immer weniger erfüllt.»

Box 1

Dreifach-Struktur im Kanton Graubünden

GR ist auf der mittleren Ebene der Gebietskörperschaften komplex strukturiert (Kanton Graubünden 2010: 668 ff.). Der Kanton ist eingeteilt in:

- 11 Bezirke: Sie sind ausschliesslich für die Gerichtsorganisation zuständig.
- 13 Regionalverbände: Sie sind keine Verwaltungsebene, sondern einzig Träger regionaler Aufgaben und als solche verfassungsmässig verankert. Vom Kanton übernehmen sie nur die Richtplanung, die Gemeinden können ihnen weitere Aufgaben (z. B. in den Bereichen Tourismus, Wirtschaftsförderung, Schulen, Spitäler, Heime, Spitex, Musikschulen, Museen, Wasserversorgung, Abwasserreinigung, Abfallbeseitigung) zuweisen. In der neuen Kantonsverfassung von 2004 wurden Minimalanforderungen verankert, um ihre demokratische Legitimität zu erhöhen.
- 39 Kreise: Diese sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit und übernehmen Aufgaben, die ihnen durch den Kanton oder die Gemeinden übertragen werden. Gemäss kantonalem Recht erfüllen sie Funktionen im Bereich des Betreibungs-, Vormundschafts- und Zivilstandswesens. Diese sollen jedoch in den nächsten Jahren an eine obere Ebene abgegeben werden. Beim Gerichtswesen (im Rahmen der Justizreform auf Januar 2011 an die Bezirke abgegeben) wurde dieser Schritt schon vollzogen. Weiterhin sollen die Kreise jedoch als Träger (inter-)kommunaler Aufgaben dienen können. In der Praxis nehmen sie bisher aber kaum selbständig solche öffentlichen Aufgaben wahr.

Die Bündner Regierung und das Parlament sind sich einig, dass die Bezirke und Regionalverbände deckungsgleich gemacht und bis 2015 in eine noch genau festzulegende (aber deutlich geringere) Anzahl Regionalverbände überführt werden sollen.

3.2 – Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

In Kapitel 2 wurden die Chancen – jedoch auch Grenzen – interkommunaler Zusammenarbeit aufgezeigt. Vor allem kann durch die IKZ das Problem der wachsenden Diskrepanz zwischen funktionalen Räumen und Gemeindegrenzen entschärft werden. Auch Skaleneffekte bei der Bereitstellung öffentlicher Güter können durch die IKZ gehoben werden, ohne dass dadurch die Gemeindegrenzen angetastet werden müssten.

Die IKZ hilft also, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu erhöhen. Allerdings ist mit der IKZ immer ein gewisser Autonomieverlust der beteiligten Gemeinden verbunden: In den Tätigkeitsfeldern, in denen eine Gemeinde IKZ betreibt, hat sie keine alleinige Entscheidungskompetenz mehr. Beispielsweise gibt eine bevölkerungsarme Gemeinde, die ihre Kinder in der Nachbargemeinde zur Schule schickt, weil sich der Betrieb einer eigenen Primarschule nicht mehr lohnt, ihre Autonomie in diesem wichtigen Gebiet völlig auf.

Besonders hinsichtlich dieser Autonomieüberlegungen wäre deshalb ein Vergleich der durch die IKZ gebundenen Ausgabenanteile der Gemeinden interessant. Solche Daten sind aber auf kantonaler Ebene leider nicht flächendeckend verfügbar, und sie lassen sich auch nur schwer aus den Gemeinderechnungen herauslesen, geschweige denn interkantonal vergleichen. Die Anteile,³² die einige Kantonsexperten im Rahmen der Interviews für Avenir Suisse auf Basis der Gemeinderechnungen ermittelten, reichen von 6,3 % bis 32 %, ³³ wohlgermerkt als kantonale Durchschnittswerte. Vermutlich wird die tatsächliche Relevanz der IKZ durch diese Zahlen eher unterschätzt, denn über die Gemeinderechnungen sind nie alle Formen von IKZ eruierbar. Beispielsweise ist es wahrscheinlich, dass ein vermögensfähiger Gemeindeverband, der sich über Gebühren finanziert, gar nicht in einer Gemeinderechnung erscheint. Auch die vertragliche Zusammenarbeit dürfte schwierig zu erfassen sein. Zudem erschwert die Definitionsunschärfe der IKZ Vergleiche: Eine Schulgemeinde, deren Perimeter mehr als eine politische Gemeinde umfasst, würde z. B. statistisch kaum als IKZ erfasst, obwohl sie nicht weniger den Charakter einer IKZ hat als die herkömmliche Zusammenarbeit auf diesem Gebiet. Gleiches gilt für die Feuerschaugemeinde in AI, die mehrere Gemeinden überlagert.

Hinsichtlich der Autonomieüberlegungen wäre ein Vergleich der durch die IKZ gebundenen Ausgabenanteile der Gemeinden interessant. Solche Daten sind aber auf kantonaler Ebene nicht flächendeckend verfügbar.

3.2.1 _ Verbreitung der IKZ in den Kantonen

Eine etwas bessere Vergleichbarkeit der Verbreitung der IKZ ermöglicht die Gemeindeschreiberbefragung, die vom Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) durchgeführt wird. Die Gemeinden wurden für 31 Aufgabenbereiche befragt, ob eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden stattfindet. Die Ergebnisse sind in Abbildung 6 dargestellt.

Die abgebildeten Prozentzahlen sagen nichts über Art und Intensität der Zusammenarbeit auf den jeweiligen Gebieten aus, sondern zeigen

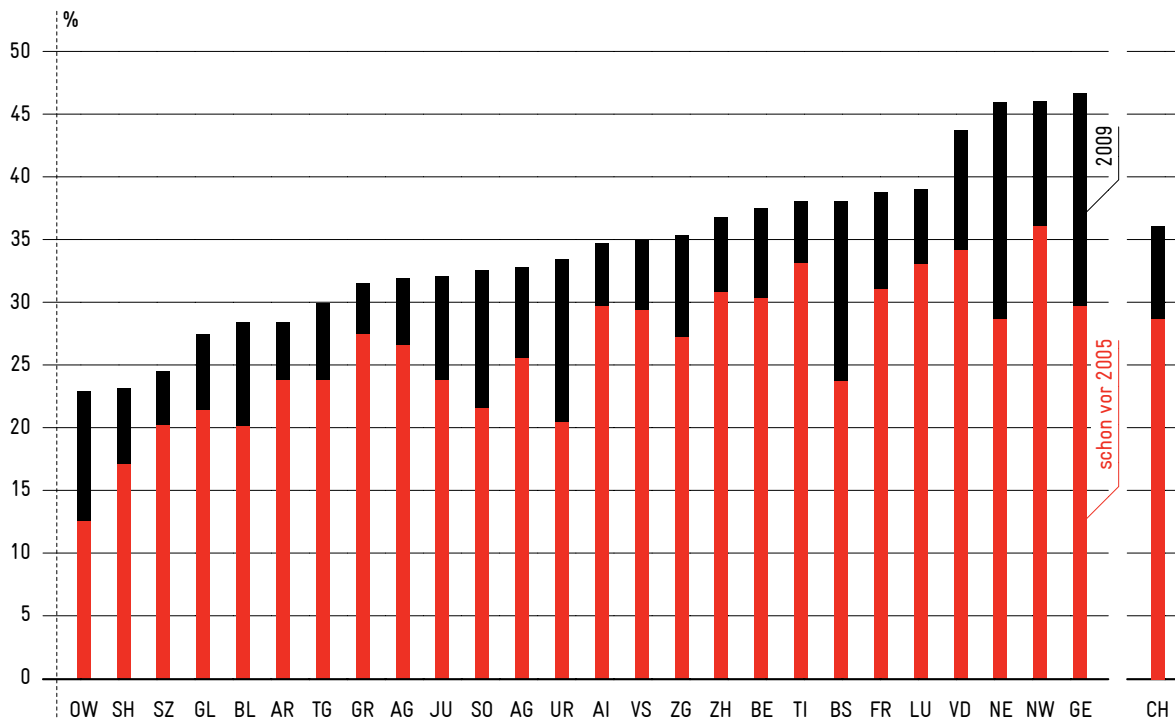
³² Die exakte Frage lautete: «Welcher Anteil der Gemeindeausgaben entfällt in Ihrem Kanton schätzungsweise auf Formen der IKZ?»

³³ Einige Kantonsvertreter (AG, FR, GR, UR, VS) liessen für Avenir Suisse konkrete Berechnungen durchführen, ihnen sei an dieser Stelle dafür herzlich gedankt, einige weitere (BE, BL, GL, LU, NE, OW, SH, SO, SZ, TG) lieferten grobe Schätzungen, ungefähr die Hälfte der Kantone konnte hierzu gar keine Angaben machen. Auf eine Publikation der erhaltenen Zahlen wird aufgrund der schwierigen Vergleichbarkeit verzichtet.

Abbildung 6

Verbreitung der Interkommunalen Zusammenarbeit

Die Abbildung zeigt, in welchem Anteil der Aufgabengebiete, die von den Gemeindeschreibern als Gemeindeaufgabe identifiziert werden, eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden stattfindet. Dargestellt sind die Durchschnittswerte pro Kanton. Schweizweit belief sich der Anteil 2009 auf 36%. In einem Fünftel der betroffenen Gebiete ist die Zusammenarbeit nicht älter als fünf Jahre.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf KPM 2011

einzig, in welchem Anteil der Aufgabengebiete, die von den Gemeindeschreibern auch wirklich als Gemeindeaufgabe identifiziert wurden, mit anderen Gemeinden zusammengearbeitet wird. Damit lassen sie aber immerhin einen ungefähren Rückschluss auf die Wichtigkeit der IKZ in den Kantonen zu. Die meisten kantonalen Durchschnittswerte liegen zwischen 25% und 40%. GE, NW, NE und VD weisen deutlich höhere Werte auf, OW, SH und SZ tiefere. Gesamtschweizerisch liegt der Durchschnitt bei 36%, was einer Zusammenarbeit in 11 von 31 Aufgabebereichen entspricht. Die Wichtigkeit der IKZ wird durch diese Durchschnittswerte wohl unterschätzt, denn gerade in sehr wichtigen und budgetrelevanten Bereichen liegen die Zusammenarbeitsquoten jedoch deutlich höher: 90% aller Gemeinden arbeiten bei der medizinischen Versorgung (Spitex/Hauspflege) zusammen, 75% in Schulfragen, beinahe ebenso viele bei der Unterstützung und Betreuung älterer Personen. Auch die klassischen IKZ-Gebiete wie Wasserversorgung, Abwasser/Kanalisation und Abfallentsorgung weisen Zusammenarbeitsquoten von deutlich über 50% auf (vgl. Abbildung A1 im Anhang). Am meisten erstaunt, dass auch bei der Feuerwehr, bei der man emotionelle Vorbehalte der Bürger

bezüglich einer Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden vermuten könnte, drei Viertel aller Gemeinden in der einen oder anderen Form zusammenarbeiten.

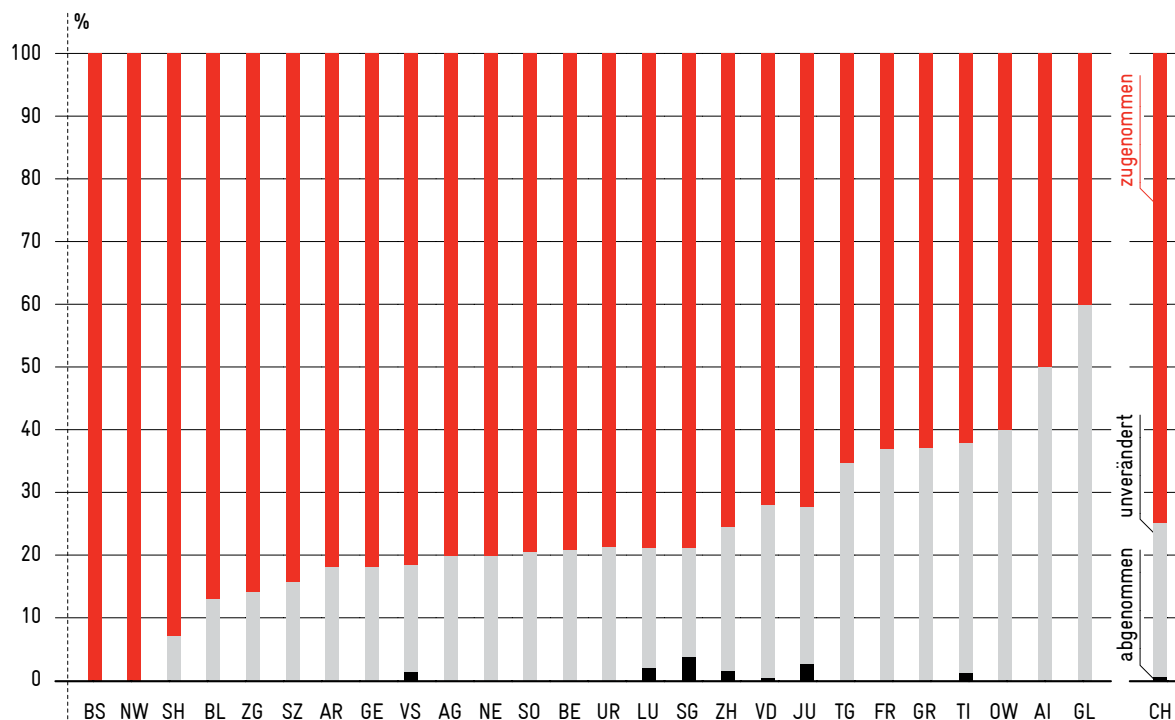
Weitere Intensivierung der IKZ in den letzten fünf Jahren

Abbildung 6 deutet an, dass die Gemeindezusammenarbeit während der letzten Beobachtungsperiode (2004–2009) weiter zugenommen hat: In 20% der Aufgabenbereiche, in denen 2009 eine Zusammenarbeit stattfand, ist diese nicht älter als fünf Jahre. Theoretisch ist es jedoch möglich, dass in verschiedenen anderen Bereichen, die hier dann gar nicht mehr aufgeführt wären, eine Zusammenarbeit aufgelöst worden wäre. Der Eindruck einer deutlichen Zunahme der IKZ würde dann täuschen. Dass dies jedoch nicht der Fall ist, zeigt Abbildung 7. Hier wurde ganz allgemein nach der Veränderung der Zusammenarbeit in den letzten fünf Jahren gefragt. Schweizweit sind drei Viertel der antwortenden Gemeindeschreiber der Ansicht, die Zusammenarbeit habe in diesem Zeitraum zugenommen. Nur 0,6% (9 von 1412!) stellen für ihre Gemeinden eine Abnahme der Zusammenarbeit fest, 25% sehen keine signifikante Veränderung der IKZ-Intensität. Einzig in den Kantonen GL, AI, OW, TI,

Abbildung 7

Veränderung der Interkommunalen Zusammenarbeit zwischen 2004 und 2009

Schweizweit sind drei Viertel der antwortenden Gemeindeschreiber der Ansicht, die Intensität der IKZ ihrer Gemeinde habe zwischen 2004 und 2009 zugenommen. Nur 0,6% (9 von 1412!) stellen für ihre Gemeinde eine Abnahme der Zusammenarbeit fest, 25% sehen keine signifikante Veränderung der IKZ-Intensität.



Quelle: KPM 2011

GR, FR und TG stellt mehr als ein Drittel der Gemeindeschreiber zumindest keine Intensivierung der IKZ fest.

Dieses Ausmass an IKZ spiegelt letztlich die abnehmende Kongruenz von funktionalen und administrativen Räumen und die steigenden Anforderungen an die Gemeinden. Das von Gemeindefusionsgegnern oft eingebrachte Argument des mit einem Zusammenschluss einhergehenden Autonomieverlusts relativiert sich vor diesem Hintergrund: Gerade kleinere, finanzschwächere Gemeinden sind überproportional auf die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden angewiesen. Eine Gemeinde, die kaum noch eine relevante Gemeindeaufgabe selbständig erfüllen kann, ist höchstens noch *de jure*, nicht aber *de facto* «autonom» und kann insofern bei einem Zusammenschluss kaum weiter an Autonomie verlieren, im Gegenteil: Die Handlungsfähigkeit und die Qualität der angebotenen Leistungen können dadurch unter Umständen markant erhöht werden.

3.2.2 – Beurteilung der IKZ durch die Kantonsexperten

Die IKZ schränkt zwar faktisch die Autonomie der beteiligten Gemeinden ein, doch lässt sich dieser Autonomieverlust durchaus rechtfertigen, (1) solange er demokratisch legitimiert ist und die Kontroll- sowie Mitsprachemöglichkeit der Stimmberechtigten auch nach Auslagerung der Aufgaben gewahrt bleibt, und (2) solange die Outputqualität/Effizienz gegenüber der autonomen Aufgabenerfüllung merkbar gesteigert werden kann. Im Rahmen der Interviews wurden die Experten gefragt, wie es um die Erfüllung dieser zwei Anforderungen, also der (direkt-)demokratischen Kontrolle sowie der Outputqualität/Effizienz, in verschiedenen Formen von IKZ in ihrem Kanton steht (siehe Abbildung 8).

Allgemein sind die Kantonsexperten nicht sehr überzeugt von der demokratischen Kontrolle der IKZ in ihrem Kanton.

Direktdemokratische Kontrolle: Nur mittelmässig

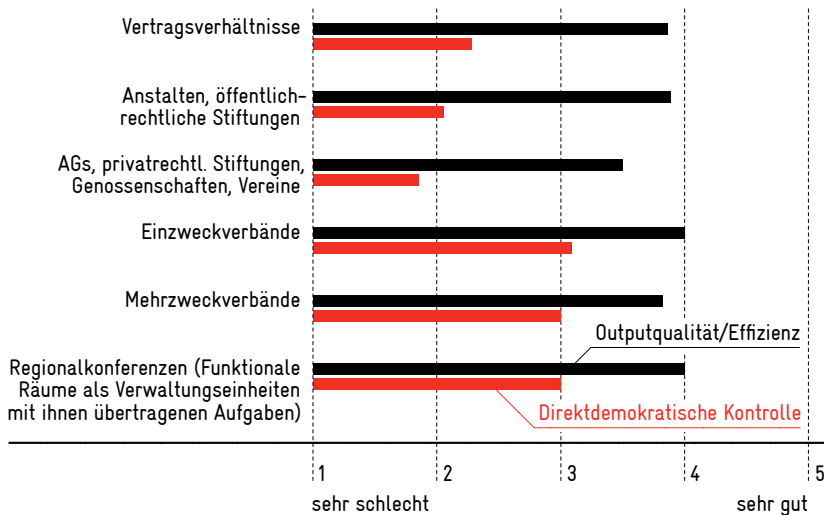
Generell zeigte sich, dass die Erfüllung dieser Kriterien mindestens so sehr von der spezifischen Ausgestaltung der IKZ wie von deren allgemeinen Typisierung abhängt. Die Meinungen der Kantonsexperten gehen allerdings teilweise sogar bei vergleichbarer Ausgestaltung desselben IKZ-Typs (z. B. Zweckverband mit Delegiertenversammlung und Referendumsrecht) weit auseinander. Trotzdem lassen sich einige Unterschiede zwischen den IKZ-Typen herausfiltern:

Gemeindeverbände (mit nur einer Aufgabe), Mehrzweckverbände und Regionalkonferenzen werden hinsichtlich ihrer (direkt-)demokratischen Kontrolle besser beurteilt als die Zusammenarbeit über Vertragsverhältnisse, selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder privatrechtliche juristische Personen. Das mag auch daran liegen, dass Erstere in vielen kantonalen Gemeindegesetzen genau reglementiert und oft mit umfangreichen demokratischen Elementen ausgestattet sind, während Letztere in den meisten Gemeindegesetzen nicht näher behandelt werden.

Abbildung 8

Beurteilung der IKZ-Formen durch die Kantonsexperten (2011)

Die Kantonsexperten sind nicht sehr überzeugt von der demokratischen Kontrolle der IKZ in ihrem Kanton. Gemeindeverbände (aller Art) schneiden diesbezüglich deutlich besser ab als andere Formen der Zusammenarbeit. Kaum Unterschiede zwischen den verschiedenen IKZ-Formen werden hinsichtlich ihrer Outputqualität/Effizienz ausgemacht.



Quelle: Eigene Erhebung

Allgemein sind die Kantonsexperten nicht sehr überzeugt von der demokratischen Kontrolle der IKZ in ihrem Kanton. Gemeindeverbände, Mehrzweckverbände und Regionalkonferenzen erreichen im Durchschnitt ein «mittel», Verträge, Anstalten und privatrechtliche juristische Personen nur ein «eher schlecht». Besonders mit Stiftungen haben einige Kantone schlechte Erfahrungen gemacht: Diese unterliegen oft nur der Kontrolle der Stiftungsaufsicht, die Kontrolle der Gemeinden (als auch des Kantons) geht fast völlig verloren. Zudem sind die Anforderungen an die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung bei Stiftungen niedrig, die Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Recht ist nicht immer klar und die Verantwortlichkeit für die Aufgabenerfüllung oft diffus.

Outputqualität/Effizienz: Gut, aber...

Kaum Unterschiede zwischen den verschiedenen IKZ-Formen werden hinsichtlich ihrer Outputqualität/Effizienz ausgemacht. Im Durchschnitt wird diese für alle Formen als «eher gut» bezeichnet. Hier wäre im Fragebogen jedoch eine Differenzierung zwischen der Outputqualität und der Effizienz sinnvoll gewesen. Bezogen auf die Leistungserbringung in Gemeindeverbänden betonten nämlich verschiedene Kantonsexperten, die Qualität der «ausgelagerten» Angebote lasse wenig zu wünschen übrig, während es um die Effizienz besser stehen könne: Die Kosten der Leistungserbringung würden nicht mehr so sehr in Bezug zum Gesamtbudget einer Gemeinde gesetzt, sondern über die Aufgaben definiert, für die oft der Anspruch bestehe, sie «state-of-the-art» zu erfüllen. So würden

manchmal Luxuslösungen angeboten – und dies oft in einer «Take it or leave it»-Manier – die bei einem klareren Bezug der Kosten zu den Gemeindebudgets kaum in Betracht gezogen würden. Oder um es mit den Worten eines Kantonsexperten auszudrücken: «Die Detailverliebtheit nimmt mit wachsender Spezifizierung der ausgelagerten Aufgaben zu.» Potenziell besonders ausgeprägt ist dieses Problem in Gemeindeverbänden, die sich über eine Delegiertenversammlung organisieren, deren Mitglieder nicht vom Volk gewählt, sondern von der Gemeindeexekutive aus den Reihen des Verwaltungsapparats entsandt werden. Dies sind meist Fachpersonen und damit Interessenvertreter des entsprechenden Sachgebiets. Als solche erachten sie die von ihrem Zweckverband erbrachte Leistung naheliegenderweise als überdurchschnittlich wichtig, und sie streben daher einen hohen Leistungsstandard mit entsprechenden Kostenfolgen an (Gemeindeamt des Kantons Zürich 2007: 57). Eine Ausstattung der Zweckverbände mit direktdemokratischen Instrumenten kann dieses Problem abschwächen, aber nicht vollends beseitigen, denn die Stimmberechtigten sind bei ihrer Meinungsbildung letztlich auf die Informationen der Entscheidungsträger in den Zweckverbänden angewiesen.

3.2.3 – Häufigkeit der verschiedenen Zusammenarbeitsformen

Die genannten IKZ-Formen lassen sich in die Kategorien «Vertrag», «privatrechtliche juristische Person» und «öffentlich-rechtliche juristische Person» zusammenfassen. Da die Kantone nur bei Letzterer wesentliche Mitgestaltungsmöglichkeiten haben, ja, dieser gegenüber sogar meist in einer Aufsichtsposition sind, ist die Verteilung der IKZ auf diese Kategorien von einem gewissen Interesse. Sie lässt sich auf Basis der Gemeindeschreiberbefragung ermitteln. Die Ergebnisse sind in Abbildung 9 dargestellt. Insgesamt nannten die rund 1500 antwortenden Gemeindeschreiber 12 461 Kooperationen. 5722 oder 45,9% davon betrafen öffentlich-rechtliche juristische Personen und damit wohl hauptsächlich Gemeindeverbände, 4819 (38,7%) Verträge und 1920 (15,4%) privatrechtliche juristische Personen. Auch wenn es aufgrund der Mehrfachzählungen unmöglich ist, von diesen Angaben direkt auf die genaue Zahl von Kooperationen im Allgemeinen und Gemeindeverbänden im Speziellen zu schliessen,³⁴ lassen sich doch zumindest einige Tendenzen ausmachen.

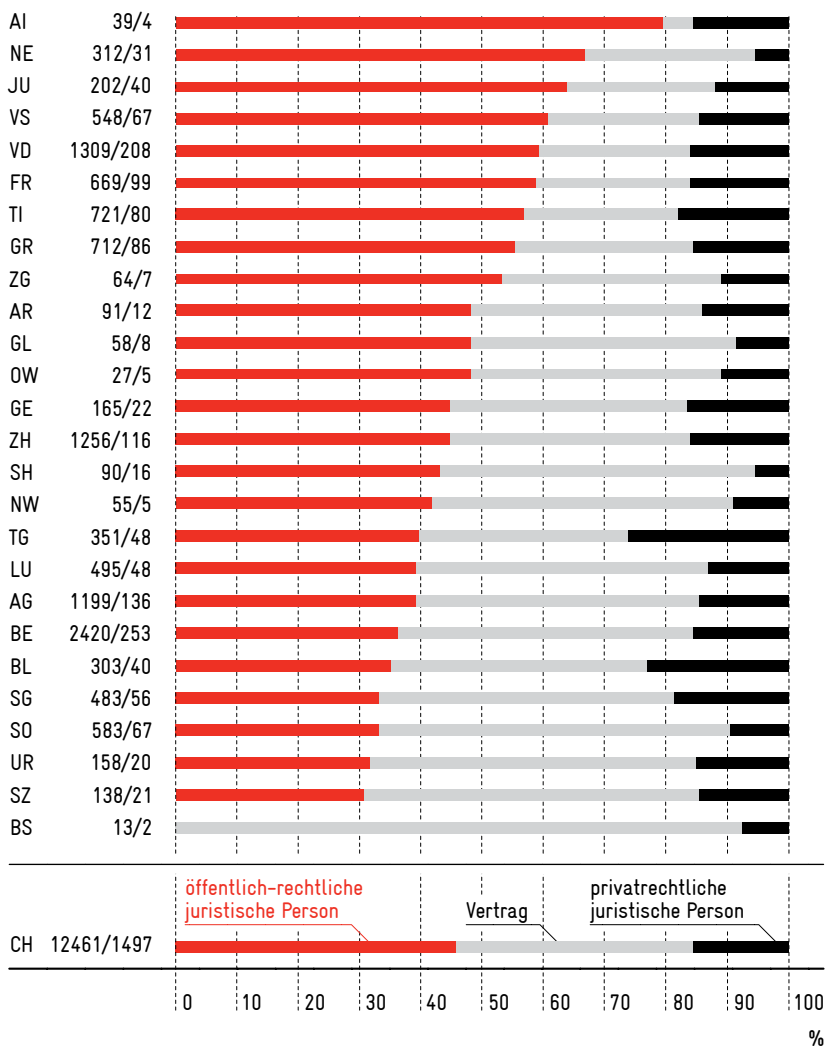
Die vertragliche Zusammenarbeit ist in den Deutschschweizer Kantonen deutlich weiter verbreitet als in den Westschweizer Kantonen und im TI.

³⁴ Die Gemeindeschreiber gaben für jeden von 31 Aufgabenbereichen an, ob eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden besteht und, falls ja, wie diese stattfindet. Eine Nennung in einem Aufgabenbereich muss deshalb nicht unbedingt gleichbedeutend mit exakt einer Kooperation sein: Es wäre möglich, dass im selben Aufgabengebiet mehrere IKZ bestehen. Ebenso möglich ist die Anwendung ein und derselben Kooperationsform (z. B. ein Mehrzweckverband) in mehreren Aufgabengebieten. Die Aussage «eine Schweizer Gemeinde ist durchschnittlich Mitglied in 3,8 (= 5722/1497) Gemeindeverbänden» ist darum höchstens ungefähr korrekt. Noch viel weniger korrekt wäre allerdings ein Rückschluss von den hier genannten Werten auf die Gesamtzahl der IKZ in den Kantonen, denn ein Gemeindeverband, an dem beispielsweise 12 Gemeinden partizipieren, erscheint 12 Mal in dieser Statistik. Um die Anzahl Zweckverbände, Vertragsverhältnisse etc. in den Kantonen zu bestimmen, müsste bekannt sein, wie viele Gemeinden durchschnittlich an ein und demselben Zweckverband bzw. Vertragsverhältnis teilnehmen.

Abbildung 9

Verteilung der IKZ auf die Zusammenarbeitsformen (2009)

Die Zahlen neben dem Kanton, z.B. 303/40 bei BL, sind wie folgt zu interpretieren:
In BL waren Informationen von 40 (der 86) Gemeindeschreiber verfügbar. Diese 40 stellten in insgesamt 303 Gebieten eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden fest, was pro Gemeinde einer Zusammenarbeit in 7,6 Gebieten entspricht. In 35% der Gebiete fand die Zusammenarbeit über eine öffentlich-rechtliche juristische Person statt, in 41,9% über einen Vertrag und in 23,1% über eine privatrechtliche juristische Person.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf KPM 2011

Besonders ein Vergleich der relativen Häufigkeit von öffentlich-rechtlichen juristischen Personen ist interessant: In neun Kantonen (AI, NE, JU, VS, VD, FR, TI, GR und ZG) findet die Kooperation in mehr als der Hälfte der Gebiete, in denen die Gemeinden zusammenarbeiten, über diese Rechtsform statt. Überraschend ist der sehr hohe Anteil in AI, denn AI kennt im inneren Landesteil keine eigentlichen Gemeindeverbände.³⁵

³⁵ Dieser hohe Wert muss wohl mit der Feuerschaugemeinde und den Schulgemeinden, die bei der Fragestellung des KPM möglicherweise als IKZ erfasst werden, erklärt werden. Die Exklave Oberegg ist zudem mit Gemeinden aus AR und SG Mitglied in mehreren interkantonalen Gemeindeverbänden.

Der ebenfalls relativ hohe Anteil in GR ergibt sich wohl aufgrund der Zusammenarbeit in den Regionalverbänden und Kreisen. Zwischen AI und GR liegen nicht weniger als 6 der 7 Kantone aus dem romanischen Sprachraum. Wenn aus diesen Zahlen des KPM also etwas geschlossen werden kann, dann bestimmt, dass die vertragliche Zusammenarbeit in den Deutschschweizer Kantonen deutlich weiter verbreitet ist als in den Westschweizer Kantonen und dem TI.

3.3 – Gemeindezusammenschlüsse

Das letzte Jahrzehnt war nicht nur geprägt von einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, sondern – zumindest in etwa der Hälfte der Kantone – auch durch eine Vielzahl von Gemeindezusammenschlüssen. Beide sind letztlich die Folge der steigenden Anforderungen an die Gemeinden und der zunehmenden Diskrepanz zwischen funktionalen und administrativen Räumen. Die interkommunale Zusammenarbeit fungiert damit bis zu einem gewissen Mass als Substitut für Gemeindefusionen, ist gleichsam aber auch deren Wegbereiter. Verschiedene Kantonsexperten betonten während der Interviews, es sei nicht zielführend, die IKZ und Fusionen gegeneinander auszuspielen. Viele Herausforderungen lassen sich in der Tat mit einer Intensivierung der IKZ lösen, und oft zeigt erst diese den Gemeinden auf, dass sich ihre Interessen gar nicht so stark unterscheiden. Früher oder später kommt dann der Punkt, an dem die Gemeinden feststellen, dass sich gewisse Synergiepotenziale nicht durch die IKZ erzielen lassen, der Koordinationsaufwand zu hoch und ihre tatsächlich verbleibende Autonomie zu klein wird, und sich deshalb eine Fusion lohnen könnte, um die Kräfte zu bündeln.

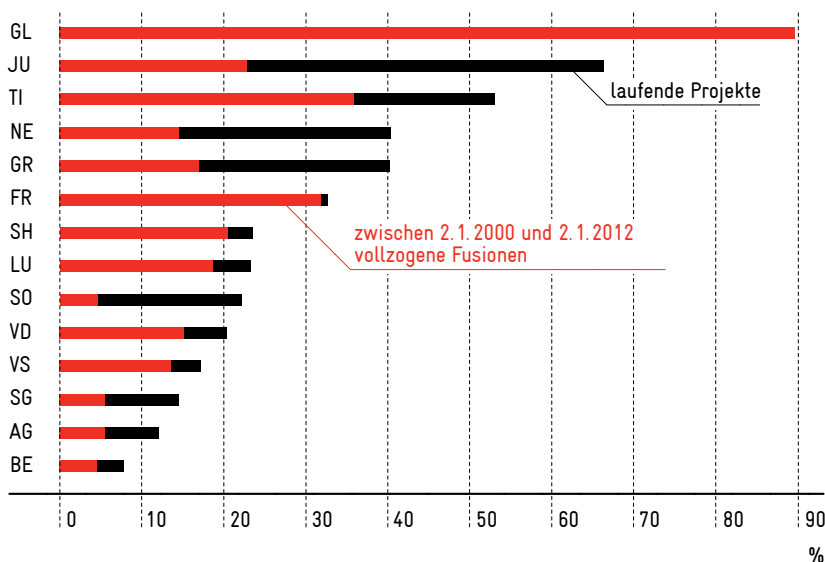
Die Substitutionsbeziehung zwischen IKZ und Gemeindefusionen zeigt sich besonders in Kantonen, die in den letzten Jahren grössere Gruppenfusionen zu verzeichnen hatten. So konnte die Anzahl Zweckverbände in GL durch die Gemeindestrukturreform von 20 auf 2 reduziert werden. Die verbleibenden zwei umfassen das gesamte Kantonsgebiet und sind für Abwasser und Kehrrecht verantwortlich. Zuvor existierten Zweckverbände im Schulwesen, für Friedhöfe, Notschlachthäuser sowie in der Regionalpolitik. Im Val de Travers (NE) können verschiedene Leistungen (Abfallentsorgung, Schule, Sportanlagen, Wasserversorgung), die vor dem Zusammenschluss von 9 Gemeinden Gegenstand der IKZ waren, nun innerhalb der neuen Talgemeinde bewerkstelligt werden, mehrere Gemeindeverbände wurden obsolet. Und im TI konnte die Zahl der Zweckverbände zwischen 2001 und 2011 durch diverse Gruppenfusionen von 110 auf 74 verringert werden. Schon die 110 Zweckverbände bedeuteten jedoch eine deutliche Reduktion gegenüber 1980, als noch gegen 200 existierten. Diese Reduktion war vor allem auf die Einführung eines spezifischen Gesetzes zu Zweckverbänden zurückzuführen.

Die interkommunale Zusammenarbeit fungiert bis zu einem gewissen Mass als Substitut für Gemeindefusionen, ist gleichsam aber auch deren Wegbereiter.

Abbildung 10

Reduktion der Gemeindezahl gegenüber dem Jahr 2000 (in %)

Abbildung 10 stellt dar, um welchen Anteil sich die Gemeindezahl in den Kantonen seit Januar 2000 verringert hat und wie stark sie sich in unmittelbarer Zukunft noch verringern wird, falls alle Fusionsprojekte, die derzeit (Stand: 16. 12. 2011) dem Bundesamt für Statistik (BfS)* gemeldet sind, erfolgreich wären.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BfS 2011

* Das BfS führt mehrmals jährlich eine Liste mit angekündigten Änderungen im amtlichen Gemeindeverzeichnis der Schweiz nach. Die Meldung beim BfS ist obligatorisch, sobald Fusionsvorbereitungen im Gange sind, eine Abstimmung oder eine Entscheidung aber noch aussteht. Laufen erst vertiefte Abklärungen, ist die Meldung beim BfS fakultativ. Vgl. BfS (2011): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz. Angekündigte Änderungen 2012, Ausgabe vom 16. 12. 2011.

3.3.1 _ Erfolgte und geplante Gemeindezusammenschlüsse

Trotz rapide steigender Mobilität, schnell wachsender Agglomerationen und sich rasch ändernder Anforderungsprofile blieb die Gemeindelandschaft von der Gründung des modernen Bundesstaates, 1848, bis zur Jahrtausendwende nahezu unangetastet. Einzig in den Kantonen FR und TG fand schon vor 2000 eine nennenswerte Zahl von Gemeindefusionen statt, in FR mit einer Häufung in den 1970er Jahren, im TG im Rahmen einer vom Kanton koordinierten Gemeindestrukturereform relativ konzentriert in den 1990er Jahren. Seit dem Jahr 2000 sind jedoch in vielen Kantonen eigentliche Fusionswellen zu beobachten (vgl. Abbildung 10).

Seit dem Jahr 2000 erfolgten in 14 der 26 Kantone Gemeindezusammenschlüsse. Naturgemäss führt GL mit seiner auf Januar 2011 vollzogenen Gemeindestrukturereform diese Rangliste an. Das Vorgehen in GL ist in der Schweiz bisher absolut einzigartig und wird in Box 2 näher beschrieben. Dahinter folgen mit TI, FR, JU und SH vier weitere Kantone, in denen sich die Gemeindezahl im entsprechenden Zeitraum um über 20% verringert hat. Trotz der relativ hohen Zahl an Gemeindezusam-

menschlüssen liegt die durchschnittliche Gemeindegrösse in diesen vier Kantonen nach wie vor deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt. Dasselbe gilt für GR, VD und VS, die eine Reduktion um 13,5%–17% aufweisen. Von den Kantonen mit eher grossen ³⁶ Gemeinden erfolgte bisher einzig in LU eine nennenswerte Zahl an Gemeindefusionen.

Keine Verlangsamung der Fusionsdynamik in Sicht

Allen voran in JU steht eine weitere starke Reduktion der Gemeindezahl bevor. 5 Fusionsprojekte, 4 davon grössere Gruppenfusionen, 2 davon gar mit jeweils 13 bzw. 12 beteiligten Gemeinden, würden die Zahl der Gemeinden bei einem erfolgreichen Abschluss von 64 auf 28 senken. NE ist sogar schon ein wenig weiter: Ende November 2011 befürworteten die Stimmbürger in sämtlichen 15 am Fusionsprojekt beteiligten Gemeinden im Val-de-Ruz den Zusammenschluss zu einer einzigen Talschaftsgemeinde, die ca. 16 000 Einwohner zählen wird. Die Ablehnung in einer einzigen Gemeinde hätte ausgereicht, um das Projekt zum Scheitern zu bringen. Zusammen mit der Fusion der Gemeinden Auvernier, Bôle und Colombier zur neuen Gemeinde Milvignes, die immerhin auch 10 000 Einwohner zählen wird, wird die Gemeindezahl auf 1. 1. 2013 von 53 auf 37 reduziert werden. Weitere Fusionsprojekte sind am Laufen (vgl. Abschnitt 4.4.2), aber offenbar dem BfS noch nicht gemeldet. Auch in GR, TI sowie in etwas geringerem Umfang in SO und VD stehen jeweils weitere grössere Gruppenfusionen, die die Gemeindezahl deutlich verringern würden, bevor oder sind zumindest in Abklärung, die grössten davon in GR (14) und SO (12). Doch nicht überall dominieren Gruppenfusionen: In AG und SG sind zwar zehn bzw. sechs Fusionsprojekte am Laufen, die meisten betreffen aber nur Paarfusionen bzw. Eingemeindungen einzelner Gemeinden.

Box 2

Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus

Im Januar 2001 zählte der Kanton Glarus 25 politische Gemeinden, 25 Schulgemeinden, 25 Fürsorgegemeinden und 9 Tagwen (Bürgergemeinden). Auf 38 000 Einwohner fielen inklusive der 20 Gemeindeverbände 104 kommunale Körperschaften. Viele davon waren nur dank der finanziellen Unterstützung des Kantons überlebensfähig, und die komplizierten, kleinräumigen Strukturen erschwerten die Umsetzung wirksamer Strategien für den Wohn- und Wirtschaftsstandort Glarus.

Der erste Durchbruch gelang 2003: Damals beschloss die Landsgemeinde eine gegenseitige finanzielle Unterstützungspflicht für verschiedene Gemeindetypen innerhalb desselben Perimeters. Der Kanton sollte nur subsidiär einspringen. In den Jahren darauf erfolgten einige (unkoordinierte) horizontale und vertikale Gemeindezusammenschlüsse. Gleichzeitig arbeitete der Regierungsrat eine Vorlage aus, die den Zusammenschluss aller Körperschaften zu zehn Einheitsgemeinden vorsah. Die Landsgemeinde vom Mai 2006 lehnte diesen Vorschlag ab und nahm stattdessen den von einem Bürger zuvor gestellten Abänderungsantrag

³⁶ «gross» ist hier sehr relativ zu sehen: Eine durchschnittliche Gemeinde (Median) zählt auch in LU nur 2200 Einwohner.

an, statt zehn nur drei Einheitsgemeinden, die den traditionsreichen Regionen Glarner Hinterland, Mittelland und Unterland entsprechen, zu bilden. Das äusserst knappe Abstimmungsresultat (die Stimmabgabe erfolgt an der Landsgemeinde durch Hochheben des Stimmrechtsausweises) nährte im folgenden Jahr Zweifel über die politische Legitimation dieses wegweisenden Entscheids. Deshalb wurde im November 2007 die erste ausserordentliche Landsgemeinde seit 155 Jahren einberufen. Die überraschend klare Bestätigung des Resultats durch diese Landsgemeinde erleichterte die Projektarbeit mit den Gemeinden, die schon im September 2006 anlief, deutlich.

Auf Januar 2008 wurden die Fürsorgegemeinden aufgehoben und deren Aufgaben (Sozial- und Vormundtschaftswesen) dem Kanton übertragen. Die Landsgemeinde vom Mai 2008 beschloss umfangreiche Änderungen im Gemeindegesetz, um der Strukturreform die nötigen Leitplanken zu setzen. Ein Jahr später verabschiedete die Landsgemeinde ein neues Finanzhaushaltsgesetz für die Gemeinden und den Kanton (Einführung moderner Rechnungslegungsstandards), ein neues Bildungsgesetz (Schulwesen wurde komplett an die Gemeinden übertragen) und die Entflechtung der Aufgaben in den Bereichen Verwaltung, Forst, öffentlicher Verkehr, Landwirtschaft und Alpen (konsequent nach dem Prinzip «Wer zahlt, befiehlt»). Ein neuer, moderner Finanzausgleich mit deutlich verringerter Gesamttransfersumme wurde schliesslich im Mai 2010 von der Landsgemeinde genehmigt. Die Strukturreform trat auf 1. 1. 2011 in Kraft. Der Kanton zahlte 2011 einen einmaligen Gesamtbetrag von 20 Mio. Franken zum Ausgleich von Bilanzfehlbeträgen der fusionierenden Gemeinden.

Eine interessante Herausforderung stellte der Personalum- und -abbau dar. Alle Stellen für die drei neuen Gemeinden wurden online ausgeschrieben. In der ersten Runde wurden nur Bewerbungen von Gemeindeangestellten aus dem zukünftigen Gemeindegebiet berücksichtigt. Falls keine geeignete Bewerbung vorlag, wurden auch die Interessenten aus den Nachbargemeinden einbezogen. Erst wenn sich unter allen bisherigen Glarner Gemeindeangestellten keine passende Bewerbung fand, war auch eine externe Stellenbesetzung möglich (Kanton Glarus 2011). Wo in der arbeitsintensiven Übergangsphase Abgänge nicht ersatzlos verkraftet werden konnten, wurden befristete Stellen geschaffen. Es zeigte sich, dass man zu Beginn der Strukturreform zu stark auf das Sparpotenzial fokussiert war. Der Personalbenchmark wurde in den Gemeinden Glarus und Glarus Süd knapp, in Glarus Nord sogar deutlich verfehlt, was auch darauf zurückzuführen ist, dass diese Gemeinde möglichst viele Aufgaben selbst übernehmen wollte. Generell sind die direkten Effizienzgewinne derzeit noch kleiner als vom Kanton ursprünglich erwartet. Auch in anderen Bereichen stellten sich nur gewisse Sparpotenziale automatisch ein, andere müssen (noch) erarbeitet werden, beispielsweise in den Bereichen Fahrzeuge und Gebäude oder über das neue gemeinsame Rechenzentrum, das eine Angleichung der Prozesse ermöglicht.

Auf der anderen Seite zeichnen sich weniger direkt greifbare Vorteile ab, die der Kanton in dem Ausmass nicht erwartet hätte:

- Die Umsetzung weiterer Reformen (flächendeckende Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2, neuer Finanzausgleich, Entflechtung der Aufgaben, Lasten und Entscheidkompetenzen) wurde erst durch die Gemeindestrukturreform möglich.
- Die Vorteile in der Raumplanung sind gross, denn Ortsplanung heisst nun plötzlich Regionalplanung. Die Umsetzung kohärenter Gesamtstrategien ist dadurch deutlich einfacher geworden.
- Für die Besetzung der neuen Gemeindeexekutiven stand eine grosse Auswahl genügend qualifizierten Personals zur Verfügung.
- Die Gemeinden treten geeinter auf und haben ein höheres politisches Gewicht.
- Die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden sind deutlich gesunken. Die Finanzausgleichszahlungen konnten (beinahe auf null) reduziert werden. Dies stärkt den Steuerwettbewerb zwischen den neuen Gemeinden.

– Im Fall Glarus war die Reform nicht zuletzt auch mit einem erheblichen Werbeeffekt verbunden. Das ist jedoch ein «first-mover advantage» und dürfte deshalb bei vergleichbaren Reformen in anderen Kantonen nicht mehr im selben Mass auftreten.

Während der Umsetzung der Reform wurden einige Themen, von denen man es nicht erwartet hatte, sehr emotional diskutiert, so etwa der Standort der Wahlurnen. Andere Anpassungen, bei denen hitzige Debatten erwartet worden waren, führten zum Erstaunen des Kantons kaum zu grossen Diskussionen. So ging beispielsweise die Auflösung der Bürgergemeinden mit der Übertragung ihres Grundbesitzes an die neuen Einheitsgemeinden problemlos über die Bühne.

3.3.2 – Typologie der Gemeindezusammenschlüsse

Mindestens so interessant wie die blosse Zahl der Gemeindezusammenschlüsse ist ein Vergleich ihrer Qualität. Die Basis hierzu bildet das historisierte Gemeindeverzeichnis des BfS, das jede Gemeindegrenzung seit 1960 exakt auflistet. In dieser Auflistung wird – bezogen auf die Namensgebung der neuen Gemeinde – zwischen den beiden Fusionstypen «A+B=A» und «A+B=A-B, B-A oder C» unterschieden. Der erste Fusionstyp lässt auf eine Eingemeindung oder, etwas allgemeiner definiert, auf den Anschluss einer oder mehrerer kleinerer Gemeinden (B) an eine einwohnerstärkere Gemeinde (A), die ihren Namen beibehält, schliessen. Technisch wird hier von einer «Absorptionsfusion» gesprochen. Der zweite Fusionstyp entspricht eher der Fusion zweier (oder mehrerer) «gleichberechtigter» Gemeinden, was auch als «Kombinationsfusion» bezeichnet wird.

Entwicklung in der Schweiz

Als Erstes ist erwähnenswert, dass durch Fusionen in den letzten 50 Jahren keine «Supergemeinden» entstanden sind. Die Hälfte aller «Fusionsprodukte» seit 1960 zählt heute weniger als 1850 Einwohner. Bei den Absorptionsfusionen (2332) liegt diese Zahl naturgemäss etwas höher als bei Kombinationsfusionen (1367). Interessant ist auch, dass, bezogen auf die Einwohnerzahl, kein klarer Trend zu immer grösseren Fusionsprodukten erkennbar ist. Hingegen ist die durchschnittliche Zahl der an einer Fusion jeweils beteiligten Gemeinden über die Zeit deutlich gestiegen, und während früher Eingemeindungen dominierten, sind es heute eher Zusammenschlüsse unter gleichberechtigten Gemeinden (siehe Abbildung 11). Die heutigen Fusionen betreffen also nach wie vor (bzw. sogar stärker als früher) kleine, finanzschwächere Gemeinden in eher strukturschwachen Regionen. Der Gegenteilstrend, nämlich die Eingemeindung von Agglomerationsgemeinden in die Kernstadtgemeinde, der in jüngster Zeit in einigen Kantonen (LU mit Luzern, TI mit Lugano, Mendrisio und Locarno, erste Überlegungen auch in BE mit Bern) wieder aufflammt und für Diskussionen sorgt, schlägt sich in diesen Daten (noch) nicht nieder. Gerade dieser Typ von Gemeindezusammenschlüssen hätte aber ein grosses und wohl unterschätztes Potenzial.

Durch die Fusionen in den letzten 50 Jahren entstanden keine «Supergemeinden»: Die Hälfte aller «Fusionsprodukte» seit 1960 zählt heute weniger als 1850 Einwohner.

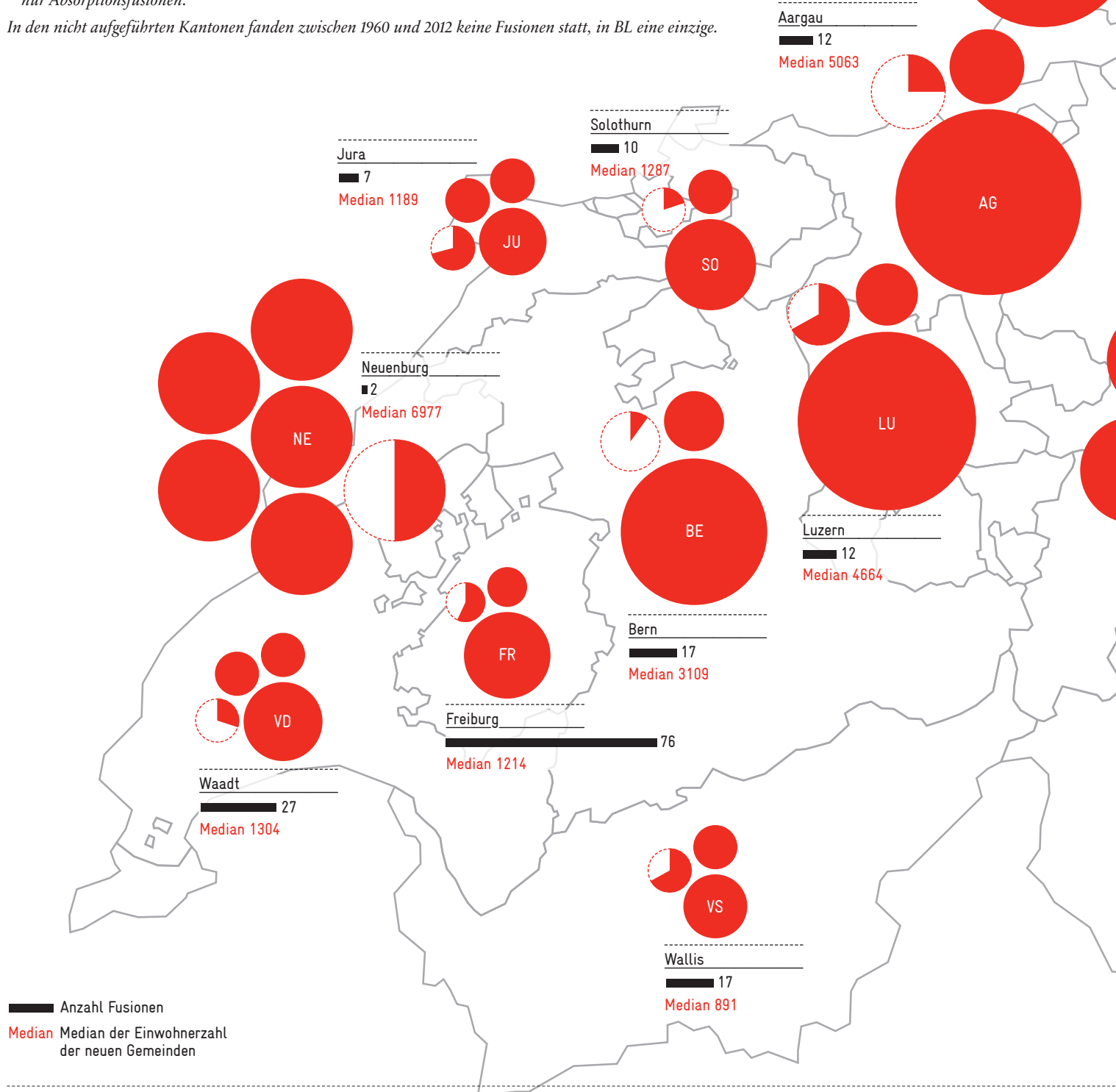
Abbildung 11

Typologie der Gemeindezusammenschlüsse zwischen 1960 und Januar 2012

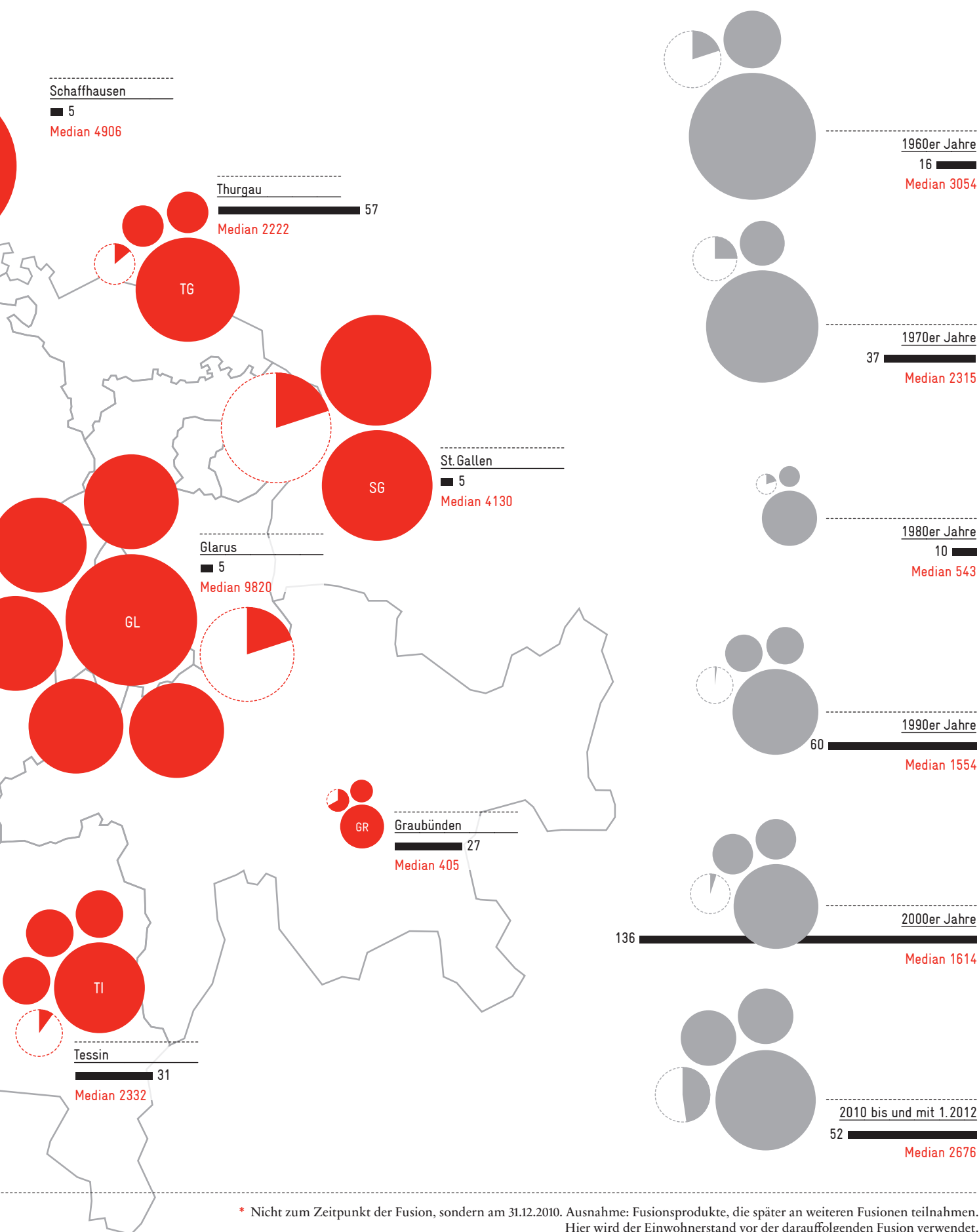
Die «Blüte» stellt für jeden Kanton die für ihn typische Gemeindefusion schematisch dar:

- Die Gesamtfläche aller Kreise der Blüte verkörpert den Median* der Einwohnerzahl der Fusionsprodukte in diesem Kanton.
- Die Anzahl der Kreise zeigt, wie viele Gemeinden durchschnittlich pro Fusion involviert waren.
- Das Grössenverhältnis zwischen dem inneren Kreis und den äusseren Kreisen zeigt den Fusionstypus: Sind innerer Kreis und äussere Kreise gleich gross, haben im entsprechenden Kanton nur Kombinationsfusionen stattgefunden, beim maximalen Grössenunterschied (Faktor 3 im Durchmesser) nur Absorptionsfusionen.

In den nicht aufgeführten Kantonen fanden zwischen 1960 und 2012 keine Fusionen statt, in BL eine einzige.



Quelle: Eigene Berechnungen



Kantonale Unterschiede

Die kantonalen Unterschiede in der Typologie der zwischen 1960 und Januar 2012 erfolgten Gemeindezusammenschlüsse sind ebenfalls in Abbildung 11 dargestellt: Die Zahl der pro Fusion beteiligten Gemeinden ist in GL, NE, TI und JU am grössten, in BE, SO, SG, AG wurden hingegen bisher praktisch nur Paarfusionen durchgeführt. Mehr beteiligte Gemeinden müssen aber nicht unbedingt in einem überdurchschnittlich einwohnerstarken Fusionsprodukt resultieren. Hinter GL und NE folgen punkto Einwohnerzahl mit AG, SH, LU und SG Kantone, in denen bisher nur wenige Gruppenfusionen stattgefunden haben. Abgeschlagen an letzter Stelle liegt GR: Die Hälfte der 27 durch Fusionen entstandenen Gemeinden hat weniger als 405 Einwohner. Hier fusionierten bisher also hauptsächlich Allerkleinst-Gemeinden zu Kleinst-Gemeinden. Beim durchschnittlichen Fusionstypus ist in den Kantonen von «ausschliesslich oder fast ausschliesslich Absorptionsfusionen» (SH, LU) bis «ausschliesslich Kombinationsfusionen» (NE, SG) alles anzutreffen. Eine deutliche Mehrheit von Absorptionsfusionen verzeichnen zudem TG, AG, BE, eine klare Mehrheit von Kombinationsfusionen GL und VS.

3.3.3 _ Der Einfluss der Kantone auf Gemeindezusammenschlüsse

Die grosse Zahl an Gemeindezusammenschlüssen seit dem Jahr 2000 könnte darüber hinwegtäuschen: Ohne die Einmischung des Kantons läuft nichts. Das Beispiel von GL wurde schon in Box 2 dargelegt. In UR fand seit der Gründung des Bundesstaates keine einzige Fusion statt, obwohl sich hier nur 35 000 Einwohner auf 20 Gemeinden verteilen und einige Täler typische Landschaftskammern vorgeben würden. Auch in VD, bis dahin nur knapp vor GR der Kanton mit den zweitkleinsten Gemeinden, bewegte sich die Gemeindelandschaft bis 2011, als das neue, radikal veränderte Finanzausgleichssystem des Kantons in Kraft trat, kaum. Zwangsfusionen sind zwar nur in einer Minderheit der Kantone möglich, wurden bisher erst in zwei Kantonen (TI, VS) angewandt und gelten auch dort nur als ultima ratio. Doch die Kantone haben verschiedene andere Instrumente zur Hand, um die Gemeindestrukturen direkter oder weniger direkt zu beeinflussen: Allen voran das System zum interkantonalen Finanz- und Lastenausgleich im Allgemeinen, die direkte finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen im Speziellen, aber auch weniger pekuniäre Elemente, die von der Kommunikation von Leitbildern zum möglichen Aussehen einer zukünftigen Gemeindelandschaft über die administrative Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen bis zur Ausgestaltung von sachspezifischen Gesetzen, die die Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung beeinflussen, reichen.

Wenn eine Umstrukturierung der Gemeindelandschaft angesichts wachsender funktionaler Verflechtungen und neuer Herausforderungen so lohnenswert erscheint, drängt sich die Frage auf, wieso die Gemeinden ihre Strukturen nicht auch ohne Zutun des Kantons anpassen. Der

Die Entscheidungsträger, also die Gemeinden bzw. deren Akteure, tragen weder die wahren Kosten der Gemeindestruktur, noch kommen ihnen die vollen Vorteile möglicher Struktur Anpassungen zugute.

Grund ist einfach: Die Entscheidungsträger, also die Gemeinden bzw. deren Akteure, tragen weder die wahren Kosten der Gemeindestruktur, noch kommen ihnen die vollen Vorteile möglicher Strukturanpassungen zugute. Dies ist einerseits auf die kantonale Gesetzgebung zurückzuführen, die in vielen Details anreizverzerrend wirken kann, andererseits aber auch auf die individuelle Anreizsituation der Entscheidungsträger, die bei einer Fusion die Autonomie ihrer Gemeinde zumindest de jure aufgeben und, im Falle von festgestellten Mitgliedern der Gemeindeexekutive, möglicherweise ihren eigenen Job abschaffen. In *Kapitel 4* werden diese Fusionshemmnisse genauer betrachtet und die erwähnten kantonalen Instrumente zur Beeinflussung der Gemeindestruktur verglichen. Bei der Erarbeitung dieser Instrumente, also beim Gesetzgebungsprozess gemeinderelevanter Gesetze, haben die Gemeinden üblicherweise grosse Möglichkeiten der politischen Einflussnahme. Es ist naheliegend, dass sie solche Gesetzesanpassungen dahingehend beeinflussen, dass dadurch eine Mehrheit der Gemeinden zumindest kurzfristig nicht schlechter gestellt wird, also z. B. kein Fusionsdruck entsteht. In der langen Frist kann durch solche Entscheidungen aber die Gemeindeautonomie als Ganzes durchaus geschwächt werden. Es dürfte daher interessant sein, die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme der Gemeinden in den Kantonen zu vergleichen. Dies tut der nächste Abschnitt.

3.4 – Politischer Einfluss der Gemeinden

Der Einfluss der Gemeinden auf die kantonale Politik ist ambivalent zu beurteilen. Einerseits stellt er einen guten Transmissionsmechanismus der Präferenzen der Einwohner dar und trägt so zu einer erhöhten Bedarfsgerechtigkeit der kantonalen Leistungserbringung bei. Nicht zuletzt aufgrund dieses Aspekts ist die hohe Gemeindeautonomie eine der Stärken des schweizerischen Staates. Wenn der Einfluss gewisser Regionen oder Gemeindetypen nicht proportional zu ihrer Einwohnerzahl ist, kann es jedoch sein, dass Reformen, die aus übergeordneter Sicht zweckmässig wären, erschwert oder gar verhindert werden. Reformen, die die Gemeinden direkt tangieren – beispielsweise den Finanzausgleich, die Aufgabenteilung oder die Führung des Finanzhaushalts betreffend –, werden von diesen zudem oft eher hinsichtlich ihrer kurzfristigen, individuellen Auswirkungen beurteilt als in Bezug auf die langfristigen Konsequenzen für die staatliche Aufgabenerfüllung. Ein allzu grosser politischer Einfluss der Gemeinden kann deshalb zu Fehlentwicklungen führen. Da sich über die Forderung hinaus, dass die Interessen der Gemeinden gemäss ihrer Einwohnerzahl vertreten sein sollten, keine normativen Schlüsse zum Einfluss der Gemeinden auf die Kantonspolitik ziehen lassen, beschränkt sich dieser Abschnitt auf eine Übersicht über die Intensität und die Art des Einflusses der kommunalen Interessen in den Kantonen.

3.4.1 _ Vertretung der Gemeindeinteressen im Kantonsparlament

Der direkteste Einfluss auf die kantonale Politik ist durch Einsitznahme von Gemeindevertretern im Kantonsparlament möglich. In den Interviews wurden die Kantonsexperten deshalb gefragt, wie viele Prozent der kantonalen Parlamentarier das Amt eines Gemeindepräsidenten bekleiden oder zumindest einer Gemeindeexekutive angehören. Die Ergebnisse sind in Abbildung 12 dargestellt.

Die Anteile reichen von 0% im Urner Grossrat bis zu 20% in GR für den Anteil an Gemeindepräsidenten bzw. 40% in SO für den Anteil an Mitgliedern aus der Gemeindeexekutive. Im Verhältnis zum möglichen Pool an Gemeindeexekutiven weist AI deutlich die stärkste Vertretung der Gemeindeinteressen auf: 4 von 6 Gemeindepräsidenten und insgesamt nicht weniger als 18 Mitglieder einer Gemeindeexekutive, also im Durchschnitt 3 pro Gemeinde, sind im Grossrat vertreten. Trotz dieser sehr hohen Zahlen bemängelt erstaunlicherweise ein Bericht der Appenzeller Kantonsregierung zur Strukturreform die «schwache Repräsentanz der Gemeindeinteressen im Grossen Rat» (Standeskommission AI 2010).

Während einige Kantonsexperten eine starke Vertretung der Gemeindeinteressen als störend empfinden, nehmen andere diese als durchaus positiv wahr, da so kantonale Entscheide breiter abgestützt seien und damit die Arbeit der Kantonsregierung und -verwaltung erleichtert werde. Die nackten Prozentzahlen sagen jedoch nicht gezwungenermassen direkt etwas über den Einfluss der Gemeindeinteressen im Parlament aus: Im graubündnerischen Grossrat beispielsweise ist die Durchsetzung kantonalen Interesses gemäss Aussage des Kantonsexperten trotz der hohen Gemeindevertretung bisher kaum ein Problem gewesen, da die Interessen der Gemeinden zu heterogen seien, als dass sich eine eigentliche Gemeindelobby bilden könnte. In GL hingegen hat das politische Gewicht der Gemeinden mit der Strukturreform eher zugenommen, obwohl die Gemeindevertretung im Parlament (trotz Einsitznahme aller drei Gemeindepräsidenten) dadurch deutlich gesunken ist. Die neuen, grossen Gemeinden würden ihre Interessen geeinter und solidarischer vertreten, da die früheren, regionalen internen Grabenkämpfe verschwunden seien.

Während einige Kantonsexperten eine starke Vertretung der Gemeindeinteressen als störend empfinden, nehmen andere diese als durchaus positiv wahr.

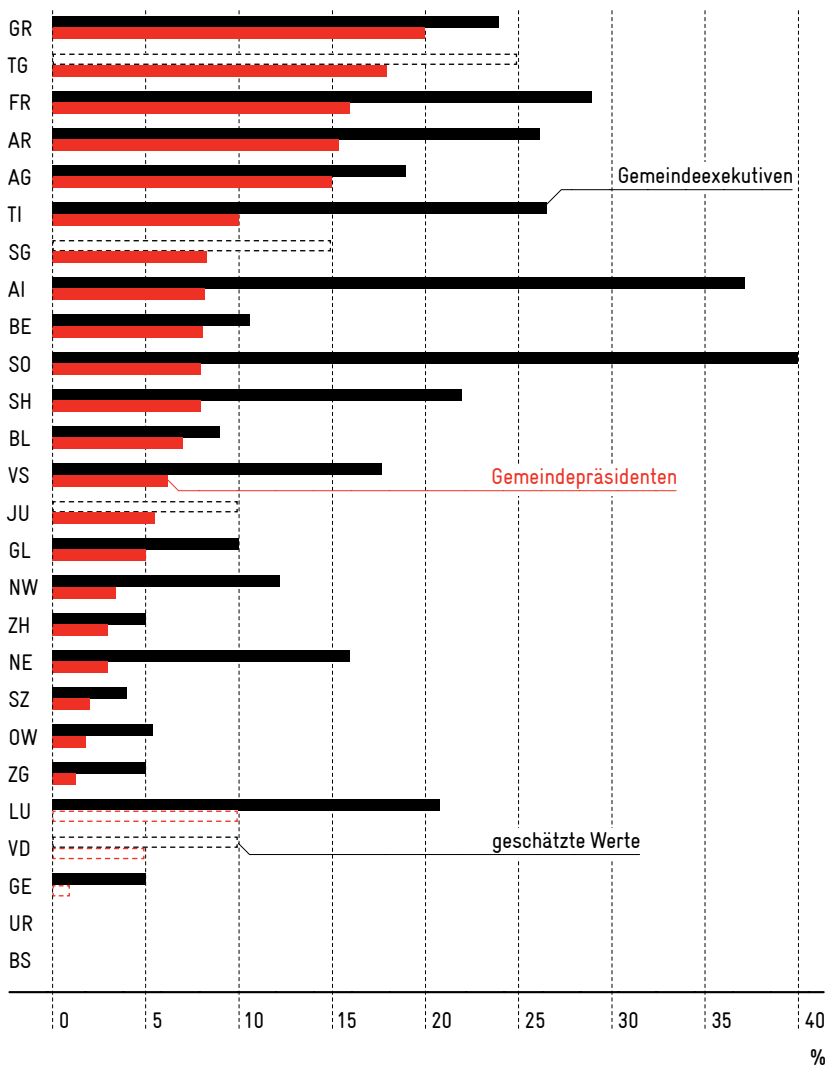
Die Einsitznahme im Parlament ist nur die Spitze des Eisbergs

Der Einfluss der Gemeinden auf die für sie relevanten Bereiche der kantonalen Politik wird – unabhängig von den hier genannten Prozentzahlen – von den meisten Kantonen als gross bis sehr gross eingeschätzt. Dieser Einfluss findet jedoch bei weitem nicht nur über die Einsitznahme von Vertretern der Gemeindeexekutive im Parlament, sondern auch über diverse andere Transmissionsmechanismen statt: Viele Parlamentarier, die kein Amt in einer Gemeinde bekleiden, haben zumindest eine Vergangenheit in der kommunalen Politik und fühlen sich dieser nur schon deshalb durchaus verbunden. Gemeindevertreter sitzen zudem oft überproportional in den für sie entscheidenden Kommissionen, um dort

Abbildung 12

Vertretung der Gemeindeinteressen im Kantonsparlament

Die Abbildung zeigt den Anteil der kantonalen Parlamentarier, die gleichzeitig ein Amt als Gemeindepräsident bekleiden oder zumindest einer Gemeindeexekutive angehören.



Quelle: Eigene Erhebung

ihre Interessen zu vertreten. Dies veranlasste einen Kantonsexperten zu flachsen: «Gemeinden sind wie Bauern.» Darüber hinaus werden die Gemeinden bei Themen, die direkt beide Parteien betreffen, also z. B. bei Fragen zur Aufgabenteilung oder zum Finanzausgleich, in den meisten Kantonen schon früh in den Gesetzgebungsprozess einbezogen, beispielsweise über die Teilnahme an Arbeitsgruppen. Auch im Vernehmlassungsverfahren haben die Gemeinden – meist organisiert über den gesamten Kanton umspannende Gemeinde(präsidenten)konferenzen/-vereinigungen/-verbände – ein hohes politisches Gewicht. In den Kantonen BL, GR, JU, SO, TI und ZH haben die Gemeinden zudem auf kantonaler Ebene ein Initiativ- und Referendumsrecht, in NW immerhin ein Initi-

ativ-, in LU ein Referendumsrecht (Fiechter 2010: 76). Das alles führt dazu, dass einige Kantonsexperten den Anteil von Mitgliedern von Gemeindeexekutiven im Parlament rein intuitiv deutlich höher schätzten, als er in Wirklichkeit ist.

Dass der Einsitz im Kantonsparlament nicht der einzige und vielleicht nicht einmal der wichtigste Kanal zur Einbringung der Gemeindeinteressen ist, bestätigen die Resultate der Gemeindeschreiberbefragung (vgl. Tabelle A2 im Anhang): Die Gemeinden schätzen ihren Einfluss in Koordinations- und Arbeitsgruppen von Kanton und Gemeinden klar grösser ein als denjenigen im Kantonsparlament. Sogar der Einfluss in der kantonalen Verwaltung wird als stärker bewertet.³⁷ Nicht überraschend ist, dass Gemeindeschreiber in «kleinen» Kantonen den Einfluss ihrer Gemeinde in den kantonalen Institutionen deutlich grösser einschätzen als Gemeindeschreiber in «grossen» Kantonen. Dass der Einfluss einer einzelnen Gemeinde auf die Kantonspolitik in Kantonen mit wenigen Gemeinden grösser ist als in Kantonen mit vielen, liegt auf der Hand. Daraus lassen sich jedoch keine Schlüsse bezüglich der Abhängigkeit des Einflusses der Gemeinden als Ganzes von der Kantons- bzw. Gemeindegrösse ziehen.

Viele Parlamentarier, die kein Amt in einer Gemeinde bekleiden, haben zumindest eine Vergangenheit in der kommunalen Politik und fühlen sich dieser nur schon deshalb durchaus verbunden.

3.4.2 _ Wahlkreise für das Kantonsparlament

Die Ausgestaltung der Wahlkreise ist entscheidend für die Vertretung der regionalen Interessen im Kanton. Unter der Prämisse, dass sich die Mitglieder des Kantonsparlaments vorwiegend für das kantonale Wohl einsetzen, zumindest aber nicht die Interessen einzelner Gemeinden vertreten sollen, sind grundsätzlich grosse Wahlkreise zu begrüssen. In kleinen Wahlkreisen besteht die Gefahr, dass sich Parlamentarier allzu stark an regionalen oder gar lokalen Interessen orientieren, um ihre (Wieder-)Wahlchancen zu erhöhen. Dies verschärft sich noch, wenn aufgrund der Kleinheit des Wahlkreises ein Proporz-Wahlsystem zu einem Majorz konvergiert, was – neben AI und GR, in denen das Parlament grundsätzlich im Majorz gewählt wird – auf viele Wahlkreise in AR, SZ und UR sowie auf vereinzelte in BS, SH und ZG zutrifft. Um die Wahlchancen in diesem Fall zu maximieren, gilt es, den kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen des Stimmvolkes zu finden. Und dieser liegt am ehesten bei der Durchsetzung lokaler Interessen.

Grosse Wahlkreise garantieren zudem, dass es nicht zu grösseren Verzerrungen der politischen Kräfteverhältnisse kommt. Besonders die demokratischen Rechte von Minderheiten werden durch zu kleine Wahlkreise mit nur wenigen Grossratsmandaten gefährdet. Ein Bundes-

³⁷ Die Fragestellung des KPM lautete: «Wie gross ist der Einfluss Ihrer Gemeinden in den folgenden Institutionen?» (Auswahl: Regierungsrat, Kantonsparlament, kantonale Verwaltung, Arbeits- und Koordinationsgruppen von Kanton und Gemeinden.) Aufgrund der Antworten direkt auf die Stärke des Einflusses auf den Gesetzgebungsprozess zu schliessen, wäre falsch, denn auch wenn beispielsweise der Einfluss im Kantonsparlament geringer eingeschätzt wird als derjenige in Koordinations- und Arbeitsgruppen, könnte der Einfluss über das Kantonsparlament auf die Gesetzgebung trotzdem stärker sein, da er direkt und ohne Umwege stattfindet.

gerichtsurteil kommt zum Schluss, dass ein Wahlkreis mindestens neun Mandate (entsprechend einem Quorum von höchstens 10%) aufweisen muss, um verfassungskonform zu sein.³⁸ Diese Anforderung lässt sich statt durch eine Neuordnung der Wahlkreise auch durch eine Anpassung des Sitzzuteilungsverfahrens (Stichwort: Doppelter Pukelsheim) erfüllen. Mehrere Kantone haben deshalb in jüngster Zeit entsprechende Anpassungen umgesetzt (AG, SH, ZH), sind daran, diese vorzunehmen (NW, SZ, VS, ZG), oder befinden sich in der Planungsphase (GR, UR). Zwei Kantone mit mehrheitlich sehr kleinen Wahlkreisen (AR, OW) planen derzeit keine Anpassungen.

Stimmgewichtsverzerrungen in kleinen Wahlkreisen

In den Kantonen, die eine administrative Einteilung in Bezirke kennen, fungieren diese meist – manchmal mit leichten Anpassungen – als Wahlkreise für die Grossratswahlen (vgl. Abbildung 5 und Tabelle 1). In immerhin acht eher kleinen Kantonen (AI, AR, GL, NW, OW, SZ, UR, ZG) hingegen bildet jede Gemeinde einen eigenen Wahlkreis (vgl. Tabelle 1). Interessant ist die Beobachtung, dass alle acht Kantone bei der Beurteilung der Gemeindeglieder zum Einfluss ihrer Gemeinde auf das Kantonsparlament auf den ersten zehn Plätzen rangieren (vgl. Tabelle A2 im Anhang).³⁹ Dass auch UR, das kein einziges Exekutivmitglied aus den Gemeinden im Grossrat hat, dazugehört, zeigt, dass die Ausgestaltung der Wahlkreise möglicherweise grössere Folgen für den Einfluss lokaler Interessen auf die Kantonspolitik hat als die Häufigkeit der Einsitznahme von Gemeindeexekutiven im Parlament.

Die Sitze im Parlament werden üblicherweise proportional zur Einwohnerzahl der Wahlkreise verteilt. In den Kantonen mit vielen kleinen Wahlkreisen gelten jedoch Mindestsitzzahlen – meist ein oder zwei Sitze – pro Wahlkreis. Die dadurch entstehenden Stimmgewichtsverzerrungen sind in der Mehrheit dieser Kantone nicht weiter relevant, da sie nur einzelne Gemeinden betreffen. In SZ, GR, UR und AR, in denen durchschnittlich nur etwa drei Sitze pro Wahlkreis zu vergeben sind,⁴⁰ führt dieses System jedoch zu massiven Verzerrungen (siehe Tabelle 1). Bestimmte Regionen oder Gemeindetypen erhalten hier demzufolge ein überproportionales politisches Gewicht. Dadurch können im Extremfall Reformen, die aus kantonaler Sicht wünschenswert wären, erschwert oder gar blockiert werden. In SZ, UR und AR könnte das überpropor-

In kleinen Wahlkreisen besteht die Gefahr, dass sich Parlamentarier allzu stark an regionalen oder gar lokalen Interessen orientieren, um ihre (Wieder-)Wahlchancen zu erhöhen.

³⁸ Vgl. beispielsweise NZZ, 15. Februar 2011, S. 13: Graubündens langer Weg zur neuen Struktur

³⁹ Dieses Ergebnis ist teilweise natürlich auch dem simplen Umstand zuzuschreiben, dass die Zahl der Gemeinden in diesen Kantonen sehr klein ist, wodurch der Einfluss einer einzelnen Gemeinde auf die kantonalen Organe automatisch grösser ausfällt. Ob auch die Gemeinden als Ganzes in diesen Kantonen einen grösseren Einfluss auf das Kantonsparlament ausüben, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen.

⁴⁰ Die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise ist dabei jeweils ziemlich rechtsschief, da es viele kleine Wahlkreise, jedoch nur einige grössere, gibt. Beispielsweise haben 16 von 39 Wahlkreisen in GR nur 1 Mandat. Weitere 10 haben 2. Nur 3 Wahlkreise haben mindestens die von der Bundesverfassung geforderte Anzahl von 9 Mandaten.

Tabelle 1

Ausgestaltung der Wahlkreise (Januar 2012)

Die Tabelle ermöglicht einen Überblick über die Ausgestaltung der Wahlkreise (für die Parlamentswahlen) in den Kantonen. Wo die Zahl der Wahlkreise in etwa oder exakt der Zahl der Bezirke bzw. der Gemeinden entspricht, gilt dies auch für die jeweiligen Perimeter.

Stimmengewichtsverzerrungen resultieren aus einer allfälligen Mindestmandatezahl pro Wahlkreis. Ein Beispiel: Die Einwohner von Riesenstalden (SZ, 87 Einwohner) haben Anspruch auf einen eigenen Sitz im Kantonsparlament, kantonsweit sind auf 147 000 Einwohner 100 Parlamentssitze zu vergeben. Folglich ist Riesenstalden im Parlament rein mathematisch gesehen 16,9-fach übervertreten.

In der Spalte «Wahlsystem» bedeutet «P/M», dass grundsätzlich nach Proporz gewählt wird, jedoch Wahlkreise existieren, auf die nur ein Mandat entfällt und für die das System deshalb gezwungenermassen zum Majorz konvergiert.

Gemeinden	Bezirke*	Parlaments- sitze	Wahlkreise (für das Kantons- parlament)	Maximale Stimmen- gewichts- verzerrung	Wahlsystem Kantonsparlament (P=Proporz, M=Majorz)	
SZ	30	6	100	30	16,90	P/M
GR	176	11/13/39	120	39	9,70	M
UR	20	–	64	20	4,14	P/M
AR	20	–	65	20	2,47	P/M
BS	3	–	100	5	1,61	P/M
BE	382	5/10	160	9	1,48	P
ZG	11	–	80	11	1,38	P/M
OW	7	–	55	7	1,28	P
JU	64	3	60	3	1,25	P
VS	138	14	130	14	1,23	P
NW	11	–	60	11	1,15	P
AG	219	11	140	11	1,00	P
AI	6	–	49	6	1,00	M
BL	86	5	90	12	1,00	P
FR	165	7	110	8	1,00	P
GE	45	–	100	1	1,00	P
GL	3	–	60	3	1,00	P
LU	87	(5)	120	6	1,00	P
NE	53	6	115	6	1,00	P
SG	85	–	120	8	1,00	P
SH	27	–	60	6	1,00	P/M
SO	120	5/10	100	5	1,00	P
TG	80	5	130	5	1,00	P
TI	157	8/38	90	1	1,00	P
VD	326	10	150	10	1,00	P
ZH	171	12	180	18	1,00	P

Quellen: Eigene Erhebung bzw. Berechnungen, BfS 2011

* Unter dem Begriff «Bezirke» werden hier alle Gebietskörperschaften erfasst, die den Charakter einer Verwaltungsebene zwischen Kanton und Gemeinde aufweisen.

tionale Stimmengewicht kleiner Gemeinden theoretisch ein Fusionshemmnis darstellen. In der Praxis dürfte dies aber nur für UR relevant sein. In AR sind die Verzerrungen vergleichsweise klein und in SZ sind Fusionen derzeit kein Thema. BE nimmt unter den Kantonen mit Stimmengewichtsverzerrungen eine Sonderrolle ein: Hier wird die Verzerrung nicht durch die Kleinheit gewisser Wahlkreise verursacht. Sie beschränkt

sich auf den Wahlkreis «Berner Jura», dem fix 12 Sitze und damit ein überproportionales Stimmengewicht zugesprochen wird.

3.5 _Leistungsfähigkeit der Gemeinden

Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist ein wichtiger Aspekt der Gemeindeautonomie. Denn beim Wort «Autonomie» nur an die Autonomie gegenüber der (nächst-)höheren Gebietskörperschaft zu denken, greift zu kurz. Autonomie bedeutet selbständige Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit. Sie kann nicht nur von aussen gefährdet sein, sondern auch durch eigene, oft selbstverursachte Schwäche. Eine Gemeinde, die in administrativen und finanziellen Belangen überfordert ist, hat diesen Handlungsspielraum kaum und verfügt insofern nicht über eine hohe Autonomie, auch wenn der Kanton ihr de jure eine solche zugestände. Im Folgenden wird die Leistungsfähigkeit der Gemeinden anhand der Kriterien «empfundene Leistungsgrenzen», «Funktionsfähigkeit des Milizsystems» und «Finanzen» analysiert. Die Untersuchung der ersten beiden Kriterien basiert auf Daten der Gemeindeschreiberbefragung 2009/2010 bzw. der Exekutivmitgliederbefragung (2008/2009).

Die Autonomie kann nicht nur von aussen gefährdet sein, sondern auch durch eigene, oft selbstverursachte Schwäche.

3.5.1 _ Empfundene Grenzen der Leistungsfähigkeit

Es ist möglich, dass Gemeinden gewisse Aufgaben aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum in angemessener Weise bewältigen können. Das war gemäss Einschätzung der Gemeindeschreiber 2009 deutlich seltener der Fall als ein gutes Jahrzehnt zuvor. Während heute schweizweit in 9,4% aller Aufgabenbereiche ein Erreichen oder Überschreiten sogenannter Leistungsgrenzen geortet wird, traf dies Ende der 1990er Jahre auf 20,2% (vgl. Ladner et al. 2000: 13ff.) zu. Inwiefern diese Verbesserung den in diesem Jahrzehnt erfolgten Gemeindefusionen, der Intensivierung der Gemeindezusammenarbeit sowie weiteren Gemeindereformen (z. B. Einführung von Elementen des New Public Management) zu verdanken oder ob sie einfach nur auf bessere finanzielle Rahmenbedingungen (vgl. Abschnitt 3.5.3) zurückzuführen ist, kann ohne umfangreiche statistische Analyse auf Gemeindeebene, die den Rahmen dieses Kantonsmonitorings sprengen würde, nicht festgestellt werden.

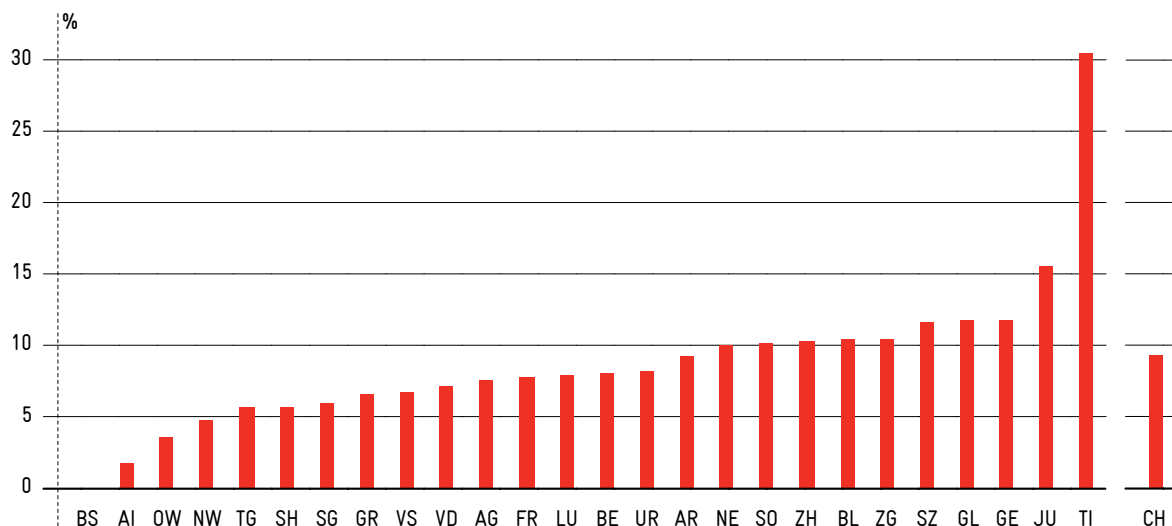
Abbildung 13 vergleicht die Prozentzahlen zwischen den Kantonen. Von all diesen weist das TI die mit Abstand höchsten Werte auf. Die Gemeinden in diesem Kanton stossen bei fast einem Drittel ihrer Aufgaben an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit oder überschreiten sie. Dahinter folgt JU mit 15,5%. Die meisten Kantone weisen Anteile zwischen 5% und 12% aus. Am weitesten von ihren Leistungsgrenzen entfernt beurteilen sich die Gemeinden in BS, AI, OW und NW. Durchschnittlich am häufigsten erreicht sind die Grenzen der Leistungsfähigkeit in den Bereichen «Neue Armut, Fürsorgefälle, Vormundschaftswesen» (22,1%), Betreuung von Asylsuchenden (18,8%) und «gemeindepolizeiliche Auf-

gaben» (17,2%).⁴¹ Jede siebte Gemeinde erachtete die Leistungsgrenzen auch in der Gemeindeexekutive als erreicht oder überschritten.

Abbildung 13

Erreichte oder überschrittene Leistungsgrenzen nach Kanton (2009)

Es ist möglich, dass Gemeinden gewisse Aufgaben aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum in angemessener Weise bewältigen können. Die Abbildung vergleicht den durchschnittlichen Anteil der Aufgabenbereiche, bei denen dies gemäss Einschätzung der Gemeindeschreiber 2009 der Fall war, zwischen den Kantonen. TI weist von allen Kantonen deutlich die höchsten Werte auf. Am weitesten von ihren Leistungsgrenzen entfernt beurteilen sich die Gemeinden in BS, AI, OW und NW.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf KPM 2011

3.5.2 _ Funktionsfähigkeit des Milizsystems

Das Milizsystem ist ein tragendes Element der schweizerischen Gemein-
delandschaft. Die Gemeinden haben jedoch zunehmend Probleme mit
der Rekrutierung von Milizpersonal. Immer häufiger werden Personen
in stiller Wahl, also ohne Konkurrenz, ins Amt des Gemeindepräsidenten
gewählt. Besonders in kleinen Gemeinden verschiebt sich der Auslese-
prozess als Folge des Rückzugs der Parteien in undurchsichtige informelle
Netzwerke und entzieht sich damit der demokratischen Kontrolle
(Geser und Meuli 2011: 7/26). Dass das Milizsystem an seine Grenzen stösst, hat
verschiedene Gründe: In der kompetitiveren Arbeitswelt wird die Aus-
übung eines öffentlichen Amtes neben der hauptberuflichen Tätigkeit im-
mer schwieriger, die steigende Mobilität der Bevölkerung senkt erstens
die Identifikation mit der Wohngemeinde und erschwert zweitens lang-
fristige Engagements, die Anforderungen der Bürger, aber auch von Bund
und Kantonen, an die Gemeinden steigen fortwährend, und die Schwer-
punkte der kommunalen Politik haben sich von politisch kaum umstrit-

⁴¹ Siehe Folie 46 von www.andreasladner.ch/idheap/mpa_2011_FED_Dateien/cours_FED_2011_10_gouvernance_multi_niveaux_2.ppt

tenen Grundversorgungsaufgaben (Elektrizität, (Ab-)Wasser, Kehrricht-entsorgung, Schulen) auf kontroversere Fragen im Bereich der Bau-, Verkehrs-, Raumplanungs-, Jugend-, Ausländer- und Sozialpolitik verlagert, die sich für eine ehrenamtliche Tätigkeit mit nur sporadischen Büropräsenzzeiten deutlich schlechter eignen als die früheren, eher formalisierten und routinisierten Vollzugsbereiche (Geser 2007: 9f.). Auch steht hier der «Ertrag» in Form von Reputation und Macht in einem schlechteren Verhältnis zum «Aufwand» in Form von Arbeit, aber auch von öffentlicher Exponiertheit. In Gemeinden, die in vielen Aufgabenbereichen auf IKZ angewiesen sind, ist der Gestaltungsspielraum der lokalen Behörden zudem stark reduziert, was diese Ämter zusätzlich unattraktiv macht.

In der kompetitiveren Arbeitswelt wird die Ausübung eines öffentlichen Amtes neben der hauptberuflichen Tätigkeit immer schwieriger.

Grosse Schwierigkeiten in vielen Kantonen

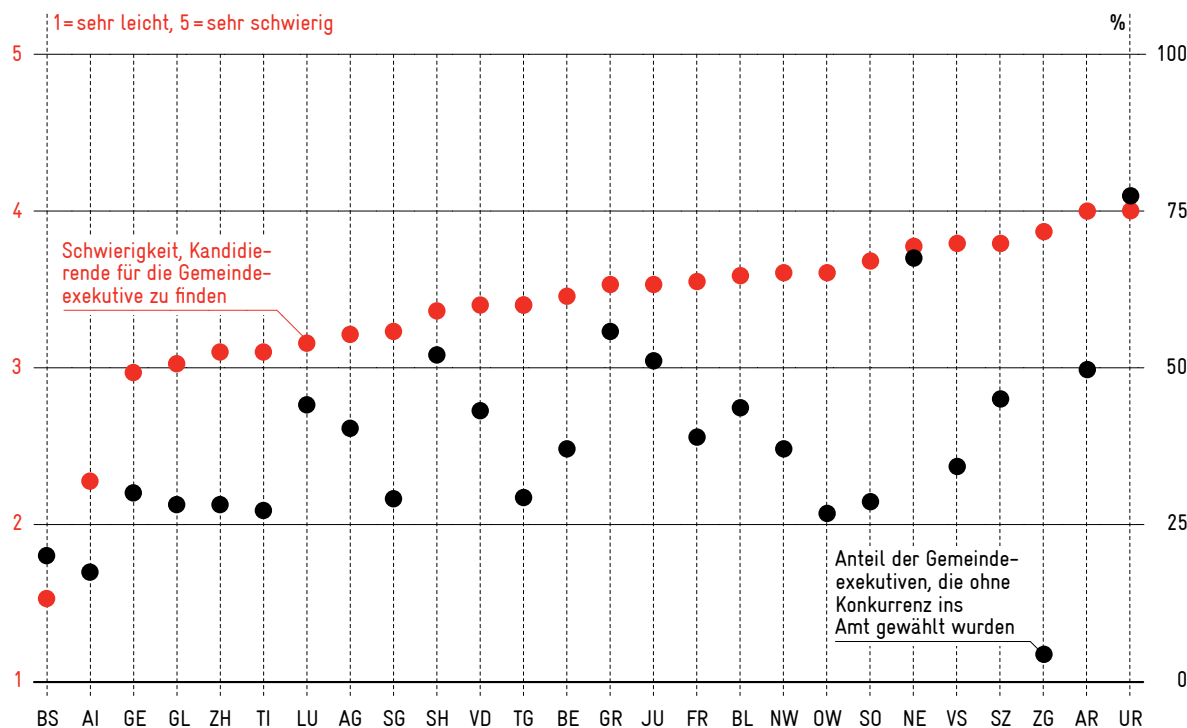
Abbildung 14 vergleicht die Rekrutierungsschwierigkeiten der Gemeinden für Ämter der Gemeindeexekutive zwischen den Kantonen. Es fällt auf, dass die von den Gemeindeschreibern beurteilte Schwierigkeit, Kandidierende für die Gemeindeexekutive zu finden, nicht unbedingt korreliert mit der Konkurrenzsituation bei der Wahl der aktuellen Mitglieder in die Gemeindeexekutive. Dies könnte daran liegen, dass viele der derzeitigen Exekutivmitglieder ihres Amtes schon länger walten, die Ausgangslage zum Zeitpunkt ihrer Wahl demzufolge möglicherweise noch eine andere war, aber auch daran, dass sich das Anspruchsniveau bei der Selektion zwischen den Gemeinden verschiedener Kantone unterscheidet. Ausser in BS und AI wird der Schwierigkeitsgrad der Suche nach genügend qualifizierten Kandidaten von den Gemeinden in allen Kantonen *durchschnittlich* als mittel bis hoch bezeichnet. Offensichtlich grosse Schwierigkeiten haben die Kantone UR und NE, die hier hohe Werte aufweisen und in denen über zwei Drittel der amtierenden Exekutivmitglieder ohne Konkurrenz ins Amt gewählt wurden. ZG hingegen bezeichnet die Suche nach Kandidaten als schwierig, obwohl sich nur eines von 30 antwortenden Exekutivmitgliedern bei der Wahl nicht gegen Konkurrenz durchsetzen musste.

Die Besetzung von kommunalen Exekutivämtern fällt grossen Gemeinden deutlich leichter als kleinen. Das liegt vor allem daran, dass die Zahl genügend qualifizierter Personen proportional zur Einwohnerzahl der Gemeinde steigt, während die Zahl der zu besetzenden Ämter nur leicht zunimmt. Auch die individuelle Anreizsituation spricht eher für grosse Gemeinden: Zwar ist die Identifikation der Bürger mit ihren Gemeinden und damit die grundsätzliche Bereitschaft zum «Dienst an der Gemeinde» in kleinen Gemeinwesen grösser als in grossen, doch in grösseren Gemeinden ist ein Amt in der Gemeindeexekutive oder gar als Gemeindepräsident mit einem deutlich höheren Renommée verbunden als in einer kleinen. Zudem wird eine grössere Gemeinde eher die Möglichkeit haben, den Gemeindepräsidenten angemessen zu entlohnen, und dieser wird auf eine professionelle(re) Verwaltung zählen können, während er in

Abbildung 14

Wahl in die Gemeindeexekutive (2009)

Die Gemeindeschreiber wurden befragt, wie schwierig sich in ihrer Gemeinde die Suche nach genügend qualifizierten Kandidaten für vakante Ämter der Gemeindeexekutive gestaltet. Die roten Punkte stellen die Mittelwerte pro Kanton dar. Es ist interessant zu sehen, dass dieses Urteil nur schwach korreliert mit dem Anteil der amtierenden Gemeindeexekutiven, die ohne Konkurrenz ins Amt gewählt wurden (schwarze Punkte).



Quelle: KPM 2011

einer Kleinstgemeinde diverse Positionen bis tief in die Gemeindeverwaltung hinein in Personalunion vertreten muss (Geser et al. 2011). Das Problem betrifft jedoch durchaus nicht nur kleine Gemeinden. Als beispielsweise in Rapperswil-Jona (SG) im März 2011 ein neuer Stadtpräsident gewählt werden sollte, gingen drei Parteien mit Kandidaten ins Rennen, die gar keine Ambitionen auf das Stadtpräsidium hatten – nur, um einen zweiten Wahlgang zu erzwingen und sich Zeit für die Suche nach einem interessierten Kandidaten zu verschaffen.⁴²

Mögliche Lösungsansätze

Für die Zukunft der Gemeinden und deren Verwaltungskosten ist die Entwicklung des Milizsystems von hoher Bedeutung. Darum sollen hier einige Lösungsansätze, die in wenigen Kantonen durchaus Anwendung finden, besprochen werden.

Gemeindepräsident im Vollamt (SG und TG) In SG und TG ist das Gemeindepräsidium in den meisten Gemeinden – obwohl gesetzliche kantonale

⁴² www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/kantonstgallen/tb-sg/art122380,2003494

Vorgaben hierzu wie in allen anderen Kantonen fehlen – als Vollzeitstelle ausgestaltet (während die anderen Exekutivmitglieder ehrenamtlich und in kleinen Pensen für die Gemeinde arbeiten). Der Spagat zwischen Teilzeitberufler und Milizpolitiker lässt sich damit vermeiden, gleichzeitig bedeutet dies aber auch eine teilweise Abkehr von der Milizpolitik. Der Gemeindepräsident fungiert als Vorsitzender des Gemeinderates (Exekutive) sowie der Gemeindeversammlung (Legislative) und ist gleichzeitig für die operative Führung der Gemeindeverwaltung verantwortlich.⁴³ Dies erleichtert vor allem die Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden (z. B. auf dem Gebiet der Raumplanung) enorm, da der Kanton in jeder Gemeinde jederzeit einen professionellen Ansprechpartner hat. Auch die Koordination der Gemeindeinteressen mit den Partikularinteressen einzelner Bürger (man denke z. B. an die Behandlung von Einwohnungsbegehren) wird dadurch erleichtert und beschleunigt. Als Problem könnte sich dieses Modell jedoch bei Gemeindezusammenschlüssen erweisen: Da der Gemeindepräsident bei einer Fusion seine eigene, gut bezahlte Vollzeitstelle abschafft, wird er eine solche bestimmt nicht anstreben, ausser der Zeitpunkt der Fusion würde zufälligerweise mit seinem ohnehin geplanten Amtsrücktritt zusammenfallen. Ebenfalls problematisch könnte sich die Vermischung von strategischen und operativen Tätigkeiten auswirken, besonders weil sich der Gemeindepräsident in seiner Rolle als «Mädchen für alles» tendenziell vom Tagesgeschäft absorbieren lassen wird.

Der Spagat zwischen Teilzeitberufler und Milizpolitiker lässt sich damit vermeiden, gleichzeitig bedeutet dies aber auch eine teilweise Abkehr von der Milizpolitik.

Gemeindeschreiber als CEO/Geschäftsführermodell (LU) Einen anderen Weg gehen deshalb NPM-orientierte Modelle wie z. B. das Modell mit einem Gemeindeschreiber als CEO. Dieses sieht eine klare Trennung von strategischen und operativen Aufgaben vor. Während die Gemeindeexekutive sozusagen als «Verwaltungsrat» ausschliesslich die strategisch-politischen Ziele festlegt, würde der Gemeindeschreiber die Rolle eines CEO übernehmen, also als Chef der Gemeindeverwaltung für die operative Umsetzung dieser Ziele verantwortlich sein. Ihm unterstellt wären sämtliche Stabsstellen wie z. B. die Finanzkontrolle. Durch die Stärkung der Verwaltungsführung soll dem Milizgedanken in der Gemeindeexekutive besser Rechnung getragen werden. Die durch dieses System ermöglichte Verkleinerung der Pensen macht die Tätigkeit als Gemeinderat/-präsident für einen grösseren und möglicherweise qualifizierteren Personenkreis attraktiv. Die Umsetzung dieses Konzepts bedeutet eine fundamentale Umstellung der Rollen von Gemeindeexekutive und Gemeindeschreiber. Für gewisse operative Aufgaben wie z. B. die Behandlung von Baugesuchen müssten neue Ansätze entwickelt werden.⁴⁴

⁴³ www.chgemeinden.ch/de/2-aktuell/Veranstaltungen/Fachtagung_04112011/Abstract_Sonja_Wiesmann.pdf

⁴⁴ www.chgemeinden.ch/de/2-aktuell/Veranstaltungen/Fachtagung_04112011/Praesentation_Roger_Sonderegger.pdf

In LU wurde dieses Konzept schon in einigen Gemeinden erfolgreich eingeführt (siehe Box 3), auch in BE findet es immer mehr Verbreitung. Geser (2007: 10) hält es hingegen für wenig erfolgversprechend, da sich die ehren- oder teilamtliche Tätigkeit nicht für strategische Führungsaufgaben eigne und einer solchen Gemeindeexekutive deshalb die immanente Tendenz anhafte, sich eher mit operativen Routine-Aufgaben zu beschäftigen. Ein Vergleich mit der Privatwirtschaft, in der die Funktion des Verwaltungsratspräsidenten oft im Teilamt ausgeführt wird, scheint dieses Argument wiederum zu entkräften.

Box 3

Das CEO-Modell im Kanton Luzern |⁴⁵

In LU schaffte das neue Gemeindegesetz (in Kraft seit Januar 2005) die Grundlage für die Einführung von neuen, den Bedürfnissen der Gemeinden angepassten Führungsmodellen. 2011 haben immerhin schon sieben Luzerner Gemeinden das Geschäftsführermodell eingeführt – grösstenteils mit sehr hoher Akzeptanz, sowohl bei den Direktbeteiligten als auch unter der Bevölkerung. Das Pensum des Gemeindepräsidenten wurde beispielsweise in Rothenburg von 100% auf 30% gesenkt und den ebenfalls leicht gesenkten Pensen der übrigen Gemeindeexekutive angepasst, womit eine politische Gleichwertigkeit innerhalb der Exekutive erreicht werden konnte. Zuvor waren die Kräfte asymmetrisch verteilt und die Arbeit oft durch das Handeln zu Gunsten des eigenen Ressorts geprägt. Verwaltungsdienstleistungen wurden in Teilbereichen von politisch gewählten Personen erbracht, die nicht zwingend über die entsprechende Fachausbildung verfügten, was dazu führte, dass die Verwaltungsdienstleistungen nicht mit einer befriedigenden Effizienz erbracht wurden.

Keine Wohnsitzpflicht für Ämter in der Gemeindeexekutive Eichenberger (2007: 15ff.) betrachtet eine Aufhebung der Wohnsitzpflicht – also die Lösung der Wählbarkeit in ein Gemeindeamt von der Stimmberechtigung in der entsprechenden Gemeinde – als potenzielle Lösung für die vielerorts beobachteten Rekrutierungsschwierigkeiten. Dadurch vergrössere sich der Pool potenzieller Kandidaten und sogar eine gemeindeübergreifende Ämterkumulation, die die Bündelung von Know-how erlaubt, sei möglich. Ob dieser erwünschte Effekt in der Praxis wirklich auftreten würde, ist jedoch zweifelhaft: Wenn schon kein Ortsansässiger ein (offenbar unattraktives) Amt in seiner Gemeinde übernehmen will, dann ist es sehr wahrscheinlich, dass dies auf einen Auswärtigen noch viel weniger zutreffen wird. Die im Rahmen der Interviews erhobenen Daten bestätigen diesen Einwand: In 24 von 26 Kantonen gilt eine generelle Wohnsitzpflicht für die Bekleidung von Gemeindeämtern. In immerhin 7 dieser 24 Kantone, nämlich in AR, FR, GE, GR, SG, SO und TG, sind jedoch auch Personen ohne Wohnsitz in der Gemeinde wählbar, sofern sie diesen bis zum Amtsantritt (oder innerhalb einer bestimmten Übergangsfrist) in die Gemeinde verlegen. Eine gemeindeübergreifende Äm-

⁴⁵ www.chgemeinden.ch/de/2-aktuell/Veranstaltungen/Fachtagung_04112011/Abstract_Reto_Wyss.pdf

terkumulation wird dadurch zwar nicht ermöglicht, aber die Flexibilität bei der Ämterbelegung immerhin vergrössert. Keine Wohnsitzpflicht gilt einzig in den Kantonen SZ und VS. In SZ ist nur der Wohnsitz im Kanton obligatorisch. Gemäss Aussage des Kantonsexperten hat diese Freiheit de facto aber kaum Auswirkungen – die Ämterbelegung findet grösstenteils durch lokal ansässige Politiker statt. Im Kanton VS besagt Artikel 173 des Gesetzes über die politischen Rechte gar: «Jeder Schweizer Stimmbürger ist in das Amt eines Gemeinderats wählbar. Der Wohnsitz im Kanton oder in der Gemeinde ist nicht erforderlich.» Zwar findet diese Regelung, die auf Januar 2005 (wohl unter dem Eindruck der Rekrutierungsschwierigkeiten) eingeführt wurde, vereinzelt durchaus Anwendung – beispielsweise in Evolène, dessen Gemeindepräsident in der über zwei Autostunden entfernten Stadt Genf wohnt. Viel gebracht hat sie bisher aber, genau wie in SZ, offenbar nicht: Auf Abbildung 14 ist gut ersichtlich, dass diese beiden Kantone mit die grössten Schwierigkeiten bekunden, Kandidierende für die Gemeindeexekutive zu finden.

Das nächstliegende Mittel, um die Knappheit an politischen Entscheidungsträgern zu entschärfen, liegt aber ohnehin schlichtweg darin, den Bedarf an Entscheidungsträgern zu verringern.

Insgesamt hat sich während der letzten 10 Jahre in den meisten Kantonen nur wenig getan punkto Reorganisation der Gemeindeführung. Neben LU, SG und TG stehen die Gemeindeexekutiven auch in ZG, GE, OW und VD oft in einem fixen (allerdings meist nebenamtlichen) Anstellungsverhältnis mit der Gemeinde, in allen anderen Kantonen ist nach wie vor die grosse Mehrheit der Mitglieder von Gemeindeexekutiven ehrenamtlich (also ohne feste Anstellung durch die Gemeinde) tätig (KPM 2011).

Das nächstliegende Mittel, um die Knappheit an politischen Entscheidungsträgern zu entschärfen, liegt aber ohnehin schlichtweg darin, den Bedarf an Entscheidungsträgern zu verringern. Dies geschieht am einfachsten über die Verminderung der in Abschnitt 3.1.2 besprochenen Mehrfachstrukturen (politische Gemeinde, Schulgemeinde, Bürgergemeinde, etc.) einerseits und über den Zusammenschluss zu kleiner Gemeinden andererseits. Gleichzeitig wird dadurch die Attraktivität der fraglichen Gemeindeämter erhöht und zwar erstens, weil diese besser bezahlt werden können, zweitens, weil die Reputation des Amtes zunimmt und drittens, weil der Gestaltungsspielraum steigt, da die Gemeinde Aufgaben wieder vermehrt selbständig wahrnehmen kann.

3.5.3 _ Finanzielle Leistungsfähigkeit

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG-CACSFC) hat den Kantonen seit 1992 die Anwendung sieben harmonisierter Finanzkennzahlen empfohlen, um die finanzielle Lage der Gemeinden verschiedener Kantone besser vergleichen zu können. Unterdessen wurden diese von den meisten Kantonen adoptiert, was zumindest Vergleiche für die letzten fünf bis zehn Jahre ermöglicht. Um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu beschreiben, eignen sich die folgenden drei Indikatoren am besten:

- Investitionsanteil (Bruttoinvestitionen ⁴⁶ in Prozent der konsolidierten Ausgaben ⁴⁷): Beschreibt das Ausmass der Investitionstätigkeit der Gemeinden. Werte unter 10% weisen auf eine schwache Investitionstätigkeit hin, Werte über 20% auf eine starke.
- Selbstfinanzierungsgrad (Selbstfinanzierung ⁴⁸ in Prozent der Nettoinvestitionen ⁴⁹): Beschreibt, zu welchem Anteil diese Investitionen durch selbst erwirtschaftete Mittel finanziert werden können. Ein Wert von unter 100% führt zu einer Neuverschuldung. Der Selbstfinanzierungsgrad sollte nicht über einen längeren Zeitraum unter 100% liegen. Werte von unter 70% sind problematisch.
- Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden ⁵⁰ in Prozent des Finanzertrags ⁵¹): Ein Wert von unter 100% gilt als gut (und entspräche bei einer Staatsquote von 35% ⁵² einer Staatsverschuldung von weniger als 35%). ⁵³ Werte über 150% gelten als schlecht, Werte ab 200% als kritisch.

Gut an diesen drei Indikatoren ⁵⁴ ist deren gedankliche Kombinierbarkeit: Hohe Investitionsanteile sind beispielsweise kritisch zu beurteilen, falls der Selbstfinanzierungsgrad dieser Investitionen allzu tief liegt, denn dies wird den Bruttoverschuldungsanteil über die Zeit in die Höhe treiben. Ebenso ist ein hoher Selbstfinanzierungsgrad kaum ein Indiz für die hohe finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, sofern sie kaum Investitionen tätigt.

⁴⁶ Total aktivierte Investitionsausgaben

⁴⁷ Aufwand der laufenden Rechnung zuzüglich aktivierte Investitionsausgaben abzüglich harmonisierte Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen, Abschreibungen Bilanzfehlbetrag, durchlaufende Beiträge, Einlagen in Spezialfinanzierungen und interne Verrechnungen

⁴⁸ Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und dem Bilanzfehlbetrag zuzüglich Saldo der laufenden Rechnung, zuzüglich Einlagen in die Spezialfinanzierungen, abzüglich Entnahmen aus Spezialfinanzierungen

⁴⁹ Investitionsausgaben abzüglich Investitionseinnahmen ohne durchlaufende Beiträge, Passivierungen und Aktivierungen

⁵⁰ Kurzfristige Schulden zuzüglich mittel- und langfristige Schulden und Schulden an Sonderrechnungen

⁵¹ Ertrag der laufenden Rechnung abzüglich Entnahmen aus Spezialfinanzierungen, durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen

⁵² Mit der «Staatsquote» sind hier die tatsächlichen Staatseinnahmen in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gemeint. Die Zwangsgabenquote liegt mit 42% deutlich höher.

⁵³ Die exakte Überlegung hierzu lautet: Wenn sich alle staatlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) zu jeweils x% (hier: x=100) ihrer Staatseinnahmen verschulden, dann würden sich diese Schulden bei einer Staatsquote von y% (hier: y=35) auf (x·y/100)% des BIP kumulieren.

⁵⁴ Die anderen vier harmonisierten Finanzkennzahlen werden hier aus den folgenden Gründen nicht berücksichtigt:

- Der Selbstfinanzierungsanteil ist nicht gut greifbar.
- Zinsbelastungs- und Kapitaldienstanteil hängen nicht nur vom Schuldenstand, sondern auch von den Fremdkapitalzinssätzen, auf die die Bonität der Gemeinde nur einen beschränkten Einfluss hat, ab.
- Die Nettoschuld pro Einwohner ist abhängig von der Bewertung des Finanzvermögens, für die bislang keine interkantonal vereinheitlichten Richtlinien existieren. Die Entwicklung über einen längeren Zeitraum ist zudem in Hinblick auf die Nominalität der Grösse mit Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 2

Ausgewählte harmonisierte Finanzkennzahlen auf Gemeindeebene

● gut ○ mittel ● schlecht

	Investitionsanteil					Selbstfinanzierungsgrad										Bruttoverschuldungsanteil				
	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
ZG	—	—	—	—	—	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	—	—	—	—	—
NW	●	●	●	●	○	—	○	●	●	●	●	○	●	●	●	—	—	—	—	—
SZ	○	○	○	—	○	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	—	●
TG	○	○	○	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
ZH	○	○	○	○	●	●	●	●	●	○	○	○	●	○	●	●	●	●	●	●
SO	○	○	○	○	—	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	—
GR	●	●	●	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●	●
VS	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
OW	○	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○	●	●	●
AI	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○	●	●	●	●	●	○	○	●	●	●
GL	○	○	○	○	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
SH	○	○	○	○	○	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
BE	○	○	○	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●	●
AR	—	○	○	○	○	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●	○	○	●	●	●
LU	—	—	—	—	—	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	—	—	—	—	—
FR	○	○	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○
UR	●	○	○	○	○	●	●	○	●	●	●	○	●	●	●	○	○	○	○	○
GE	○	○	○	○	○	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	○	○	○	○
SG	○	○	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○
VD	○	○	○	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○
BL	○	○	○	○	○	●	○	○	●	●	●	●	●	○	○	●	●	●	●	○
BS	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○
AG	○	○	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○
TI	○	○	○	○	○	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
NE	○	●	●	●	●	○	○	○	●	●	●	○	●	●	○	○	○	○	○	○
JU	—	—	—	—	—	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○
CH *	○	○	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○

Quelle: KKAG-CACSFC 2011

* ungewichteter Durchschnitt

Ein Blick auf **Tabelle 2** zeigt, dass es den Gemeinden in der Schweiz finanziell insgesamt gut geht. Der Investitionsanteil bewegt sich konstant in mittleren Regionen, der Selbstfinanzierungsgrad liegt durchgehend weit über 100%, der Bruttoverschuldungsanteil weist folgerichtig einen sinkenden Trend auf. Die Kantone sind in der Tabelle gemäss ihren Durchschnittswerten geordnet. Die Sorgenkinder sind JU und NE. Immerhin konnte der Selbstfinanzierungsgrad der Gemeinden aber in beiden Kantonen von 2005 bis 2009 deutlich gesteigert und über 100 gehoben werden. Einen sehr niedrigen Bruttoverschuldungsanteil, aber auch sehr niedrige Investitionsanteile weisen die Gemeinden in AI auf. Von allen Kantonen befinden sich die Gemeinden in ZG, NW und SZ in der komfortabelsten finanziellen Situation. Selbst JU mit einem an sich extrem hohen Bruttoverschuldungsanteil von 192% im Jahr 2009 befindet sich aber in einer für EU-Verhältnisse (dieser nicht ganz angemessene Vergleich sei hier erlaubt) geradezu beneidenswerten Lage. Denn diese 192% entsprächen einer Staatsverschuldung von ca. 67% des BIP.⁵⁵

Nicht immer standen die Gemeinden finanziell so gut da. In den 1990er Jahren sah die Lage in vielen Kantonen teilweise prekär aus. Von den Fortschritten auf eine «gesunde» Gemeindestruktur zu schliessen, wäre jedoch verfehlt. Neben einem gestiegenen Risikobewusstsein seit der Insolvenz von Leukerbad im Jahr 1998 sind vor allem folgende Faktoren zu erwähnen:

- In den 1990er Jahren war die Finanzlage der öffentlichen Hand aufgrund der Immobilienkrise generell angespannt. Sie erfasste auch die Gemeinden und vor allem die Kernstädte (Ladner et al. 2000: 4).
- Mehrere Kantone transferierten einen erheblichen Teil der Ausschüttungen aus dem Nationalbankgoldverkauf (insgesamt 14 Mrd. Franken) zwecks Schuldentilgung an ihre Gemeinden.
- Viele Gemeinden profitieren vom seit den 1990er Jahren deutlich ausgebauten Finanzausgleich (inter- wie innerkantonale).
- Letztlich profitieren die Gemeinden (zumindest finanziell) auch von der schleichenden Zentralisierung von Aufgaben, die eine hohe Kostendynamik aufweisen. Der nächste Abschnitt befasst sich ausgiebig mit diesem Thema.

Von den Fortschritten im Finanzhaushalt auf eine «gesunde» Gemeindestruktur zu schliessen, wäre verfehlt.

3.6_Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip, das im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Januar 2008 in der Bundesverfassung verankert wurde, sollte ein Kanton nur diejenigen Aufgaben übernehmen, die er «nachweislich besser» erfüllen kann als seine Gemeinden.⁵⁶ Dieser Grundsatz

⁵⁵ Siehe Fussnoten 50 und 51. Hier gilt: $x = 192$, $y = 35$, folglich $x \cdot y / 100 = 67,2$.

⁵⁶ www.efd.admin.ch/glossar/index.html?lang=de&action=id&id=232

der Subsidiarität ist ein Bekenntnis zur Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung und damit zur Gemeindeautonomie. Die Umsetzung dieses Prinzips vorausgesetzt müsste man annehmen, dass der den Gemeinden überlassene Aufgabenanteil in Kantonen mit grosser geographischer Ausdehnung tendenziell grösser ist als in kleinen Kantonen. Denn in letzteren liegt der Schritt näher, eine Aufgabe, die die Gemeinden aufgrund ihrer gestiegenen Komplexität überfordert, oder deren Wirkungssperimeter über die Gemeindegrenzen hinausreicht, zu kantonalisieren. In ersteren hingegen wird unter denselben Bedingungen wohl eher eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden angestrebt werden. Ebenso wäre zu erwarten, dass der Autonomiegrad in Kantonen mit mehrheitlich grossen, einwohnerstarken Gemeinden, die auch komplexere Aufgaben selbständig erledigen, höher ist als in Kantonen mit vielen kleinen Gemeinden.

Dieser Grundsatz der Subsidiarität ist ein Bekenntnis zur Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung und damit zur Gemeindeautonomie.

3.6.1 _ Aktuelle Aufgabenteilung

In der Realität ist dieses Muster nicht auf den ersten Blick erkennbar (siehe Abbildung 15), denn es gibt diverse weitere Faktoren (wie z. B. Topographie oder Anteil grosser Städte), die gemäss den Kriterien «Subsidiarität» und «fiskalische Äquivalenz» einen Einfluss auf die Aufgabenteilung und damit die Ausgabenverhältnisse zwischen Kanton und Gemeinden haben. Zudem wurde die Aufgabenteilung in keinem Kanton am Reissbrett entworfen. Deshalb wird sie nicht nur von genannten Kriterien beeinflusst, sondern ist mindestens so sehr das Ergebnis historischer Entwicklungen, kultureller Unterschiede und politischer Kompromisse. Beispielsweise sind die Westschweizer Kantone tendenziell zentralistischer organisiert als die Deutschschweizer.

Trotzdem reflektieren die Daten die oben stehenden Überlegungen nicht allzu schlecht, wie die folgenden Ausführungen sowie eine kleine ökonometrische Analyse in Box 4 zeigen: Mit ZH weist ein Kanton mit hoher Bevölkerungsdichte, eher grosser geographischer Ausdehnung und eher grossen Gemeinden die grösste Gemeindeautonomie auf. Der flächenmässig grösste Kanton, GR, liegt aufgrund seiner sehr kleinen Gemeinden nur im vorderen Mittelfeld, VS, das beinahe so gross ist, jedoch die deutlich grösseren Gemeinden hat, an fünfter Stelle. Auch ZG mit kleiner Kantonsfläche, aber sehr grossen Gemeinden befindet sich im vorderen Mittelfeld. Die geringsten Autonomiegrade weisen mit Abstand die beiden Stadtkantone GE und BS auf, beide sind jedoch eher als «Ausreisser» zu betrachten: In BS ist die Stadtverwaltung identisch mit der Kantonsverwaltung, der Gemeindeanteil resultiert einzig aus den Ausgaben von Riehen (20 800 Einwohner) und Bettingen (1150 Einwohner). GE wiederum ist für seinen hohen Zentralisierungsgrad bekannt. Beispielsweise ist GE der einzige Kanton, in dem die Gemeinden keine autonome Nutzungsplanung durchführen (Müller-Jentsch und Rühli 2010). Auf den davorliegenden Plätzen befinden sich mit JU, AI und UR drei Kantone, die sehr klein sind und/oder sehr kleine Gemeinden haben.

Wahre Autonomie deutlich geringer

Als Basis für die oben diskutierten Quoten dienen Daten, die die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) ermittelt.⁵⁷ Die Ausgaben der Kantone inkl. ihrer Gemeinden wurden um die Transferzahlungen⁵⁸ zwischen Kanton und Gemeinden (in beide Richtungen) sowie unter den Gemeinden bereinigt. Ohne die Korrektur würden diese Transfers doppelt gezählt. Von den Ausgaben der Gemeinden je Kanton wurden jedoch nur die Transferzahlungen zwischen Gemeinden subtrahiert. Das heisst: Sowohl Zahlungen, die die Gemeinden an den Kanton leisten, als auch Zahlungen, die der Kanton den Gemeinden ausrichtet, fliessen in den Gemeindeanteil an den Gesamtausgaben und somit in den so berechneten «Autonomiegrad» ein.

Der wahre Grad der finanziellen Gemeindeautonomie wird dadurch überschätzt: Über Zahlungen, die die Gemeinden ihrem Kanton ausrichten müssen – beispielsweise im Bereich der Bildung oder im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs –, können diese nicht frei verfügen. Zahlungen, die der Kanton den Gemeinden ausrichtet, sind oft ebenso zweckgebunden (z. B. Krankenkassenprämienverbilligungen, Ergänzungsleistungen, Lehrergehälter, Wirtschaftshilfe). Selbstverständlich existieren auch Transfers vom Kanton zu den Gemeinden, die nicht zweckgebunden sind – allen voran die Finanzausgleichszahlungen. Diese machen aber weniger als einen Viertel der gesamten Transferzahlungen aus. Obwohl sie den finanziellen Spielraum der betroffenen Gemeinden erhöhen, können zudem auch sie kaum als Indiz für deren wahre Autonomie gewertet werden, denn diesen Spielraum hat eine betroffene Gemeinde nicht ihrer eigenen Stärke, sondern einzig dem Kanton (und den Gebergemeinden) zu verdanken. Es spricht also einiges dafür, als Indikator für die finanzielle Autonomie der Gemeinden deren Ausgabenanteil abzüglich aller Doppelzählungen heranzuziehen.

Diese Doppelzählungen fallen durchaus ins Gewicht, wie ein Blick auf die roten Säulen in Abbildung 15 zeigt: Ohne die Transferzahlungen zwischen Kanton und Gemeinden sinkt der Gemeindeanteil an den Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden schweizweit von 40% auf 30%. Oder prägnanter formuliert: Ein ganzes Viertel der in den Gemeinderechnungen sichtbaren Ausgaben ist entweder direkt durch kantonale Transfers gebunden oder wird erst durch sie ermöglicht. Der Umfang der Doppelzählungen ist nicht zuletzt auch ein gutes Mass, um annäherungsweise den Grad der Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung zwischen Kanton und Gemeinden zu ermitteln. Denn abgesehen vom innerkantonalen Finanzausgleich bedeutet ein Transfer immer, dass die Gemeinden

Ein ganzes Viertel der in den Gemeinderechnungen sichtbaren Ausgaben ist entweder direkt durch kantonale Transfers gebunden oder wird erst durch sie ermöglicht.

⁵⁷ www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzstatistik/index.php

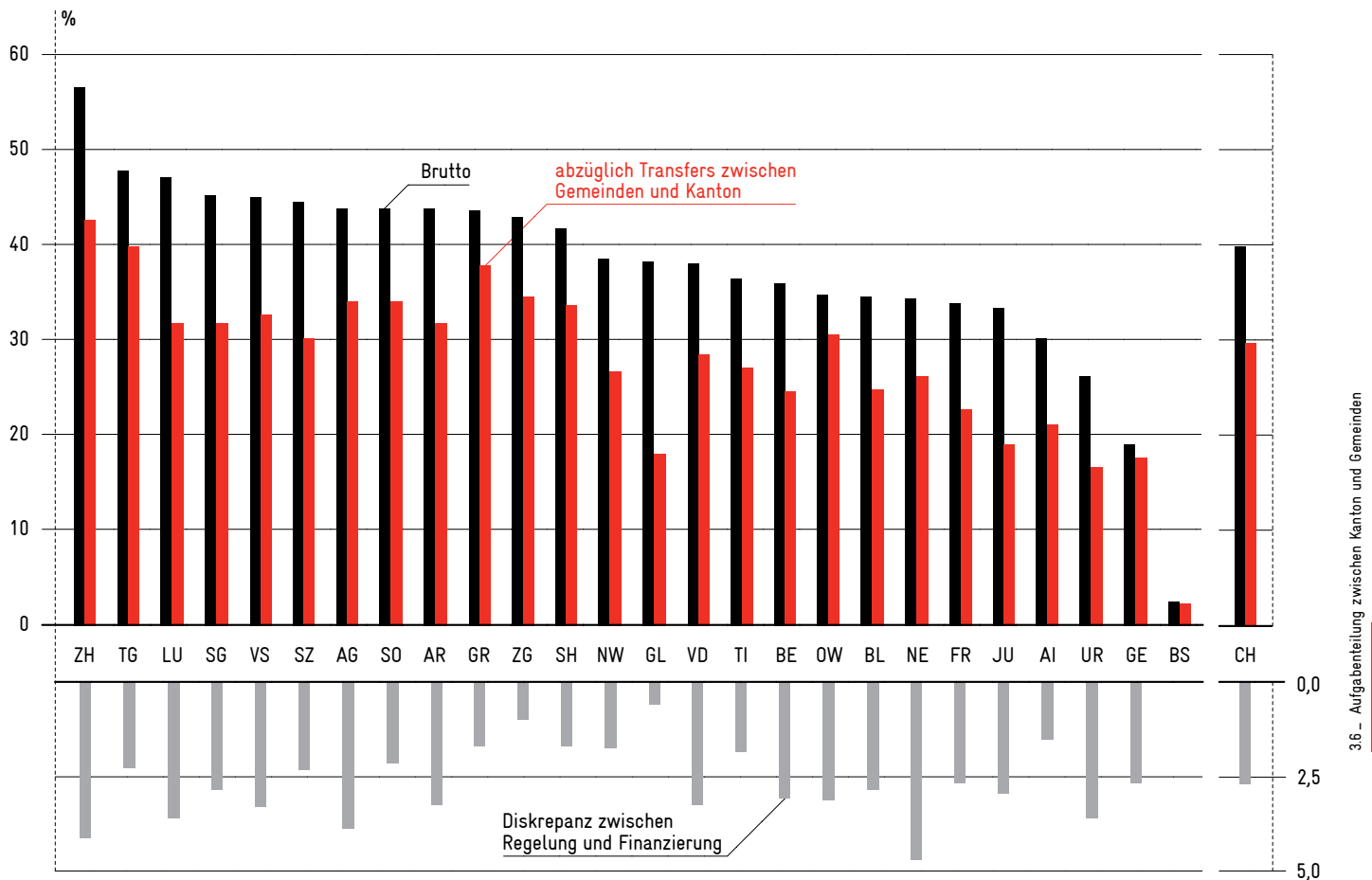
⁵⁸ Streng nach Definition ist eine Transferzahlung eine Zahlung ohne Gegenleistung. Hier bezeichnet eine Transferzahlung bzw. ein Transfer – aus Gründen der sprachlichen Verständlichkeit – jedoch ganz allgemein eine Zahlung zwischen Kanton und Gemeinden, unabhängig davon, ob eine konkrete Gegenleistung erfolgt oder nicht.

Abbildung 15

Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Die Abbildung zeigt den Anteil der Gemeindeausgaben an den Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden (rote und schwarze Säulen) sowie die durchschnittliche Diskrepanz zwischen der Aufteilung der Regelungs- und der Finanzierungskompetenz zwischen Gemeinden und Kanton (graue Säulen). Die Basisdaten für die roten und schwarzen Säulen betreffen das Jahr 2009.

Die grauen Säulen ergeben sich aus Berechnungen, die auf den Ergebnissen der Interviews mit den Kantonsexperten (2011) basieren. Grundsätzlich gilt: Je grösser die graue Säule, desto weiter weicht die Regelungskompetenz und damit die «wahre» Autonomie der Gemeinden von deren Finanzierungskompetenz (rote bzw. schwarze Säulen) ab. Für eine genauere Diskussion der Abbildung siehe Abschnitt «Die Gemeinden als Vollzugsorgan».



Quellen: Eigene Berechnungen basierend auf EFV 2011 sowie eigener Erhebung

eine Kantonsaufgabe mitfinanzieren oder vice versa. Zwischen den Kantonen sind diesbezüglich durchaus Unterschiede zu erkennen: In GE, OW, GR, TG, SH und ZG ist der von Transfers betroffene Anteil relativ klein. In diesen Kantonen gewinnen die Gemeinden relativ zu den anderen Kantonen an «Autonomie». Für JU und UR sowie in etwas geringerem Ausmass auch für FR, SZ, LU und BE gilt das Gegenteil: Der hohe Grad der Finanzierungsverflechtung lässt sie in dieser Variante des Autonomierankings zurückfallen. Besonders extrem ist bzw. war die Situation in GL: Über die Hälfte der ausgewiesenen Gemeindeausgaben waren von staatlichen Transfers betroffen. «Waren» darum, weil die Zahlen der EFV aus dem Jahr 2009 stammen, der Zeit also vor Inkrafttreten der Gemeindestrukturreform. Im Zuge dieser Gemeindestrukturreform konnten

auch die Finanzierungsströme umfassend entflochten und vereinfacht sowie eine neue Aufgabenteilung und ein neuer Finanzausgleich umgesetzt werden, der die Transferzahlungen drastisch reduziert.

Box 4

Gemeindeautonomie als Resultat äusserer Umstände?

Die Resultate einer ökonometrischen Untersuchung (vgl. Tabelle A3 im Anhang) bekräftigen die geäusserten Vermutungen: Mit der Kantonsfläche und der durchschnittlichen Gemeindegrösse (Median) lassen sich immerhin 21% der Varianz in der gemäss letztem Abschnitt definierten Gemeindeautonomie erklären. Beide Faktoren haben einen – zumindest auf dem 10%-Niveau – signifikanten und positiven Einfluss auf diese. Für eine Querschnittsanalyse mit nur 25 Beobachtungen (alle Kantone ohne BS) ist dies kein schlechtes Resultat. Berücksichtigt man – als sogenannte Dummyvariablen – zusätzlich den Sprachraum (lateinisch vs. deutsch) und die Topographie (Gebirgs- vs. Nicht-Gebirgskanton) erhöht sich der Erklärungsgrad auf 48%. Beide haben einen (auf dem 5%-Niveau) signifikanten, negativen Einfluss auf die Gemeindeautonomie. Während das eine negative Vorzeichen – geringere Gemeindeautonomie in Kantonen des lateinischen Sprachraums – den Erwartungen entspricht, überrascht jenes für die Gebirgskantone. Hier hätte aufgrund der stärkeren Abgeschnittenheit vieler Dörfer von der Zentralverwaltung ceteris paribus eine höhere Gemeindeautonomie erwartet werden können. Das dem nicht so ist, hängt möglicherweise mit der Definition der Gemeindeautonomie über die Ausgabenanteile zusammen: Bau und Unterhalt von Infrastruktur ist in Gebirgskantonen wahrscheinlich deutlich kantonslastiger als in anderen Kantonen. Man denke nur an die Kantonsstrassen, die auch dünnbesiedelte Bergtäler bis zum letzten Dorferschliessen. Dies führt zu einer Verschiebung der Ausgabenverhältnisse in Richtung Kanton, obwohl die Aufgabenteilung möglicherweise nicht zentralistischer organisiert ist als in anderen Kantonen.

Die Gemeinden als Vollzugsorgan

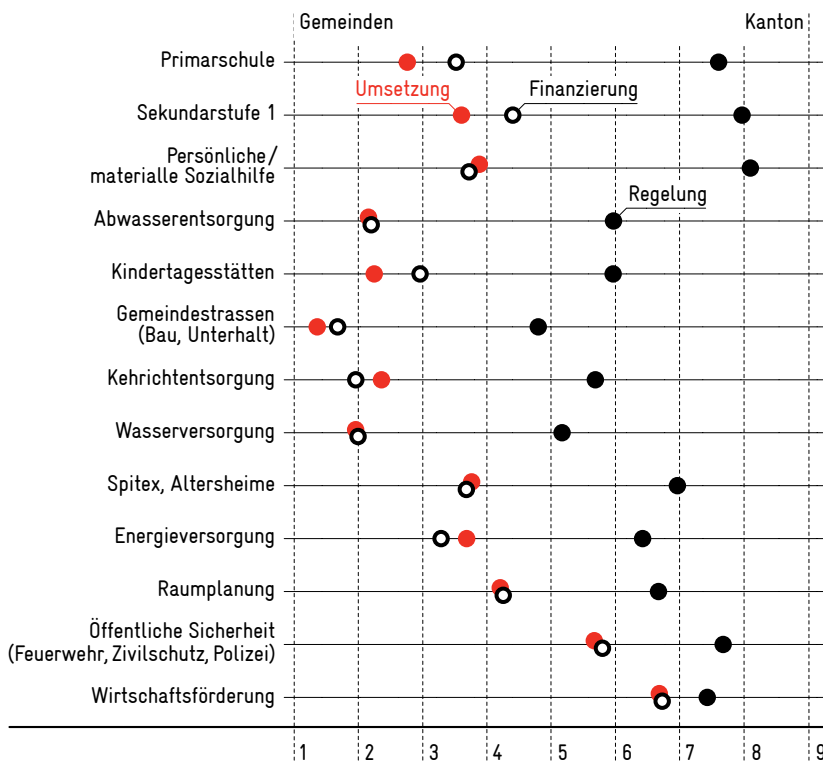
Im Rahmen der Interviews, die Avenir Suisse mit den Gemeindeexperten der Kantonsverwaltungen durchführte, wurden diese auch nach ihrer Einschätzung der derzeitigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden befragt. Für 17 Aufgabenbereiche,⁵⁹ deren Erfüllung potenziell ganz oder teilweise den Gemeinden obliegt, konnte jeweils für die drei Domänen «Regelung», «Finanzierung» und «Umsetzung» die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinden und Kanton angegeben werden, wobei eine 1 «Kompetenz zu 100% bei der Gemeinde» bedeutete und eine 9 «Kompetenz zu 100% beim Kanton». Über alle Aufgabenbereiche und alle Kantone ergab sich für die Regelung ein Durchschnittswert von 6,9 und für die Finanzierung und die Umsetzung beinahe identische Durchschnittswerte von 4,21 bzw. 4,14. Die Regelungskompetenz lag also deutlich ausgeprägter in den Händen der Kantone als die Umsetzungs- und Finanzierungskompetenz.

⁵⁹ Spitalversorgung, Primarschule, Sekundarstufe 1, Raumplanung, persönliche/materielle Sozialhilfe, Soziale Sicherung (AHV, IV, EL), Spitex/Altersheime, Kindertagesstätten, Öffentlicher Ortsverkehr, Gemeindestrassen, Wirtschaftsförderung, Öffentliche Sicherheit (Feuerwehr, Zivilschutz, Polizei), Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Energieversorgung, Kehrichtentsorgung

Abbildung 16

Durchschnittliche Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden 2011

Die Punkte spiegeln die durchschnittliche Einschätzung der Kantonsexperten zur Kompetenzverteilung der Regelung, Finanzierung und Umsetzung typischer Gemeindeaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden. Umsetzung und Finanzierung liegen nahe beieinander. Zur Regelung, die mehrheitlich durch die Kantone erfolgt, besteht hingegen eine grosse Diskrepanz. Die Aufgabengebiete sind gemäss dieser Diskrepanz sortiert.



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf eigener Erhebung

Dies überrascht nicht unbedingt und ist vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip sowie dem in der NFA verankerten Grundsatz, «wonach die übergeordnete Staatsebene jeweils die strategische Stossrichtung vorgeben kann, hingegen die operative Umsetzung der untergeordneten Ebene überlassen soll» (Arn und Stecker 2010: 27). Dem Kriterium der fiskalischen Äquivalenz⁶⁰ wird durch diese Diskrepanz zwischen Regelung und Finanzierung jedoch nicht entsprochen.

Die tatsächliche Handlungs- bzw. Entscheidungsautonomie der Gemeinden ist also nochmals deutlich kleiner als die obigen Betrachtungen der Ausgabenverhältnisse suggerieren. Im Sachbereich «Bildung», der in nicht städtischen Gemeinden oft mehr als die Hälfte der gesamten Ge-

⁶⁰ Streng genommen versteht man unter dem Kriterium der fiskalischen Äquivalenz die Forderung, dass die Nutzniesser einer Leistung mit den Finanzierungsträgern übereinstimmen sollen, um Fehlanreize zu vermeiden. Für die Übereinstimmung von Finanzierungsträgern und Entscheidungsträgern wird in der Literatur hingegen der Begriff «Konnexitätsprinzip» verwendet. Hier gehen wir jedoch von einer breiteren Definition der «fiskalischen Äquivalenz» aus, wie sie auch in der Botschaft NFA angewendet wird (Arn und Stecker 2010: 28).

meindeausgaben ausmacht,^[61] ist die Diskrepanz zwischen Regelungs- und Umsetzungskompetenz besonders gross (siehe Abbildung 16). Auch bei anderen typischen Gemeindeaufgaben wie Abwasserentsorgung, Kehrichtentsorgung, Kindertagesstätten sowie Spitex und Altersheime gibt der Kanton üblicherweise den Takt vor und überlässt den Gemeinden Umsetzung und Finanzierung. Einzig bei den Gemeindestrassen liegt auch die Regelungskompetenz knapp auf Seite der Gemeinden. Auch bei Aufgaben, die man gemeinhin als «Gemeindeaufgaben» bezeichnet, sind die Gemeinden also oft eher in der Rolle eines Vollzugsorgans.

Die Diskrepanz zwischen Regelungs- und Finanzierungskompetenz ist nicht in allen Kantonen gleich (siehe graue Säulen in Abbildung 15). Besonders gross ist die Lücke in den Kantonen NE, ZH, AG, UR und SZ. In GL, ZG, AI, SH, GR, NW und TI liegen Regelung und Finanzierung hingegen relativ nahe beieinander. In GL wurde dies erst durch die auf Januar 2011 vollzogene Gemeindestrukturreform möglich, in deren Rahmen auch die Aufgabenteilung konsequent nach dem Prinzip «Wer zahlt, befiehlt» neu geordnet wurde. Die Kantonsergebnisse dieser Umfrage sind absichtlich in Abbildung 15 abgetragen. Dies ermöglicht zumindest intuitiv einen ungefähren Rückschluss vom finanziellen Autonomiegrad der Gemeinden (je nach Betrachtungsweise rote oder schwarze Säulen) auf den tatsächlichen Autonomiegrad gemessen an den Aufgabenregelungskompetenzen.^[62] Auf eine allzu exakte Interpretation der Werte (graue Säulen) sollte jedoch verzichtet werden, denn sie basieren auf der subjektiven Einschätzung der befragten Gemeindeexperten der Kantone.

Staatliche Aufgaben gewinnen durch die wachsenden Ansprüche an Komplexität, neue kommen hinzu, andere werden marginalisiert.

3.6.2 _ Neuordnungen der Aufgabenteilung

In einem System, das sich selbst überlassen wird, nimmt mit fortschreitender Zeit der Grad der Unordnung zu. Dieses Prinzip gilt nicht nur in der Physik, sondern auch für die Beziehungen und Aufgabenverflechtungen zwischen Gemeinden und Kantonen. Staatliche Aufgaben gewinnen durch die wachsenden Ansprüche an Komplexität, neue kommen hinzu, andere werden marginalisiert. Darüber hinaus können technologische, soziale und demographische Entwicklungen dazu führen, dass gewisse Aufgaben, die einst am effizientesten von der einen Staatsebene (z. B. den Gemeinden) erfüllt wurden, unterdessen – gemäss den Kriterien Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz – besser von der anderen Staatsebene

⁶¹ In Zentren sinkt der Anteil an Bildungsausgaben am Total, da dort die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt, Sicherheit sowie Kultur und Freizeit sprunghaft ansteigen (vgl. Kanton Zürich 2009: 19).

⁶² Lesebeispiel: Die finanzielle Gemeindeautonomie (gemessen am Gemeindeanteil der Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden) ist in den Kantonen SO und AG gleich gross. Die Diskrepanz zwischen Finanzierungs- und Regelungskompetenz ist jedoch in AG deutlich grösser. Dies kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass die «tatsächliche Gemeindeautonomie» in AG kleiner ist als in SO. Wichtig: Die Säulen sollten niemals mathematisch miteinander aufaddiert (bzw. subtrahiert) werden, da die roten bzw. schwarzen Säulen einen objektiv messbaren Ausgabenanteil, die grauen Säulen jedoch einen subjektiv ermittelten Indexwert darstellen.

(z. B. den Kantonen) zu erfüllen wären. Ohne Eingreifen des Kantons führt dies im Lauf der Jahrzehnte zu einer unübersichtlichen Verflechtung von Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen und oft zu einer Verletzung der genannten Kriterien. Die Folge sind Anreizverzerrungen und die suboptimale Bereitstellung oder ineffiziente Erbringung des staatlichen Angebots. Die Kantone sollten deshalb ihre Aufteilung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Kanton und Gemeinden in gewissen Abständen systematisch überprüfen und anpassen.

Schleichende Zentralisierung in vielen Kantonen

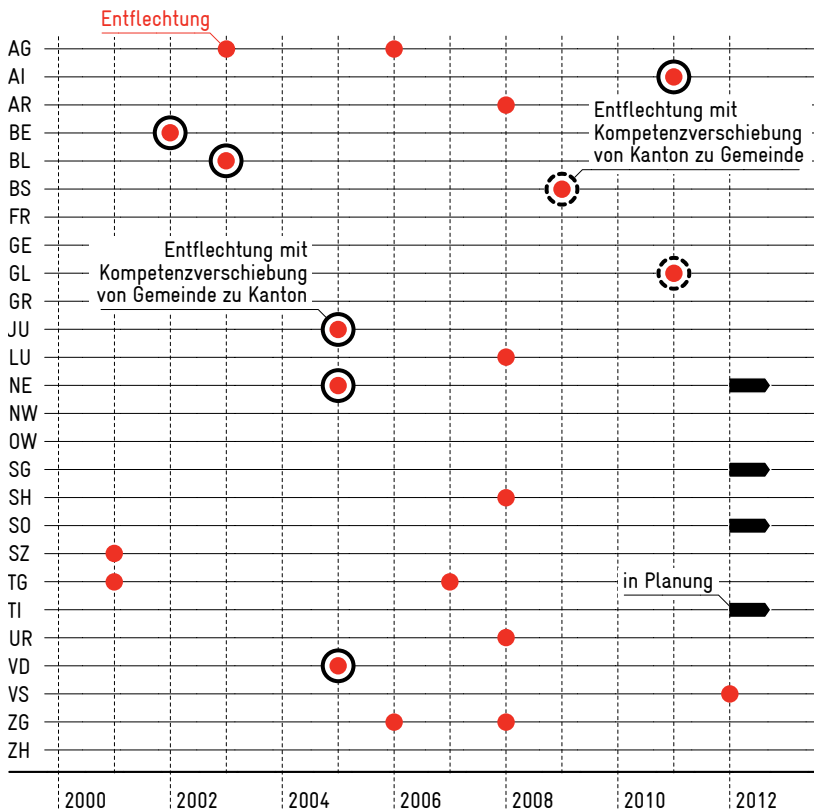
17 der 26 Kantone haben seit dem Jahr 2000 eine solche umfassende Neuordnung und Entflechtung der Aufgabenteilung bzw. der Finanzierungsströme durchgeführt (siehe Abbildung 17), einige davon (AG, NE, TG, ZG) in mehreren Etappen. Meist waren diese Neuordnungen mit einer Revision des Finanz- und Lastenausgleichs verbunden. Das Ausbleiben einer umfassenden Aufgabenneuordnung in den anderen Kantonen muss aber nicht heissen, dass dort nie Aufgaben oder Finanzierungskompetenzen verschoben wurden. So wurde und wird (als Folge des neuen Krankenversicherungsgesetzes des Bundes) in verschiedenen Kantonen (z. B. AG, ZH) die Aufgabenteilung im Bereich der Pflege- und Spitalfinanzierung angepasst. Auch OW plant, die Pflegefinanzierung zu revidieren. Nach der Anpassung in ZH auf Januar 2012 sind AG, GR und SZ die einzigen Kantone, in denen die Spitalversorgung noch nicht komplett kantonalisiert ist.

Aus den Aufgabenneuordnungen resultierte nicht selten eine Kompetenzverschiebung von den Gemeinden zu den Kantonen: In AI wurden auf 2011 verschiedene Mischfinanzierungen entflochten. Netto wurden die politischen Gemeinden um 3,3 Mio. Franken, die Schulgemeinden um 0,15 Mio. Franken entlastet. Die Lastenverschiebung wurde aufgefangen durch einen Steuerfusstransfer von den Gemeinden zum Kanton in Höhe von 11 Prozentpunkten. In BE wurde 2002 die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die Sekundarstufe 2 (Gymnasium, Berufslehre) und die Spitalversorgung dem Kanton übertragen. In BL wechselte die Trägerschaft der Realschule 2003 von den Gemeinden zum Kanton, 2008 und 2010 folgten weitere Entflechtungen der Finanzierungsströme. Der Hauptteil der Aufgaben- und Lastenverschiebung in JU betraf die Spitäler und die Psychiatrie, die seit 2005 komplett kantonalisiert sind, nachdem sie zuvor 50/50 durch Kanton und Gemeinden finanziert worden waren. Im selben Jahr traten auch in NE und VD umfassende Neuordnungen der Aufgabenteilung in Kraft: In NE gingen die Spitäler und die Sekundarstufe 2 (Gymnasien), für die zuvor die Städte verantwortlich waren, vollständig in die Kompetenz des Kantons über. Dies entsprach einem Steuerfusstransfer von nicht weniger als 30 Punkten. Der kantonale Steuerfuss für natürliche Personen steht deshalb heute bei 130 Punkten, der durchschnittliche kommunale nur noch bei 65.

Abbildung 17

Umfassende Neuordnungen der Aufgabenteilungen in den Kantonen

Die Markierungen stellen den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Aufgabenneuordnungen dar. Deren Planung und Gesetzgebungsprozess reicht üblicherweise mehrere Jahre zurück. In den Kantonen NE, SG, SO und TI steht eine umfassende Neuordnung der Aufgabenteilung in den nächsten Jahren bevor.



Quelle: Eigene Erhebung

In VD wurden die Kompetenzen im gesamten Bereich Schule (Primar- und Sekundarstufe) praktisch vollständig dem Kanton übertragen, womit VD der einzige Kanton mit einem umfassend kantonalisierten Schulwesen ist. Im Gegenzug müssen die Gemeinden seit 2004 die Hälfte der Soziallasten (zuvor zu 100% beim Kanton) übernehmen. Insgesamt resultierte jedoch eine Lastenverschiebung in Richtung Kanton. Eine schleichende Zentralisierung (gemessen an den Ausgabenverhältnissen) kann sich jedoch auch aufgrund der Kostendynamik der den Gebietskörperschaften zugeteilten Aufgaben, ohne Neuordnung der Aufgabenteilung, ergeben: Seit der grundlegenden Aufgabenentflechtung im Jahr 2001 sind in SZ die Ausgaben der Gemeinden und Bezirke von 600 auf 700 Mio. Franken gestiegen, jene des Kantons hingegen von 600 auf 1100 Mio. Franken. Die Gemeinden konnten ihre Steuerfüsse während dieser zehn Jahre entsprechend senken, der Kanton nicht.

Einzig in den beiden Kantonen BS und GL verlief die Kompetenzverschiebung jüngst in die Gegenrichtung, wobei sie in BS nur die Gemein-

den Riechen und Bettingen betrifft und somit (gesamtschweizerisch) vernachlässigbar ist. In GL konnte die Neuordnung der Aufgabenteilung im Rahmen der schon erwähnten Gemeindestrukturreform durchgeführt werden. Das komplette Schulwesen, inkl. Bezahlung der Lehrkräfte, wurde auf das Schuljahr 2011/12 den Gemeinden übertragen. Im Gegenzug wurden einige eher administrative Posten, für die sich deutliche Skaleneffekte zeigen – namentlich das Vormundschaftswesen, das Betreibungs- und das Zivilstandsamt sowie der Steuereinzug – kantonalisiert.

Die Gemeinden im Zwiespalt

Ein Blick auf einige Ergebnisse der jüngsten Gemeindeschreiberbefragung von 2009/2010 (KPM 2011) bestätigt diese Tendenz zur Zentralisierung von Aufgaben, Finanzierungs- und Entscheidkompetenzen (siehe Abbildung 18). Auf die sehr allgemein formulierte Frage, wie sich die Autonomie ihrer Gemeinde von 1999 bis 2009 gegenüber Bund und Kanton verändert habe, antworteten die Gemeindeschreiber nur in zwei Kantonen (BS, LU) mehrheitlich mit «Zunahme». Hingegen war sich in 20 der 26 Kantone eine Mehrheit der antwortenden Gemeindeschreiber einig, dass die Gemeindeautonomie während dieses Zeitraums abgenommen hat. Insgesamt teilten 69% aller Gemeindeschreiber diese Meinung.⁶³ Gefragt wurde auch konkreter nach den Auswirkungen von Verlagerungen von Aufgaben, Lasten und Entscheidkompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden im Zeitraum von 1999–2009. Die Auswirkungen konnten auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 5 (trifft völlig zu) beurteilt werden.

Die «Entflechtung von Aufgaben, Lasten und Entscheidkompetenzen zwischen Gemeinden und Kanton» wurde im Durchschnitt neutral bewertet. Die Umsetzung dieses Vorhabens scheint also den meisten Kantonen zumindest nicht völlig misslungen zu sein. Deutlich schlechter wird die «Stärkung der Gemeindeautonomie» beurteilt. Die Mehrheit der Gemeindeschreiber ist der Meinung, dass die Autonomie ihrer Gemeinde im Zuge der Verlagerungen von Aufgaben, Lasten und Entscheidkompetenzen nicht zugenommen hat, sondern dass der Gemeinde im Gegenteil Kompetenzen entzogen worden sind. Dies steht im krassen Widerspruch zu dem in den meisten Botschaften zu Finanz- und Aufgabenteilungsreformen formulierten Ziel, die Gemeindeautonomie zu stärken.

Oft genug tragen die Gemeinden daran aber eine Teilschuld: Ihr politisches Gewicht ist bei der Ausarbeitung und Durchsetzung von gemeinderelevanten Vorlagen – wie zum Beispiel Aufgabenteilungs- und Finanz-

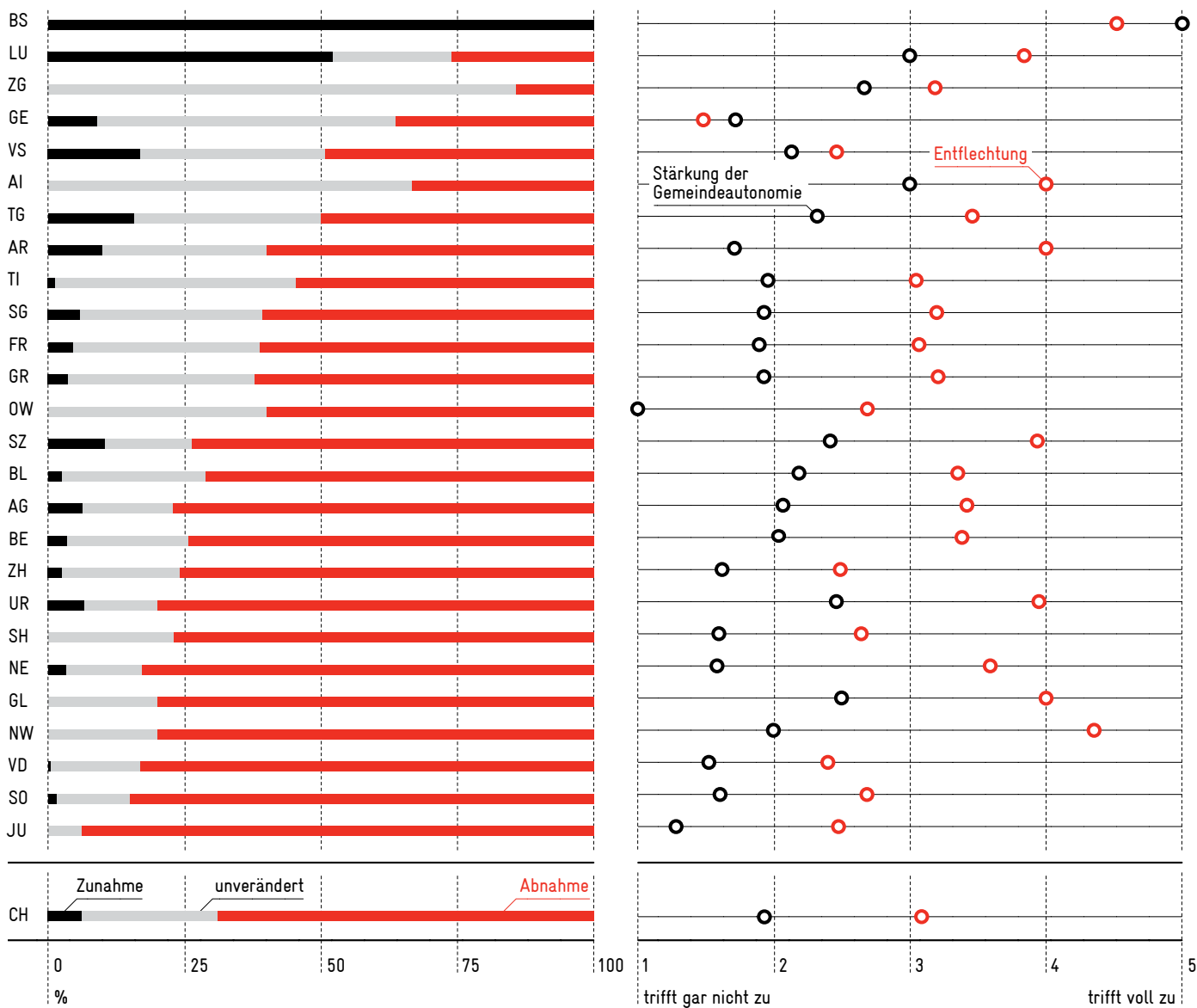
In 20 der 26 Kantone war sich eine Mehrheit der antwortenden Gemeindeschreiber einig, dass die Gemeindeautonomie in den letzten 10 Jahren abgenommen hat.

⁶³ Interessanterweise ergab schon die Gemeindeschreiberbefragung aus dem Jahr 1994 das exakt gleiche Resultat: 69% der antwortenden Gemeindeschreiber sahen einen Rückgang der Gemeindeautonomie gegenüber 1984. Auch wenn sich ein Teil dieser konstant hohen Prozentzahlen möglicherweise mit einer gewissen Klagementalität erklären lässt, so ist es doch nicht von der Hand weisen, dass die Zentralisierung von Aufgaben und Entscheidkompetenzen nicht ausschliesslich ein Phänomen jüngerer Zeit ist.

Abbildung 18

Veränderung der Gemeindeautonomie aus Gemeindesicht 1999–2009

Links: Die Gemeindeschreiber wurden gefragt, ob die Autonomie ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kanton von 1999–2009 eher zu- oder abgenommen hat. Rechts: Die Gemeindeschreiber wurden nach ihrem Urteil zu den Auswirkungen von zwischen 1999 und 2009 erfolgten Verlagerungen von Aufgaben, Lasten und Entscheidungskompetenzen gefragt. Dargestellt sind jeweils die Durchschnittswerte pro Kanton.



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf KPM 2011

ausgleichsreformen – sehr gross. Sie sind gemeinhin auf Besitzstandwahrung bedacht, wollen nach einer Reform also nicht schlechter dastehen als davor. Dies führt dazu, dass Neuordnungen der Aufgabenteilung, die potenziell zu Mehrbelastungen bei den Gemeinden führen könnten, von diesen verhindert werden. Auch kleinen, finanzschwachen Gemeinden wird damit – vor allem in Verbindung mit einem teilweise exzessiven Finanzausgleich (vgl. Abschnitt 4.2) – der Fortbestand garantiert. Statt tragfähige Strukturen zu schaffen, die es erlaubten, die komplexer werdenden Aufgaben zu bewältigen, entmündigen diese Gemeinden nicht nur sich

selbst, sondern auch leistungsfähigere Gemeinden, die durchaus in der Lage wären, eine grössere Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zu tragen. Langfristig tragen sie damit zur Aushöhlung der Gemeindeautonomie bei. Die Gemeinden sägen sozusagen an ihrem eigenen Stuhl. Ein gutes Beispiel hierfür ist die vorerst gescheiterte Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung in GR: Auf das Jahr 2010 hätten die Finanzierung der Volksschulen sowie die regionalen Sozialdienste in die Verantwortung der Gemeinden verschoben werden sollen, die Berufsbildung dagegen in Richtung Kanton. Die Gemeinden befürchteten einen Rückzug des Kantons aus der Bildungsverantwortung und machten mangelnde Strukturen für die Übernahme der Sozialdienste geltend. Aus diesem Grund wurde die Vorlage – und mit ihr auch die Modernisierung des Finanzausgleichs, über deren Dringlichkeit weitgehend Einigkeit bestand – im März 2010 vom Volk abgelehnt.

3.6.3 – Fazit

Die tatsächliche Handlungs- und Entscheidungsautonomie der Gemeinden ist deutlich kleiner, als man aufgrund eines oberflächlichen Blicks auf die Daten vermuten könnte. Zudem hat sie im letzten Jahrzehnt weiter abgenommen. Bei verschiedenen Aufgaben sind die Gemeinden eher in der Rolle eines Vollzugsorgans. Warum also ein Kantonsmonitoring zur Gemeindepolitik der Kantone, wo doch die Rolle der Gemeinden als Akteure im föderalen System gar nicht so wichtig ist wie erwartet? Genau darum. Doch der Reihe nach:

Die beobachtete Zentralisierungstendenz ist kein Hinweis auf eine sinkende Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Im Gegenteil: Diese Leistungsfähigkeit ist, absolut gesehen, im Verlauf der Zeit gestiegen. Die Anforderungen der Bürger, vom Bund, vom Kanton – generell die Komplexität der Aufgaben – sind aber mindestens so stark gestiegen. Wendet man Kriterien wie Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz zur Bestimmung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden an, ist eine schleichende Zentralisierung der Aufgaben nichts anderes als die logische Folge dieser veränderten Rahmenbedingungen. Die im Rahmen der beschriebenen Neuordnungen der Aufgabenteilung vielerorts stattfindende Verschiebung der Kompetenzen in Richtung Kanton ist deshalb nicht per se zu kritisieren, sondern spiegelt den Umstand, dass viele Aufgaben, die früher auf lokaler Ebene gelöst werden konnten, heute auf regionaler Ebene gelöst werden müssen. Ähnlich sollte die in Abschnitt 3.2 beschriebene Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit beurteilt werden. Die Gemeinde als Kernzelle des schweizerischen Föderalismus, die dank bürgernaher Leistungserbringung einen wichtigen Faktor im Erfolgskonzept Schweiz darstellt, wird dadurch jedoch zunehmend ausgehöhlt. Sollen die Gemeinden weiterhin – oder sogar verstärkt – eine relevante Rolle im dreiteiligen Staatsaufbau der Schweiz spielen, sind (weitere) Strukturanpassungen unumgänglich. Nur starke Gemeinden

Warum also ein Kantonsmonitoring zur Gemeindepolitik der Kantone, wo doch die Rolle der Gemeinden als Akteure im föderalen System gar nicht so wichtig ist wie erwartet? Genau darum.

werden in Zukunft fähig sein, für einen relevanten Anteil des gesamten staatlichen Leistungsangebotes verantwortlich zu zeichnen. Um die Gemeinden bei diesem Ziel zu unterstützen, stehen den Kantonen einige potenziell wirkungsvolle Instrumente zur Verfügung. Sie werden im folgenden Kapitel untersucht und verglichen.

04 Kantonale Instrumente der Gemeindestrukturoptimierung

4.1	Finanzkontrolle und Transparenz	_ 84
4.1.1	Gemeindefinanzberichterstattung durch den Kanton	85
4.1.2	Kompetenzen der kommunalen Kontrollinstanzen	89
4.1.3	Harmonisierte Rechnungslegung	92
4.2	Interkommunaler Finanzausgleich	_ 100
4.2.1	Direkte Fehlanreize bezüglich Gemeindegrösse	100
4.2.2	Die strukturerhaltende Wirkung des Finanzausgleichs	104
4.3	Interkommunale Zusammenarbeit	_ 108
4.3.1	Information, Strategie und Hilfestellung	108
4.3.2	Direktdemokratische Instrumente in Gemeindeverbänden	114
4.4	Fusionsförderung	_ 120
4.4.1	Fusionsförderung: Warum?	121
4.4.2	Kantonale Zielsetzungen	129
4.4.3	Die administrative Förderung von Gemeindefusionen	136
4.4.4	Die finanzielle Förderung von Gemeindefusionen	137
4.4.5	Zwangsfusionen	146

Dieses Kapitel behandelt die Optimierung der Gemeindestruktur durch die Kantone. Der Begriff «Gemeindestruktur» ist hier relativ weit gefasst zu verstehen. Er beinhaltet nicht nur die geographischen Grenzen von politischen Gemeinden, sondern generell alle Faktoren, die die Bedarfsgerechtigkeit und Effizienz der staatlichen Leistungserbringung auf kommunaler Ebene beeinflussen können. Folglich werden in den folgenden Abschnitten nicht nur Strategien zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Abschnitt 4.4) besprochen, sondern auch Ansätze zur Optimierung der interkommunalen Zusammenarbeit (Abschnitt 4.3), Elemente des interkommunalen Finanzausgleichs (Abschnitt 4.2) und Elemente, die sich mit der Kontrolle und Transparenz der finanziellen Aspekte der kommunalen Aufgabenerfüllung befassen (Abschnitt 4.1). Wie für die Kantonsmonitoring-Reihe üblich werden auf Basis der Analysen Teilrankings und ein Gesamtranking erstellt. Diese werden aber erst in *Kapitel 5* präsentiert und sollten nicht überbewertet werden: Die Ausgangslage unterscheidet sich von Kanton zu Kanton stark, so dass nicht jede Vorgehensweise für jeden Kanton gleich sinnvoll oder nötig ist. Ganz besonders gilt dies für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen. Das genaue Vorgehen bei der Punkteverteilung ist in **Box 5** beschrieben.

Box 5

Bewertungssystem

In jedem Abschnitt dieses Kapitels werden zwei oder drei Instrumente verglichen und bewertet. Die Kantone werden gemäss der Ausprägung dieser Instrumente sortiert. Wo die Beurteilungskriterien zur Bestimmung der Ausprägung der Instrumente – also zur Sortierung der Kantone – nicht selbsterklärend sind, werden sie selbstverständlich erläutert. Diese Ergebnisse werden in einem Gesamtranking zusammengefasst, das einen schnellen Überblick ermöglichen soll, welche Kantone in welchen Bereichen besonders gute Strategien anwenden. Zu diesem Zweck erfolgt bei jeder Rangliste eines bewerteten Instruments eine Gruppierung der Kantone in einige wenige Kategorien, die grob mit «Instrument wird gar nicht angewendet» bis «Best Practice» umschrieben werden könnten. Die Grenzen dieser Kategorien werden normalerweise dort gezogen, wo grössere «Diskontinuitäten» bei der Ausprägung der Instrumente zu beobachten sind. Die Punkte für das Gesamtranking werden jeweils gemäss Kategorie vergeben, also 0 Punkte für die schlechteste Kategorie, 1 Punkt für die nächstbessere usw., und direkt in der Abbildung oder Tabelle angeführt. Das hört sich zwar kompliziert an, ist aber die einfachste mögliche Bewertungsweise. Zudem erweist sie sich als sehr robust gegenüber einzelnen Beurteilungsunsicherheiten.

4.1 _Finanzkontrolle und Transparenz

Die Kantone üben gegenüber ihren Gemeinden (im Gegensatz zum Bund gegenüber den Kantonen) eine Aufsichtsfunktion aus. Sie genehmigen Gemeindereglemente, Statuten von Gemeindeverbänden, kommunale Nutzungspläne und vieles mehr. Inwieweit sie darüber hinaus aktiv kontrollieren, ob die Gemeinden demokratische, rechtsstaatliche oder ver-

waltungstechnische Mindestanforderungen erfüllen, ist ihnen selbst überlassen. Die Mehrheit der Kantone (16) übt diesbezüglich keine systematische Kontrolle aus, sondern wird nur beim Eingang von Beschwerden aktiv. Immerhin 10 Kantone prüfen die Gemeinden regelmässig in bestimmten Schwerpunktthemen (AG, GR, SH, ZH) oder gar umfassend (BE, FR, JU, LU, SZ), der Kanton SG stuft die Kontrollintensität auf die kantonseigene Risikobewertung der Gemeinden ab. In den Kantonen BE, FR, LU, VD, VS und ZH wird die Aufsicht teilweise dezentral über Regierungsstatthalter (erste fünf Kantone) bzw. Bezirksratsschreiber (ZH) in den Bezirken wahrgenommen (vgl. Abbildung 5). Auch die finanzielle Kontrolle durch die Kantone fällt sehr unterschiedlich aus. Die meisten Kantone beschränken sich auf die Prüfung der Plausibilität und Vollständigkeit bzw. der Einhaltung von Formalvorschriften der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden. BE, GL, GR und SO führen bei Gemeinden, die Gelder aus dem Finanzausgleich erhalten, eine intensivere Kontrolle durch. TG hingegen verzichtet bewusst auf jegliche Kontrolle der Jahresrechnungen. Von einigen Westschweizer Kantonen (GE, NE, VD, VS) sowie ZH wird eine teilweise deutlich umfangreichere Kontrolle durchgeführt. In FR müssen Investitionsausgaben, die eine Neuverschuldung der Gemeinden nach sich ziehen, vom Kanton genehmigt werden.

Für die politische Autonomie der Gemeinden (Abschnitt 2.2) wäre eine möglichst geringe Kontrollintensität der Kantone wünschenswert. Diese ist jedoch nur angebracht, wenn sie sich auch rechtfertigen lässt, wenn also auf kommunaler Ebene geeignete Instrumente existieren, um die Effizienz und die Einhaltung der Rechtsnormen bei der kommunalen Leistungserbringung zu garantieren. Mit drei Massnahmen können die Kantone zu diesem Ziel beitragen.

4.1.1 – Gemeindefinanzberichterstattung durch den Kanton

Der Kanton kann durch eine gute Gemeindefinanzberichterstattung die Transparenz erhöhen und damit zur Funktionsfähigkeit des föderalen Wettbewerbs beitragen. Selbstverständlich veröffentlicht jede Gemeinde ihre Finanzausgaben in einer eigenen Jahresrechnung, die Zahlen sind also auch theoretisch ohne weiteres Zutun des Kantons verfügbar. Erst die weitere Verarbeitung der Zahlen und die Publikation auf einer einheitlichen Plattform ermöglicht aber deren Vergleichbarkeit und Interpretation. Eine gute, hilfreiche Gemeindefinanzstatistik beinhaltet harmonisierte Finanzkennzahlen für jede Gemeinde über mehrere Jahre,⁶⁴ idealerweise auch (karto-)graphisch dargestellt, damit ein schneller Überblick möglich ist. Die Gemeinderechnungen an sich (Laufende Rechnung,

Eine gute Gemeindefinanzstatistik beinhaltet harmonisierte Finanzkennzahlen für jede Gemeinde über mehrere Jahre, idealerweise auch (karto-)graphisch dargestellt, damit ein schneller Überblick möglich ist.

⁶⁴ Da die Werte der meisten harmonisierten Finanzkennzahlen auf Gemeindeebene aufgrund der Unstetigkeit von kommunalen Investitionen Jahr für Jahr riesigen Schwankungen unterliegen, erlaubt erst die Darstellung der Zahlen über mehrere Jahre auf einen Blick Rückschlüsse. Bei sehr volatilen Werten wie z. B. dem Selbstfinanzierungsgrad ist sogar die Bildung von 5-Jahres-Mittelwerten sinnvoll.

Tabelle 3

Gemeindefinanzberichterstattung durch die Kantone (2011)

Sortierungskriterien: Die Aufbereitung der Gemeindefinanzstatistik in einem jährlichen Bericht, der zumindest eine grafische, besser aber eine verbale Auswertung der Zahlen beinhaltet, wird, in Abhängigkeit vom relativen Umfang, mit 1 bis 4 Punkten bewertet: Für weniger als 0,1 Seiten pro Gemeinde 1 Punkt, für 0,1–0,49 Seiten 2 Punkte, für 0,5–1,99 Seiten 3 Punkte und für mindestens 2 Seiten pro Gemeinde 4 Punkte. Ein zusätzlicher Punkt wird für das Vorhandensein einer Datenbank (oder Vergleichbaren) zu den Gemeindefinanzen vergeben.

Maximal 6 weitere Punkte (1 pro Element) können durch den Inhalt der Gemeindefinanzstatistik erzielt werden. Punkte für die harmonisierten Finanzkennzahlen gibt es nur, wenn diese Informationen auf Gemeindestufe (und nicht ausschliesslich regional oder kantonal aggregiert) vorhanden sind. Ausnahme ist die verbale Analyse der Entwicklung dieser Kennzahlen, sie kann auch auf aggregierter Ebene stattfinden. Die so vergebenen Punkte dienen nur zur Sortierung der Kantone und sind nicht direkt für das Gesamttranking relevant. Die Punkte für das Gesamttranking sind ebenfalls in der Tabelle eingetragen.

LU		GE	SO	TG	BE	OW	SG	SZ	AG	AR	GL	SH	NE	GR	TI	VD	VS	ZH	BL	UR	ZG	BS	FR	AI	JU	NW
Aufbereitung	Jährlicher Bericht zur Gemeindefinanzstatistik	liegt vor	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•						
		Seitenzahl/Gemeinde	4,9	3,0	0,6	0,6	0,2	2,9	0,5	2,3	0,2	2,0	0,8	1,6	0,3	0,0	0,3	0,0	0,4	0,0						
	Datenbank zu Gemeindefinanzen	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•			•		•		•	•	•						
Inhalt	Gemeinderechnungen	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•			
	Steuerfüsse der Gemeinden	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
	Harmonisierte Finanzkennzahlen auf Gemeindeebene	einzelnes Jahr	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•				
		über mehrere Jahre (auf einen Blick)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•				
		verbale Analyse der (aggregierten) Entwicklung	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•						
	(karto-)graphische Darstellung der Kennzahlen	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•							
Punktzahl (zwecks Sortierung) für dieses Instrument		11	10	10	10	9	9	9	8	8	8	8	7	6	6	6	6	6	4	4	3	2	2	1	1	1
Punkte für das Gesamttranking		3	2										1										0			

Quelle: Eigene Recherche

Investitionsrechnung, Bestandesrechnung) sind hingegen für Gemeindevergleiche eher von kleinem Nutzen. Ein jährlicher Bericht zur Gemeindefinanzstatistik sollte die Entwicklungen sowohl auf Gemeindeebene als auch aggregiert nicht nur tabellarisch, sondern auch grafisch darstellen und verbal analysieren. Diese Aufbereitung und Interpretation der Daten ist zwar mit einem gewissen Ressourceneinsatz verbunden, führt aber zumindest bei den Autoren, höchstwahrscheinlich aber auch bei den Entscheidungsträgern des Kantons, zu einem besseren Verständnis der Gemeindelandschaft und erlaubt auch einem interessierten Laien die Identifikation allfälliger problematischer Entwicklungen. Die gezielte Suche nach bestimmten Daten kann zudem durch ein datenbankähnliches Abfragetool erleichtert werden.

Tabelle 3 schafft einen Überblick über den Umfang der kantonalen Gemeindefinanzberichterstattung gemäss diesen Kriterien. ⁶⁵

Best Practice durch Kanton Luzern

Von allen Kantonen bietet LU die mit Abstand umfangreichste, informativste und am besten aufbereitete Gemeindefinanzberichterstattung. Ein über 400-seitiges Dokument, in dem zuerst die methodischen Grundlagen, die rechtlichen Rahmenbedingungen und der Finanzhaushalt der Gemeinden gesamthaft dargelegt werden, beinhaltet für jede einzelne Gemeinde eine mehrseitige Analyse der Finanzlage seit dem Jahr 1992. Die Daten werden in Tabellenform aufgelistet und grafisch aufbereitet sowie analysiert und interpretiert. Eine jährliche Analyse erfolgt zudem im statistischen Jahrbuch und im Newsletter «lustat aktuell». In der einfach zu bedienenden Online-Datenbank lassen sich alle vorstellbaren Informationen auf Gemeindeebene abrufen, darunter alle Zahlen zur finanziellen Lage. Pro Gemeinde sind die wichtigsten Informationen zudem in einem einseitigen Dokument sorgfältig aufbereitet.

Umfangreiche Berichterstattung in weiteren Kantonen

Auch diverse andere Kantone stellen vielfältige, gut aufbereitete Informationen zur Verfügung. In SZ enthält die Finanzstatistik nicht nur die üblichen Finanzkennzahlen, sondern eine grosse Zahl standardisierter Indikatoren zum Aufwand in verschiedenen Sachbereichen, beispielsweise den Aufwand pro Schüler (unterteilt in weitere acht Aufwandkategorien), den Aufwand pro Laufmeter Strasse oder den Aufwand für Alters- und Pflegeheime (pro Einwohner). Um einen fairen Vergleich zwischen den Gemeinden zu ermöglichen, werden sie gemäss Einwohnerzahl in vier Gruppen unterteilt. Diese Pro-Kopf-Kennzahlen schaffen Transparenz und haben – zumindest implizit – die Funktion eines Benchmarking, das Gemeinden mit allzu hohen Kosten durchaus unter Druck setzen soll.

Pro-Kopf-Kennzahlen schaffen Transparenz und haben – zumindest implizit – die Funktion eines Benchmarking, das Gemeinden mit allzu hohen Kosten unter Druck setzen soll.

⁶⁵ Die Links zu allen Dokumenten und Datenquellen, auf die sich die Tabelle und die folgenden Aussagen beziehen, sind in Tabelle A4 im Anhang zusammengestellt.

Zudem dienen die Kennzahlen als wichtige Grundlage für den innerkantonalen Finanzausgleich. Auch in GE beinhaltet die Gemeindefinanzstatistik Pro-Kopf-Größen, die allerdings etwas weniger übersichtlich aufbereitet sind. Auch eine verbale Analyse der Zahlen sucht man vergeblich. Dafür werden die Finanzkennzahlen kartographisch dargestellt. Die Datenbank lässt zudem kaum Wünsche offen. BE glänzt neben umfangreichen Informationen vor allem mit der kartographischen Darstellung von ca. 20 Kenngrößen zu den Gemeindefinzen. Ähnliches gilt für TG. Dessen Gemeindedaten werden seit 2009 über das Opensource-Finanzstatistik-Tool «beedata» verarbeitet. Die Gemeinden tragen ihre Zahlen selbst ein. Nach Validierung durch den Kanton sind die Finanzdaten öffentlich zugänglich und können für diverse Auswertungen genutzt werden. Mit AR, GL, OW und SH bieten auch vier kleine Kantone eine informative Gemeindefinanzberichterstattung. GL beispielsweise erstellt(e) ein Gemeindefinanzrating (Ampelsystem) für die Gemeinden. Dieses ist, wie auch die Gemeinderechnungen und Finanzkennzahlen, auf denen das Rating basiert, separat für die bis 2010 verschiedenen Gemeindetypen (Ortsgemeinden, Tagwen, Schulgemeinden) sowie in einer konsolidierten Form verfügbar.

Nur teilweise zufriedenstellend ist die Berichterstattung in acht weiteren Kantonen. Das Statistikportal von ZH gehört zu den ausgereiftesten und sucht in Sachen Funktionalität und Datenumfang seinesgleichen. Eine Publikation mit verbaler Analyse der Gemeindefinzen wird jedoch mangels personeller Ressourcen bisher nicht erstellt. Der Leser wird mit den Zahlen ziemlich alleine gelassen. Auch in NE, GR, TI und VD ist die Datenverfügbarkeit zufriedenstellend, die jährlichen Berichte zu den Gemeindefinzen sind hingegen eher kümmerlich. In BL, GR und VD werden sie gar nur in Form eines Newsletters bzw. einer Pressemitteilung publiziert. Immerhin stellt VD eine Datenbank mit sehr flexiblen Datenselektions- und -darstellungsmöglichkeiten zur Verfügung, NE berechnet die für ein ausgeglichenes Gemeindebudget jeweils nötige/mögliche Steuerfusserhöhung/-senkung. Der Gemeindefinanzbericht von VS wiederum ist durchaus gut aufbereitet, die Kennzahlen sind jedoch nur kartographisch dargestellt. Eine tabellarische Übersicht und mehrjährige Vergleiche fehlen.

In sieben Kantonen kaum Informationen über die Gemeindefinzen

In UR, ZG, FR, BS, JU, AI und NW sucht man sowohl einen jährlichen Bericht als auch eine Datenbank zu den Gemeindefinzen vergeblich. UR und ZG bereiten immerhin die harmonisierten Finanzkennzahlen auf, von den restlichen Kantonen werden nicht einmal diese veröffentlicht. FR stellt ein über 100-seitiges Dokument mit allen (bis ins kleinste Detail aufgegliederten) Gemeinderechnungen ins Internet, das jedoch für die Interpretation der Finanzlage der Gemeinden nutzlos ist, da die Zahlen in keinerlei thematischen (z. B. pro Kopf) oder zeitlichen Bezug

gesetzt und auch keine Finanzkennzahlen errechnet werden. In diesem Zusammenhang mutet die auf der Download-Seite zu lesende Anmerkung «Die Publikation von Gemeindefinanzstatistiken entspricht einem Bedürfnis nach Vergleichsdaten» etwas zynisch an. Schlusslichter sind AI, JU und NW. Diese Kantone bereiten abgesehen von den Steuerfüssen keinerlei finanzspezifische Informationen zu ihren Gemeinden auf.

4.1.2 – Kompetenzen der kommunalen Kontrollinstanzen

Für die politische wie für die finanzielle Kontrolltätigkeit der Kantone gegenüber ihren Gemeinden kann nicht behauptet werden, dass «mehr» grundsätzlich «besser» ist. Ideal wäre ein System, in dem wenig kantonale Kontrolle nötig ist und wenig kantonale Kontrolle ausgeübt wird. Dies wäre am ressourcensparendsten und zudem ein Hinweis darauf, dass von kantonalen Seite die Anreize richtig gesetzt wurden. Veralterte, mit diversen Fehlanreizen behaftete Finanzausgleichssysteme, wie sie in VS und ZH noch bis Ende 2011 in Kraft waren, erforderten eine intensivere Kontrolle der Gemeindefinanzen durch die Kantone.

Zweifellos ist es deshalb sinnvoll, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass schon auf der kommunalen Ebene genügend Kontrollmechanismen existieren. Indem ein Kanton den kommunalen Kontrollinstanzen gewisse Mindestkompetenzen einräumt, trägt er dazu bei, seinen eigenen Kontrollbedarf zu verringern. Gemäss einer Studie von Schelker und Eichenberger (2003) hat die Stärke dieser kommunalen Kontrollinstanzen, also der – je nach Kanton und Ausprägung – Rechnungsprüfungs-, Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommission, einen dämpfenden Einfluss auf die Steuer- und Ausgabenhöhe. In den Interviews mit den Kantons-Experten und in Abgleich mit der Gemeindegesetzgebung wurde deshalb eruiert, welche Mindestkompetenzen die Kantone den Kontrollinstanzen ihrer Gemeinden einräumen.⁶⁶

Indem ein Kanton den kommunalen Kontrollinstanzen gewisse Mindestkompetenzen einräumt, trägt er dazu bei, seinen eigenen Kontrollbedarf zu verringern.

Unterschiedliche Modelle in der West- und in der Deutschschweiz

Grundsätzlich kann zwischen dem Westschweizer- (inklusive TI) und dem Deutschschweizer-Modell unterschieden werden. Im Westschweizer-Modell muss die rein technische Kontrolle der Gemeinderechnungen obligatorisch durch eine externe Revisionsstelle erfolgen. Diese berichtet entweder zuhanden der kommunalen Finanzkommission oder direkt zuhanden der Gemeindeexekutive. Die Geschäftsprüfungs- (GPK) oder die Finanzkommission (FK) ist ausschliesslich für die politische Kontrolle zuständig. Im Deutschschweizer Modell obliegt sowohl die politische als auch die technische Kontrolle der Geschäftsprüfungs- bzw. der Rechnungsprüfungskommission (RPK). Dieser ist es selbstverständlich erlaubt, zusätzlich externes Know-how hinzuziehen, dazu verpflichtet ist sie je-

⁶⁶ Schon Schelker und Eichenberger taten dies. Deren Erhebung liegt jedoch schon über 10 Jahre zurück, und für drei Kantone fehlen die Angaben. Deshalb wurde diese Information neu erhoben.

Tabelle 4

Kompetenzen der kommunalen Kontrollinstanzen (2011)

Bei weitem nicht alle Kantone verpflichten die Gemeinden zur Wahl einer Geschäftsprüfungskommission. Und: Gleiche Namen bedeuten noch lange nicht gleiche Kompetenz. Die kantonalen Vorschriften zu den Kontrollorganen der Gemeinden unterscheiden sich stark.

	BL	GL	SG	TI	AG	FR	GE	GR	NW	SZ	UR	VD	ZH	NE	OW	SH	VS	AR	LU	SO	ZG	AI	BE	JU	TG	BS	
Kontrollorgane	RPK	GPk	GPk	GPk	FK	FK	FK	GPk	FK	RPk	RPk	GPk	RPk	FK	GRPK	(RPk)	GPk	RPk	RPk	RPk	RPk	(RPk)	RPk	RPk	(FK)	RPk	k.A.
	GPk			eR	eR	eR	eR					eR	(eR)	eR	(GPk)	(GPk)	eR		(eR)	(eR)	(GPk)	(eR)	(GPk)	(eR)	(FK)	RPk	k.A.
Prüfung der Gesamtrechnung ex post	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	k.A.
Prüfung von Einzelgeschäften ex post	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●	●						k.A.	
Prüfung der Gesamtrechnung (Budgetvoranschlag) ex ante	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●					k.A.	
Prüfung von Einzelgeschäften ex ante	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●											k.A.	
Einbringen eigener alternativer Vorschläge im Rahmen konkreter Änderungsanträge	●	●	●	●	●							●														k.A.	
Punkte für das Gesamttranking	3								2									1							0		

Quelle: Eigene Erhebung (angelehnt an Schelker und Eichenberger 2003)

RPk Rechnungsprüfungskommission
 GPk Geschäftsprüfungskommission
 GRPk Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission
 FK Finanzkommission
 CK Controlling-Kommission
 eR externer Revisor (nur für technische «ex post»-Prüfung).
 Achtung: Wird nur dort erwähnt, wo er eine technische «ex post»-Prüfung explizit anstelle der oder zusätzlich zur Kommission übernimmt. In einem Grossteil der Kantone dürfen die Kommissionen externe Revisoren als fachliche Hilfe hinzuziehen. Diese Kantone sind nicht mit eR markiert.

ohne Klammer obligatorisch
 () fakultativ
 (), () entweder, oder
 Kompetenzen von fakultativen Kontrollorganen werden nicht gewertet

doch nicht. Für die politische Kontrolle ist also in allen Kantonen ein vom Stimmvolk oder allenfalls vom Gemeindeparlament gewähltes Kontrollorgan (RPK, FK, GPK) verantwortlich, ein externer Revisor wird hingegen oft direkt von der Regierung eingesetzt.⁶⁷ Bezüglich Ausgestaltung und Kompetenzen dieser Organe sind zwischen den Kantonen grosse Unterschiede zu beobachten (vgl. Tabelle 4). Einige Besonderheiten werden im Folgenden erläutert.

LU ist (zusammen mit ZG) der Kanton mit der grössten Verbreitung von WOV/NPM-Elementen auf Gemeindeebene. Das neue Gemeindegesetz (in Kraft seit Januar 2005) sieht den Einsatz privatwirtschaftlicher Instrumente wie den Finanz- und Aufgabenplan, die Kosten- und Leistungsrechnung, das Controlling-System sowie die Möglichkeit zur Ernennung einer Controlling-Kommission (CK) vor. Ursprünglich beabsichtigte der Regierungsrat, die technische Prüfung der Gemeinderechnungen – analog zum Westschweizer-Modell – obligatorisch durch eine externe Controlling-Stelle vornehmen zu lassen. Dieses Vorhaben war aber politisch nicht durchsetzbar. Die kommunalen RPKs und CKs werden durch die Regierungsstatthalter geschult,⁶⁸ und zur weiteren Unterstützung wurden umfangreiche Handbücher und Checklisten⁶⁹ entwickelt. In Anbetracht dieser Bemühungen kommt LU bei der blossen Einstufung gemäss den gesetzlichen Kompetenzen der RPKs sicherlich zu schlecht weg.

AG ist der einzige Kanton der Deutschschweiz, der eine externe Revision vorschreibt. Als eine von fünf Massnahmen im zweiten Massnahmenpaket der Aargauer Gemeindereform (GeRAG) ist für die Rechnung 2011 erstmals die Bilanzprüfung durch eine externe Fachstelle obligatorisch. In ZH ist der Beizug eines externen Revisors für die technische Prüfung der Jahresrechnungen zwar nicht Pflicht, er wird den Gemeinden aber empfohlen. Der Kanton selbst hat 2004 ein unabhängiges Profit-Center eingerichtet, das diese Dienstleistung nach privatrechtlichen Prüfungsstandards und in Konkurrenz mit privaten Prüfern anbietet. Diesen kantonalen Revisionsdienst nehmen nicht weniger als 120 der 171 Gemeinden in Anspruch. Gemäss dem Kantonsexperten ergeben sich aus diesem Vorgehen zahlreiche Vorteile: Durch dessen Antennenfunktion nicht nur bei der Rechnungslegung, sondern auch im Allgemeinen kann der Kanton früh feststellen, wo die Gemeinden mit Problemen kämpfen. Dies erleichtert die Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Beispielsweise erleichtert der Kontakt, den der Kanton dadurch mit den Gemeinden hat, den Personalaustausch zwischen Gemeinden und Kanton. Erstaunlicherweise haben die Gemeinden keine Angst, dass der Kanton ihnen durch seine Revisionsarbeit zu tief in die Karten schauen könnte.

⁶⁷ Hierzu existieren durchaus Ausnahmen: Im VS beispielsweise wird der externe Revisor vom Stimmvolk gewählt.

⁶⁸ Hierzu werden zahlreiche Workshops angeboten. Siehe: www.regierungsstatthalter.lu.ch/index/gemeindeaufsicht/rechnungspruefung_begleitung_controlling/rpbc_kurse.htm

⁶⁹ Vgl. www.regierungsstatthalter.lu.ch/index/gemeindeaufsicht/rechnungspruefung_begleitung_controlling/rpbc_downloads.htm

In zwei Kantonen wurde die Position der kommunalen Kontrollorgane erst kürzlich gestärkt. In GL sind für die drei neuen Einheitsgemeinden GPKs mit umfangreichen politischen Kompetenzen Pflicht. Die Rolle der RPKs der früheren Gemeinden beschränkte sich meist auf die technische Kontrolle der Gemeinderechnungen. In OW sind im 2012 neu geschaffenen Finanzhaushaltsgesetz erstmals die Mindestkompetenzen der kommunalen Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommissionen (GRPK) verankert. Für viele Gemeinden bedeutet dies eine Ausweitung der Kompetenzen der GRPKs gegenüber dem (bisher unregulierten) Status quo. Andere Kantone gehen deutlich weniger weit: In SO kann die RPK sogar durch einen externen Revisor ersetzt werden. Dies ist derzeit in knapp 20% der Gemeinden der Fall, sprich: Ein Fünftel aller Solothurner Gemeinden haben (abgesehen vom Stimmvolk) keinerlei politische Kontrollinstanz. Gleiches ist theoretisch in JU möglich. Dies würde jedoch eine Anpassung im Gemeindereglement erfordern, die vom Regierungsrat genehmigt werden muss. Erstaunlich ist, dass TG den RPKs seiner Gemeinden kaum klare Mindestkompetenzen einräumt. Da der Kanton absichtlich keine Kontrollfunktionen gegenüber seinen Gemeinden wahrnimmt, wäre eher das Gegenteil angebracht.

4.1.3 _ Harmonisierte Rechnungslegung

Mit dem Ziel einer möglichst harmonisierten Rechnungslegung in allen Kantonen und Gemeinden hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) im Jahr 2008 das Handbuch «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2» verabschiedet. Es ersetzt Fachempfehlungen von 1981 zum «ersten» HRM, das unterdessen in die Jahre gekommen ist und die Ansprüche moderner Rechnungslegungsstandards nicht mehr erfüllt. Die FDK empfahl 2008 die Umsetzung von HRM2 durch die Kantone und Gemeinden innerhalb der nächsten 10 Jahre, also bis 2018 (KKAG-CACSFC 2009: 1).

HRM2 bringt wichtige Neuerungen

HRM2 bedeutet eine Annäherung an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen und an die internationale Rechnungslegungsnorm für den öffentlichen Sektor (IPSAS). Der Anspruch der Steuerzahler auf erhöhte Transparenz soll dadurch besser erfüllt werden. Neben der Einführung moderner Begrifflichkeiten (Erfolgsrechnung statt «Laufende Rechnung», Bilanz statt «Bestandesrechnung») und neuer Instrumente (Anlagebuchhaltung, Eigenkapitalnachweis, Geldflussrechnung, ausführlicherer Anhang zur Jahresrechnung mit Gewährleistungs- und Beteiligungsspiegel) bedeutet dies vor allem die möglichst wahrheitsgetreue Abbildung von tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnissen.

Dies bedingt eine nicht unumstrittene Abkehr von der bisherigen Abschreibungsmethode, die den Schwerpunkt auf eine geringe Verschuldung und die möglichst rasche Refinanzierung von Investitionen legt,

HRM2 bedingt eine nicht unumstrittene Abkehr von der bisherigen Abschreibungsmethode, die den Schwerpunkt auf eine möglichst rasche Refinanzierung von Investitionen legt.

Kantonsmonitoring 4

Gemeindeautonomie zwischen
Illusion und Realität

Kurz und bündig:

- 01 _** Die hohe Gemeindeautonomie ist ein Grundpfeiler des Erfolgsmodells Schweiz. Im Zusammenspiel mit der direkten Demokratie ermöglicht sie eine bürgernahe und bedarfsgerechte Leistungserbringung und ist mitverantwortlich für den verhältnismässig schlanken Staatsapparat.
- 02 _** 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. Auf diese wird der Begriff «Gemeindeautonomie» jedoch oft reduziert, um so jegliche kantonale Einflussnahme auf die Gemeinden abzuwehren.
- 03 _** Die wahre Gemeindeautonomie ist schon heute deutlich kleiner, als ein oberflächlicher Blick auf die Daten vermuten liesse. Bei vielen typischen Gemeindeaufgaben sind die Gemeinden eher in der Rolle von Vollzugsorganen.
- 04 _** Weil die Diskrepanz zwischen den funktionalen und den institutionellen Räumen sowie die Komplexität der kommunalen Aufgaben steigt, werden diese zunehmend zentralisiert oder in interkommunale Zusammenarbeit ausgelagert. Da bei dieser meist geringere direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen als in den Gemeinden, schwächt beides die Gemeindeautonomie.
- 05 _** Die Kantone sind frei in ihrer internen Organisation. Dieser Freiheit steht eine Verantwortung gegenüber: Die Verantwortung, über geeignete Rahmenbedingungen zur bedarfsgerechten Leistungserbringung durch die kommunale Ebene beizutragen.
- 06 _** Wirksamer Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erfordert Transparenz. Diese sollten die Kantone durch ihre Gemeindefinanzberichterstattung sowie durch Mindestanforderungen an die Rechnungslegung und an die Kompetenzen der kommunalen Kontrollinstanzen erhöhen.

- 07 _**Wenngleich die interkommunale Zusammenarbeit Sache der Gemeinden ist, sollten die Kantone hier eine beratende oder gar steuernde Funktion wahrnehmen. Vor allem sollten sie dem Demokratieverlust bei der interkommunalen Zusammenarbeit durch gesetzliche Anforderungen entgegenwirken.
- 08 _**Fehlansätze 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 ungezügelter Eingriff in die Gemeindeautonomie, sondern eine Korrektur bestehender Verzerrungen.
- 09 _**Ein aktiveres Eingreifen der Kantone ist allerdings nur dort erfolgsversprechend und unter dem Gesichtspunkt der Bürgersouveränität erwünscht, wo in der Bevölkerung die Bereitschaft dafür vorhanden ist.
- 10 _**Die durchschnittliche Schweizer Gemeinde hat nur 1218 Einwohner. Die Hälfte der Schweizer Wohnbevölkerung lebt jedoch in Gemeinden mit über 8150 Einwohnern. Die Kantone sollten sich bei Neuordnungen der Aufgabenteilung und bei der Formulierung sachspezifischer Mindestanforderungen an letzterer Grösse orientieren. Damit würden sie Fusionsanreize schaffen.
- 11 _**Die blosse finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen dürfte zwar zur Elimination einiger Kleingemeinden führen. Dem Ziel, die Gemeinden flächendeckend auf eine neue Stufe der Leistungsfähigkeit zu heben, um ihnen Kompetenzen zurückzugeben und die Zentralisierungstendenzen zu stoppen zu können, kommt man damit jedoch kaum näher.
- 12 _**Die Gemeindeautonomie als Ganzes kann langfristig nur erhalten oder sogar erhöht werden, wenn die Gemeinden nicht an einem überkommenen und zu engen juristischen Automatismus festhalten. Die Gemeinden müssen die Bürgersouveränität durch eine Demokratisierung ihrer Zusammenarbeit oder durch Fusionen wahren. Sonst verkommt die Gemeindeautonomie zum Mythos.

Der 1999 von 14 internationalen Firmen ins Leben gerufene Think-Tank Avenir Suisse wird heute von über 100 Förderern aus allen Regionen der Schweiz, und zwar von Firmen unterschiedlichster Grössen aus allen Branchen, aber auch von Privatpersonen unterstützt. Er befasst sich mit der Zukunft des Standorts Schweiz und entscheidet völlig unabhängig über Themen und Projekte. Avenir Suisse will frühzeitig reformpolitischen Handlungsbedarf erkennen und mit Denkanstössen und Vorschlägen zur Lösung von Problemen beitragen. Zu diesem Zweck erarbeitet der Think-Tank selbst oder in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Fachleuten aus dem In- und Ausland längere und kürzere Analysen, er organisiert aber auch Tagungen und Foren aller Art. Besonders hohe Bedeutung misst er der möglichst verständlichen und praxisnahen Aufbereitung der Studienergebnisse sowie deren Bekanntmachung bei. Avenir Suisse ist nicht neutral. Die Werthaltung ist konsequent liberal und marktwirtschaftlich. Dies verpflichtet zu klaren – auch unbequemen – Positionsbezügen.

um jene Generation zu belasten, die die Investition ausgelöst hat. Erreicht wird dies durch degressive Abschreibungen und hohe Aktivierungsgrenzen für Investitionen. Dies führt aber zur Bildung von stillen Reserven auf dem Vermögen und damit zu einer zu tiefen Bewertung des ausgewiesenen Eigenkapitals. Die interkantonale Koordinationsgruppe HRM2 der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) empfiehlt daher eine lineare Abschreibung gemäss der Lebensdauer der Anlagegüter. Diese ist eine deutlich zuverlässigere Basis für die Berechnung der notwendigen Mittel wie Gebühren oder Steuern und stellt deshalb eine wichtige Information für die Gemeindeführung dar (KKAG-CACSFC 2009: 5).

Unterschiedliches Vorgehen der Kantone

Die Einführung von HRM2 in den Kantonen und Gemeinden macht eine Totalrevision der Finanzhaushaltsgesetze bzw. der Gemeindefinanzverordnungen und teilweise eine Anpassung der Gemeindegesetze nötig. Die Kantone sind in diesem Gesetzgebungsprozess sehr unterschiedlich weit. Zudem scheint genau das einzutreffen, was die FDK verhindern wollte: Bei weitem nicht alle Kantone setzen HRM2 gemäss den Empfehlungen um, einige wählen «Light»-Lösungen, andere haben nicht einmal vor, ihren Gemeinden innert nützlicher Zeit Vorschriften zur Umsetzung zu machen. *Abbildung 19* gibt einen Überblick über die (geplanten) Einführungsdaten von HRM2.

2011 stellte GL seine Rechnungslegung im Zuge der Gemeindestrukturereform als erster Kanton zusammen mit den Gemeinden auf HRM2 um. Das ist einerseits naheliegend, andererseits aber doch bemerkenswert, wenn man bedenkt, wie viele Reformen, an denen andere Kantone noch Jahre zu beissen haben werden, diese kantonsweite, radikale Vereinfachung der Gemeindefinanzlandschaft auf einen Schlag ermöglichte (vgl. Box 2). Auf GL folgten mit OW und UR bisher zwei weitere Kantone mit der flächendeckenden Umstellung auf HRM2, in AR ist sie auf das Rechnungsjahr 2013 vorgesehen. In diesen Kantonen erfolgt(e) die Umstellung auf HRM2 gleichzeitig durch den Kanton und alle Gemeinden. Die meisten anderen Kantone sehen ab der Einführung durch den Kanton eine Übergangsfrist von einigen Jahren für die Gemeinden vor, oft gekoppelt mit einer gestaffelten Einführung, also dem «Test» durch einige Pilotgemeinden. In AG und NW beispielsweise stellten einige Gemeinden ihre Rechnungslegung schon 2010 auf HRM2 um. SH musste hingegen einige Gemeinden, die HRM2 schon einführen wollten, bevor die Eckpunkte des gemeinsamen Finanzhaushaltsgesetzes festgelegt sind, zurückpfeifen, um ein koordiniertes Vorgehen und einheitliche Grundsätze zu gewährleisten. Neben SH teilen sich auch GL, AR und OW ein gemeinsames Finanzhaushaltsgesetz. In den anderen Kantonen werden die Rechnungslegungsvorschriften für die Gemeinden üblicherweise in einer separaten Gemeindefinanzverordnung festgelegt, die mit dem kantona-

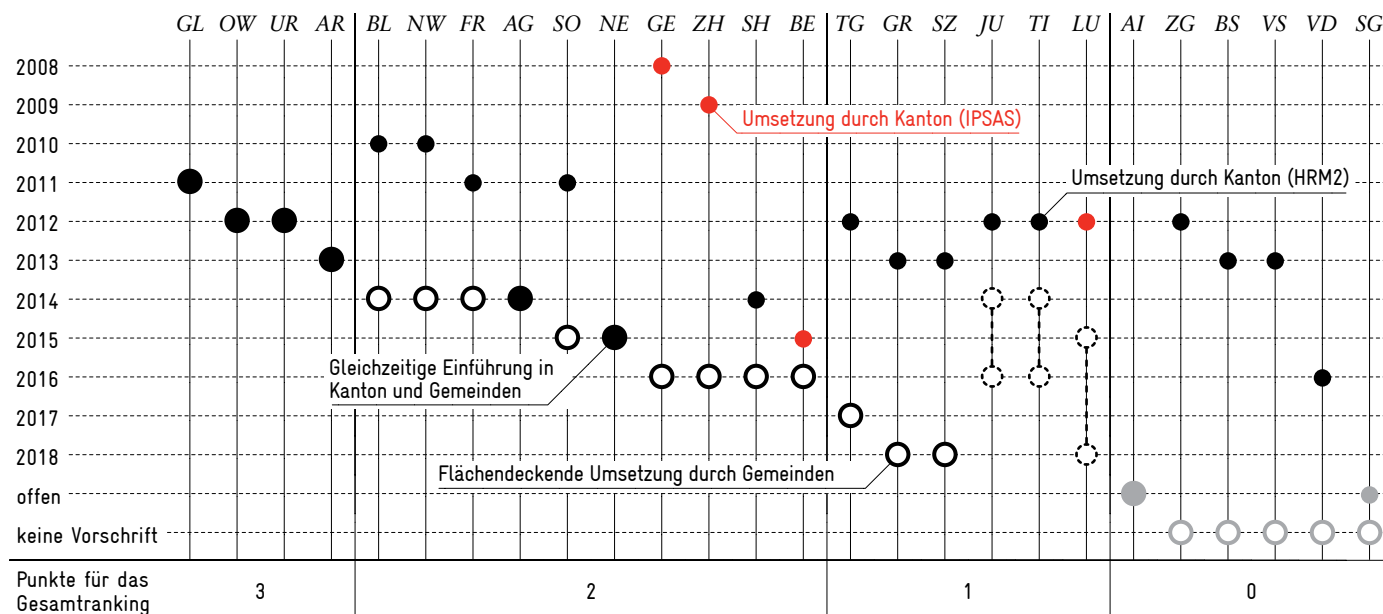
Abbildung 19

Einführung von HRM2 in den Kantonen und ihren Gemeinden (Stand: 2011)

Die Abbildung zeigt, in welchem Jahr die Kantone ihre Rechnungslegung auf HRM2 (bzw. in manchen Fällen auf IPSAS) umgestellt haben oder umzustellen gedenken und auf welches Rechnungsjahr hin eine flächendeckende Umsetzung durch die Gemeinden vorgeschrieben wird.

Gestrichelte Markierungen bedeuten, dass der genaue Umsetzungszeitpunkt noch nicht bekannt ist, «offen» bedeutet, dass es noch nicht klar ist, ob überhaupt eine Umstellung auf HRM2 erfolgen wird, «keine Vorschriften» bedeutet, dass der Kanton den Gemeinden bezüglich Umstellung auf HRM2 keine Vorschriften machen wird.

Die Sortierung der Kantone und somit auch die Punktevergabe für das Gesamtranking erfolgt gemäss den zeitlichen Vorschriften zur flächendeckenden Umsetzung durch die Gemeinden. Dieses Kriterium ist zwar weniger relevant als die Frage, inwieweit die Umsetzung den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) entspricht. Letzteres ist aber in vielen Kantonen noch gar nicht genauer bekannt, da der Gesetzgebungsprozess in den meisten Kantonen erst oder noch gar nicht angelaufen ist.



Quelle: Eigene Erhebung

len Finanzhaushaltsgesetz nicht gezwungenermassen verknüpft sein muss. Die Kantone GE und ZH etwa wenden schon seit einigen Jahren den strengen Rechnungslegungsstandard IPSAS an, eine flächendeckende Umsetzung von HRM2 auf kommunaler Ebene ist jedoch erst auf 2016 geplant.

Inwieweit die kantonalen Gesetzgebungen den Empfehlungen der interkantonalen Koordinationsgruppe HRM2 folgen werden, lässt sich nicht flächendeckend beurteilen. Während der Interviews betonten die Kantonsexperten von AG, AR und ZH, dass sie eine umfassende Umsetzung von HRM2 durch die Gemeinden anstreben, wogegen die Kantonsexperten von SO, SZ und UR einräumten, die Tendenz laufe eher in Richtung «HRM2-light». In UR beispielsweise ist es den Gemeinden weiterhin erlaubt, degressiv abzuschreiben (während der Kanton linear abschreibt). In fünf Kantonen (BS, SG, VD, VS und ZG) haben die Gemeinden gar keine Vorschriften zur Umstellung auf HRM2 zu erwarten. Während in ZG gemäss dem Kantonsexperten jedoch die freiwillige Umstellung der Gemeinden (im Zuge eines Softwarewechsels) auf das Rechnungsjahr 2015 zu erwarten ist, scheint in VS eine rasche Umsetzung von

HRM2 auf kommunaler Ebene utopisch, denn offenbar wird dort selbst HRM1 erst seit relativ kurzer Zeit flächendeckend angewendet. In AI und SG steht noch nicht einmal der Zeitpunkt der Einführung auf Kantonsseite fest. In AI ist immerhin klar, dass «die Gemeinden HRM2 ebenfalls einführen müssten, sollte es der Kanton irgendwann einführen», in SG wird HRM2 hingegen selbst vom Kanton höchstens in einer Light-Version eingeführt werden.

Von einigen Kantonsexperten wurden Zweifel am Sinn einer umfassenden Anwendung von HRM2 auf kommunaler Ebene geäussert. Besonders in kleineren Gemeinden gleiche dies einem «Schiessen mit Kanonen auf Spatzen». Dieser Einwand mag angesichts des erheblichen Umstellungsaufwands nicht ganz unberechtigt sein. Es gilt aber zu bedenken, dass selbst kleine Gemeinden schnell mit einem Budget von mehreren Millionen Franken operieren und Investitionen mit langfristigem Planungshorizont tätigen. Auch für diese Gemeinden ist eine Rechnungslegung, die ein unverzerrtes und vollständiges Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnisse ermöglicht, deshalb ein wichtiges Führungsinstrument.

In fünf Kantonen (BS, SG, VD, VS und ZG) haben die Gemeinden gar keine Vorschriften zur Umstellung auf HRM2 zu erwarten.

Neubewertung schafft Diskussionsbedarf

Der Erfahrungsaustausch von Pilotgemeinden verschiedener Kantone zeigte, dass «aus Neubewertungen beim Finanzvermögen ein massiv überhöhtes Eigenkapital resultieren kann» und deshalb ein Anpassungsbedarf zu den bereits erarbeiteten Empfehlungen besteht. «Es drängen sich Regelungen zur Verwendung des Eigenkapitals auf, um den Druck auf Steuerfussenkungen zu reduzieren.» (KKAG-CACSFC 2011: 6) Diese Aussage lässt aufhorchen. Die Rede ist also von Immobilien, Landbesitz oder Beteiligungen, die bisher zu Erinnerungswerten verbucht wurden, weil sie gar nie aktiviert wurden oder aufgrund der bisherigen, aggressiven Abschreibungspraxis längst abgeschrieben sind, während sich riesige stille Reserven gebildet haben. Würde nun dieses Vermögen gemäss dem «true and fair view»-Prinzip zu realistischen Wiederverkaufswerten bewertet, würde dies das Eigenkapital tatsächlich massiv erhöhen. Unklar ist aber, was an dem dadurch entstehenden Druck, die Steuerfüsse zu senken, so schlecht sein soll: Das Finanzvermögen ist per definitionem Vermögen, das für die gesetzliche Aufgabenerfüllung der Gemeinden nicht notwendig ist, also z. B. Immobilien, für die keine öffentliche Nutzung vorliegt, Grundstücke, auf denen innert nützlicher Zeit keine öffentlichen Bauten erstellt werden, oder Beteiligungen an Unternehmen, die für die Leistungserbringung der Gemeinde nicht unmittelbar nötig sind. In all diesen Fällen stellt sich die Frage, warum die Gemeinde diese Vermögensgegenstände nicht veräussert und die Einkünfte zur Senkung der Bruttoverschuldung oder des Steuerfusses verwendet. Es ist legitim, ja sogar wünschenswert, dass eine Gemeinde, die dies nicht tut, ihre Entscheidung vor den Stimmbürgern rechtfertigen und, sollten diese die erzielbare

Steuerfussenkung höher bewerten als den potenziellen künftigen Nutzen von nicht für die gesetzliche Leistungserbringung notwendigen Vermögensgegenständen, sogar revidieren muss. Erst die wahrheitsgetreue Abbildung der Vermögensverhältnisse bietet hierzu die korrekte Entscheidungsgrundlage. Die Bilanzierung gemäss einer «true and fair view» sollte daher auch dort umgesetzt werden, wo sie für gewisse politische Kreise ungemütliche Folgen haben könnte. Kompromisslösungen oder eine Verwässerung durch das Bilden von Schlupflöchern würden die ursprüngliche Absicht von HRM2 untergraben.

Die Bilanzierung gemäss einer «true and fair view» sollte daher auch dort umgesetzt werden, wo sie für gewisse politische Kreise ungemütliche Folgen haben könnte.

4.2 _ Interkommunaler Finanzausgleich

Der Finanzausgleich – sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Stufe – spielt eine wichtige Rolle im schweizerischen Föderalismus. Seine Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur in der Schweiz werden oft unterschätzt. Ohne ihn sähe die Schweiz anders aus. Periphere, ressourcenschwache Gemeinden und Kantone mit ungünstiger Topographie müssten ihre Steuerfüsse drastisch anheben, um ihre Ausgaben weiterhin finanzieren zu können. Dies würde in einen Teufelskreis von verstärkter Abwanderung und dadurch abermals sinkenden Steuererträgen führen. Der Ausgleich von Ressourcen- und Lastenunterschieden im Rahmen des Finanzausgleichs erfolgt also nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit, sondern dient vor allem der Strukturerhaltung, sprich: der Bewahrung der dezentralen Besiedelung der Schweiz, die immerhin als ressortübergreifender Auftrag in der Schweizer Bundesverfassung verankert ist. Dieses Ziel kann durchaus in Frage gestellt werden – dies zu tun ist aber nicht Gegenstand der vorliegenden Studie. Sehr wohl Gegenstand dieser Studie muss jedoch der Einfluss sein, den gewisse Systeme des interkommunalen Finanzausgleichs auf die Gemeindestruktur der entsprechenden Kantone ausüben. Dieser Einfluss kann entweder über direkte Fehlanreize bezüglich der Gemeindegrösse erfolgen oder indirekt über den blossen Umfang der Transfers an finanzschwache Gemeinden.

Auf Einzelheiten der verschiedenen Systeme wird im Folgenden bewusst nicht eingegangen, denn diese werden sehr schnell kompliziert, sowohl Namen als auch Ausgestaltung der Instrumente unterscheiden sich von Kanton zu Kanton. Eine ausführliche Diskussion der Finanzausgleichssysteme wäre zwar interessant, muss aber aufgrund des Umfangs auf ein nächstes Kantonsmonitoring verschoben werden.⁷⁰

4.2.1 _ Direkte Fehlanreize bezüglich Gemeindegrösse

Ein direkter Fehlanreiz in Bezug auf die Gemeindegrösse liegt vor, wenn die Finanzausgleichszahlungen an zwei identische fusionierende

⁷⁰ Ein Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme erfolgte schon durch Angelini und Thöny (2004). Da in der Zwischenzeit viele Kantone ihre Finanzausgleichssysteme revidiert haben, wäre eine Neubeurteilung der Situation sinnvoll.

Gemeinden vor und nach ihrer Fusion nicht gleich hoch sind. Finanzausgleichssysteme, die explizit einwohnerschwache Gemeinden bevorzugen, werden bzw. wurden oft mit der Begründung gerechtfertigt, die Pro-Kopf-Kosten der Leistungserbringung seien in diesen Gemeinden höher. Damit führen sie nicht nur sich, sondern auch verschiedene Studien, die zeigen, dass dies nicht der Fall ist, ad absurdum. Solche «Sonderlasten der Kleinheit», die durch Zusammenschluss beeinflussbar, also nicht exogen sind, abzugelten, widerspricht nicht nur der ökonomischen, sondern auch der politischen Logik.

Acht Kantone mit expliziter «Heiratsstrafe»

Seit Januar 2012 werden einwohnerschwache Gemeinden «nur» noch in acht Kantonen explizit vom Finanzausgleichssystem bevorteilt. Der Lastenausgleich des ansonsten modernen Finanzausgleichssystems des Kantons UR berücksichtigt explizit «Lasten der Kleinheit». Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter dem Median liegt, erhalten pro Einwohner, der zum Median «fehlt», 150 Franken. Das Instrument wurde im Jahr 2008 im Rahmen des neuen interkommunalen Finanzausgleichs eingeführt – sozusagen als Kompromisslösung, um diese wichtige Vorlage nicht zu gefährden. Der Kantonsexperte hofft, dass dieses (gemäss eigener Aussage) sachfremde Element spätestens bei der nächsten Festlegung der Finanzausgleichsbeiträge 2016 nicht mehr berücksichtigt wird.

Andere Kantone bevorteilen kleine Gemeinden durch Korrekturen im Ressourcenausgleich: In NW wird die Differenz zur sogenannten Mindestausstattung, also die Beiträge, die nötig sind, um die Pro-Kopf-Finanzkraft einer ressourcenschwachen Gemeinde auf einen bestimmten Prozentsatz⁷¹ des kantonalen Mittels zu heben, nur bis zur durchschnittlichen Einwohnerzahl der Nidwaldner Gemeinden ausbezahlt. Gemeinden, deren Einwohnerzahl unterhalb eines vom Kanton festgelegten Wertes liegen, erhalten zudem pro «fehlendem Einwohner» einen Ausgleichsbetrag in Höhe der Mindestausstattung (diese liegt deutlich über den 150 Franken pro Kopf, die das ähnlich funktionierende System in UR vorsieht). Somit werden einwohnerstarke Gemeinden explizit benachteiligt und einwohnerschwache explizit bevorteilt, indem Fixkosten der kommunalen Verwaltungstätigkeit angenommen werden. In NW mit seinen nur 11 Gemeinden, die allesamt über 1200 Einwohner zählen, mag dieses Fusionshemmnis eher theoretischer Natur sein, in GR, wo die Mindestausstattung nur für die ersten 1000 Einwohner einer Gemeinde garantiert wird, ist es schon konkreter. Diese Grenze von 1000 Einwohnern stellt für GR allerdings schon einen deutlichen Fortschritt dar, denn bis vor kurzem lag sie sogar bei 300 Einwohnern. Sie wurde auf Juli 2011 erhöht, um das Fusionshemmnis zu schwächen. Auf 2015 wird eine weitere Revision des Finanzausgleichs angestrebt, um die Fehlanreize bestenfalls

«Sonderlasten der Kleinheit», die durch Zusammenschluss beeinflussbar, also nicht exogen sind, abzugelten, widerspricht nicht nur der ökonomischen, sondern auch der politischen Logik.

⁷¹ In NW: 82%

vollständig auszumerzen. Auch das Strassengesetz, das bis Mitte 2011 im Falle eines Gemeindezusammenschlusses zur Abklassierung gewisser Kantons- zu Gemeindestrassen und damit zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf der fusionierten Gemeinde führen konnte, wurde dahingehend revidiert. Neben diesen Anpassungen, die zu einer deutlichen Senkung der Fusionshemmnisse geführt haben, wird das Problem in GR auch durch die Besitzstandswahrung von 15 Jahren, also das Recht fusionierender Gemeinden, während maximal 15 Jahren nach dem Zusammenschluss dieselben Finanzausgleichsgelder wie zuvor zu empfangen, entschärft.

In ZG und LU wird die Mindestausstattung zwar für alle Einwohner garantiert, sie wird aber in einwohnerschwachen Gemeinden höher angesetzt als in einwohnerstarken, was in der Wirkung beinahe äquivalent zum Vorgehen in NW und GR ist.⁷² Auch LU kennt allerdings eine Besitzstandsgarantie von 15 Jahren. Die Botschaft zu einer Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes, die auf Januar 2013 in Kraft treten soll, sieht zudem die Vereinheitlichung der Mindestausstattung und damit die Abschaffung der «Heiratsstrafe» vor.

In SZ wird Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl bei der Berechnung des Normaufwands ein «Strukturzuschlag» gewährt, in AG werden zum Normaufwand pro Gemeinde generell 230 000 Franken als «Grundbedarf» addiert – sozusagen als Anerkennung einwohnerunabhängiger Fixkosten der Gemeindeverwaltung. Das 1. Massnahmenpaket zur Aargauer Gemeindereform (GeRAG) beinhaltete unter anderem die Abschaffung dieses Grundbedarfs. Diese Massnahme, die in 13 Kleinstgemeinden, von denen allerdings 6 zum Zeitpunkt der Gesetzesvorlage schon in Fusionsprojekte eingebunden waren, zu Mehrbelastungen von mindestens 20 Steuerprozent geführt hätte, war ein entscheidender Grund für die Ablehnung der Vorlage durch das Aargauer Stimmvolk im September 2009. Das Beispiel zeigt, dass die Bevölkerung oft den Status quo als ihr gutes Recht betrachtet, obwohl dieser finanzpolitisch und ökonomisch unsinnig ist. Das Fusionshindernis konnte nur verringert werden, indem der Kanton die Besitzstandsgarantie auf Januar 2012 von vier auf acht Jahre verlängerte und somit fusionierenden Gemeinden für längere Zeit Zahlungen versprach, die ordnungspolitisch schon zuvor nicht gerechtfertigt waren.

Auch in SG und TI weist der Finanzausgleich fusionshemmende Aspekte auf. Die Wirkung ist aber etwas weniger direkt und mathematisch und deshalb nicht genau bezifferbar. In diesen Kantonen besteht die Möglichkeit, dass der Kanton überhöhte Ausgaben von ressourcenschwachen Gemeinden mitfinanziert und somit den Druck auf diese verringert,

Die Bevölkerung betrachtet den Status quo oft als ihr gutes Recht – auch wenn dieser finanzpolitisch und ökonomisch unsinnig ist.

⁷² In LU sinkt die Mindestausstattung von 92% bei 500 Einwohnern auf 81% bei 15 000 Einwohnern. In ZG ist der sog. Grundbetrag – pro Kopf gerechnet – für kleine Gemeinden grösser, weil ein fixer Sockelbeitrag von 500 000 Franken pro Gemeinde angerechnet wird.

Tabelle 5

Explizite Fehlanreize des Finanzausgleichssystems bezüglich Gemeindegrösse (2012)

Acht Kantone bevorteilen kleine Gemeinden über das Finanzausgleichssystem explizit, in VD ist das Gegenteil der Fall. In SG und TI kann der Effekt indirekt auftreten. In den restlichen 15 Kantonen (AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NE, OW, SH, SO, TG, ZH) beinhaltet der Finanzausgleich keine expliziten Fehlanreize punkto Gemeindegrösse. Für das Gesamtranking erhalten diese Kantone 2 Punkte.

	Anreizwirkung	bevorzugte Gemeinden	Besitzstandswahrung	Punkte für das Gesamtranking
AG	direkt	klein	8 Jahre	0
GR	direkt	klein	15 Jahre	
LU	direkt	klein	15 Jahre	
NW	direkt	klein	nein	
SZ	direkt	klein	nein	
UR	direkt	klein	nein	
VD	direkt	gross	nicht nötig	1
VS	direkt	klein	4 Jahre	
ZG	direkt	klein	nein	
SG	indirekt	klein	nein	
TI	indirekt	klein	4 Jahre	

Quelle: Eigene Erhebung

sich – etwa über eine Fusion mit Nachbargemeinden – um effizientere Strukturen zu bemühen.

Im VS ersetzt 2012 ein modernes Finanzausgleichssystem das alte, komplizierte Mischsystem mit sogenannten Forfaitabzügen, die kleine Gemeinden bevorteilten. Diese Bevorteilung wurde jedoch auch mit dem neuen System nicht ganz abgeschafft: Der Ressourcenausgleich an finanzschwache Gemeinden wird nur für die ersten 3000 Einwohner voll ausbezahlt. Danach werden die Pro-Kopf-Beiträge sukzessive bis auf 30% der Ausgangshöhe (ab dem 10 001. Einwohner) gekürzt. Während von den Forfaitabzügen des alten Finanzausgleichs vor allem Kleinstgemeinden stark profitierten, ergeben sich mit dem neuen System zumindest für Fusionen mit insgesamt bis zu 3000 Einwohnern keine Fehlanreize mehr. Darüber hinaus wird bei Fusionen neu eine Besitzstandswahrung für vier Jahre gewährt. Auch in ZH ist seit 2012 ein komplett revidiertes Finanzausgleichssystem in Kraft. Es ersetzt ein intransparentes System, das in seinen Grundzügen aus dem Jahr 1966 stammte und – nicht nur, aber auch – punkto Gemeindegrösse grosse Fehlanreize beinhaltete. Diese Fehlanreize werden mit dem neuen System beseitigt. Im Kanton BE wurde bei der Ausarbeitung der jüngsten Revision des Finanzausgleichs sogar diskutiert, ob einwohnerschwache Gemeinden verhältnismässig weniger Gelder erhalten sollten, Kleinheit durch den Finanzausgleich also explizit bestraft werden sollte, um Fusionen zu fördern. Dieser Ansatz wurde jedoch schnell verworfen.

Nicht so in VD. Hier ist seit Januar 2011 ein Finanzausgleich in Kraft, der ausschliesslich auf horizontaler Umverteilung basiert und in dem 65%(!) der von den Gemeinden erhobenen Beträge nicht gemäss Ressour-

cenpotenzial oder Sonderlasten, sondern progressiv steigend gemäss der Einwohnerzahl der Gemeinden umverteilt werden. Der ausbezahlte Betrag steigt dramatisch von 100 Franken pro Einwohner für Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern auf bis zu 1050 Franken pro Einwohner für Gemeinden mit über 15 000 Einwohnern. Das Instrument scheint seine beabsichtigte Wirkung nicht zu verfehlen: Während vor 2011 kaum Gemeindefusionen erfolgten, führten seither diverse Zusammenschlüsse innerhalb von nur 12 Monaten zu einer Reduktion um 49 Gemeinden. Die direkte Vermischung von Finanzausgleich und Fusionsförderung ist allerdings kritisch zu beurteilen, denn ökonomisch lassen sich höhere Zahlungen pro Kopf für grössere Gemeinden im Prinzip nicht begründen. Mit einem allfälligen Zentrumslastenausgleich hat das Vorgehen jedenfalls nichts zu tun, denn von den erhöhten Zahlungen würden z. B. auch 30 peripher gelegene, dünn besiedelte Gemeinden, die sich zu einer einzigen zusammenschliessen, profitieren. Das Instrument ist systemfremd und langfristig zudem kaum aufrechtzuerhalten, da die Summe der versprochenen Auszahlungen mit zunehmender Anzahl Gemeindefusions und damit wachsender Durchschnittsgrösse der Gemeinden rapide steigen würde, während die Einzahlungen (die vom Ressourcenpotenzial abhängig sind) sich kaum verändern würden.

4.2.2 _ Die strukturerhaltende Wirkung des Finanzausgleichs

Der Zusammenschluss zweier Gemeinden kann auch zu einem Rückgang der Finanzausgleichszahlungen führen, wenn das System keine direkten Fehlanreize, also keine systematischen Konstruktionsfehler, beinhaltet: Schliesst sich eine kleine, finanzschwache Gemeinde, die Finanzausgleichsgelder empfängt, einer grösseren, finanzstärkeren Gemeinde an, erlischt oft die Empfangsberechtigung, da sich das gewichtete Ressourcenpotenzial der neuen Gemeinde oberhalb einer Schwelle, die zum Empfang von Beiträgen berechtigt, einpendelt. Je höher die Finanzausgleichszahlungen sind, desto grösser kann dieser Effekt potenziell ausfallen. Zusätzlich verstärken kann er sich, wenn die Finanzausgleichszahlungen steuerfussabhängig sind.

Neben diesem «Preiseffekt» kann auch ein «Einkommenseffekt» Anpassungen in der Gemeindeflandschaft verzögern: Der blosse Umfang der Finanzausgleichszahlungen an periphere, ressourcenschwache Regionen kann dazu führen, dass der Problemdruck in diesen Regionen als nicht allzu hoch empfunden wird und deshalb potenziell effizienzsteigernde Neustrukturierungen ausbleiben.⁷³ Finanzausgleichssysteme, unter denen ein allzu hoher Anteil der Gemeinden von übermässigen Finanzausgleichszahlungen profitiert, sind deshalb skeptisch zu betrachten, und zwar nicht

Finanzausgleichssysteme, unter denen ein allzu hoher Anteil der Gemeinden von übermässigen Finanzausgleichszahlungen profitiert, sind skeptisch zu betrachten.

⁷³ Diese Annahme basiert auf Überlegungen der Public-Choice-Theorie. Bei einer Betrachtung der Gemeinden gemäss Standardtheorie als rationale «wohlwollende Diktatoren» hätte deren finanzielle Ausstattung hingegen keinen Einfluss auf ihre Bemühungen, mit möglichst effizienten Strukturen zu operieren.

Abbildung 20

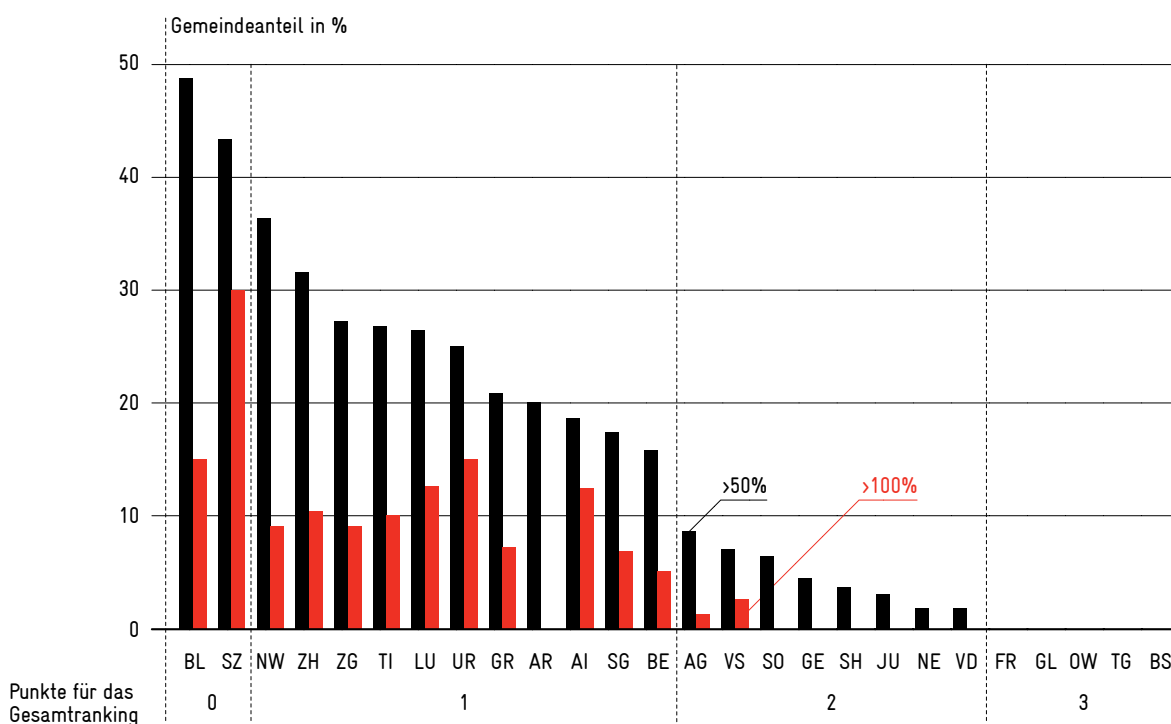
Anteil stark durch den Finanzausgleich subventionierter Gemeinden (2009–2012)

Die Abbildung stellt für jeden Kanton den Anteil der Gemeinden dar, die aus dem Finanzausgleich netto mehr als 50% bzw. mehr als 100% der eigenen Steuereinnahmen erhalten. Lesebeispiel: In AR empfing ein Fünftel der Gemeinden Ausgleichszahlungen, die mehr als 50% ihrer eigenen Steuereinnahmen ausmachten, in keiner einzigen Gemeinde hingegen überschritten die empfangenen Ausgleichszahlungen die eigenen Steuereinnahmen.

In AI wird für die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden ein separater Finanzausgleich durchgeführt. Dies und die Sonderrolle der Feuerschaugemeinde verunmöglicht die Berechnung exakter Zahlen für hypothetisch konsolidierte Einheitsgemeinden. Die Werte für AI sind deshalb geschätzt.

In GR spielt der indirekte Finanzausgleich (zweckgebundene, nach Finanzkraft der Gemeinden abgestufte Kantonsbeiträge an die Aufgabenerfüllung in bestimmten Bereichen) nach wie vor eine wichtige Rolle. Die finanziellen Auswirkungen dieses Instruments lassen sich nicht exakt beziffern. Da die Abbildung nur die Auswirkungen des direkten Finanzausgleichs berücksichtigt, muss davon ausgegangen werden, dass die Werte für GR in Wirklichkeit deutlich höher liegen, der Kanton in dieser Wertung also zu gut wegkommt.

Die berechneten Werte basieren in den meisten Kantonen auf den Finanzausgleichszahlungen der Jahre 2010 oder 2011, in GR auf jenen von 2009, in ZH auf den 2012 voraussichtlich ausbezahlten Beträgen.



Quelle: Eigene Erhebung bzw. eigene Berechnungen

nur aus den eben genannten Gründen, sondern auch aus Sicht der Gemeindeautonomie und des Steuerwettbewerbs: Ein stark nivellierender Finanzausgleich senkt den Anreiz ressourcenstarker Gemeinden, weitere Ressourcen anzuziehen, und kann dazu führen, dass finanzschwache Gemeinden sich weniger stark darum bemühen, durch Strukturanpassungen eigene, wahre Stärke und Autonomie (zurück-)zugewinnen.

Vergleich der kantonalen «Subventionsquoten»

Die Intensität der Unterstützung finanzschwacher Gemeinden durch den Kanton wird in Abbildung 20 verglichen. Hohe «Subventionsquoten» sind in

BL und SZ deutlich am weitesten verbreitet. In SZ belaufen sich die Einnahmen aus dem Finanzausgleich in 13 der 30 Gemeinden (43%) auf mehr als die Hälfte der eigenen Steuereinnahmen, in 9 Gemeinden (30%) übertreffen sie diese gar. In BL trifft Letzteres auf einen deutlich geringeren Anteil der Gemeinden, Ersteres dafür sogar beinahe auf die Hälfte aller Gemeinden zu. Ein Vergleich dieser Werte zwischen den Kantonen ist zwar generell mit Bedacht zu führen, denn sie sind nicht nur von der Ausgestaltung des Finanzausgleichs, sondern auch von der Disparität der Finanzstärke innerhalb des Kantons abhängig. Insofern sind auch die hohen Werte von BL und SZ etwas zu relativieren, denn diese Disparität ist sowohl in BL als auch in SZ überdurchschnittlich gross: In BL besteht ein steiles Ressourcengefälle zwischen den stadtnahen und den ländlicheren Gemeinden, in SZ finanzieren die drei enorm ressourcenstarken Gemeinden des Bezirks Höfe den horizontalen Teil des Finanzausgleichs praktisch im Alleingang. Doch wegdiskutieren lässt sich der stark strukturerhaltende Charakter des Finanzausgleichs in keinem der beiden Kantone: In BL wird jeder Gemeinde eine Ressourcenausstattung von mindestens 95% des kantonalen Durchschnitts garantiert. In SZ führt das Finanzausgleichssystem vereinzelt zu absurden Ergebnissen. So erzielte die Gemeinde Riemenstalden (ein Extrembeispiel) 2010 eigene Steuereinnahmen von 566 Franken pro Kopf, während sie vom Kanton mit einem Beitrag von 11199 Franken pro Kopf unterstützt wurde. Der Kantonsbeitrag belief sich somit auf 1979% der eigenen Steuereinnahmen. Nur 4,8% der Einnahmen stammten aus eigenen Steuererträgen, der Rest vom Kanton.⁷⁴ Geradezu grotesk mutet an, dass der Gesamtertrag pro Kopf für Riemenstalden nach erfolgten kantonalen Transfers das 3,9-Fache des Gesamtertrags von Wollerau – einer der reichsten Gemeinden der Schweiz – beträgt.

Von den grösseren Kantonen weisen ZH, TI und LU eher hohe Subventionsquoten für ressourcenschwache Gemeinden auf. In ZH empfängt immerhin beinahe ein Drittel der Gemeinden Ausgleichszahlungen, die 50% ihrer eigenen Steuereinnahmen überschreiten. Auffallend wenig zu Gunsten ressourcenschwacher Gemeinden umverteilt wird hingegen in der Westschweiz. Alle sechs welschen Kantone weisen deutlich unterdurchschnittliche Quoten auf. Während die niedrigen Werte in VD darauf zurückzuführen sind, dass die Umverteilung nicht in erster Linie gemäss Ressourcenstärke stattfindet, sind sie in FR, GE, JU, NE und VS tatsächlich als Indiz für den generell geringen Umverteilungsumfang zu sehen. Zu dieser Gruppe von Kantonen mit nur geringer Umverteilung gesellen sich – neben den Kleinkantonen BS, GL und OW – die Kantone SH, SO und TG. In FR und TG übertreffen die kantonalen Transfers in keiner einzigen Gemeinde die Hälfte und nur in drei (FR) bzw. zwei (TG) Gemeinden 20% der kommunalen Steuereinnahmen. Dieser Unterschied

Von den grösseren Kantonen weisen ZH, TI und LU eher hohe Subventionsquoten für ressourcenschwache Gemeinden auf. Auffallend wenig zu Gunsten ressourcenschwacher Gemeinden umverteilt wird hingegen in der Westschweiz.

⁷⁴ Vgl. Tabelle 17 in www.sz.ch/documents/Gemeindefinanzstatistik2010.pdf

zu den Kantonen mit intensiv umverteilenden Systemen spiegelt sich auch in der blossen Summe der transferierten Gelder: Während im Jahr 2011 durch BL im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs insgesamt 97,5 Mio. Franken umverteilt wurden, waren es in den bevölkerungsmässig ähnlich grossen Kantonen FR und TG nur 37,75 Mio. Franken bzw. 16,3 Mio. Franken.

Der Finanzausgleich – eine politökonomische Erklärung

Den Gemeinden geht es finanziell deutlich besser als vor zehn bis zwanzig Jahren (vgl. Abschnitt 3.5.3). Dies haben sie mindestens zu einem gewissen Teil Entwicklungen beim interkommunalen Finanz- und Lastenausgleich und bei der Aufgabenteilung zu verdanken. Die Kantone übernahmen bzw. zentralisierten in der Vergangenheit oft Aufgaben, die ein grosses Ausgabenwachstumspotenzial aufweisen (vgl. Abschnitt 3.6.2), die Gemeinden tun sich mit entsprechenden Steuerfussenkungen aber manchmal schwer. Auf der anderen Seite führte bisher kaum eine Revision des Finanzausgleichssystems zu einer Senkung der Ausgleichszahlungen. Meist war sogar eher das Gegenteil der Fall, und dies, obwohl im letzten Jahrzehnt in einem Grossteil der Kantone veraltete, intransparente Finanzausgleichssysteme (in denen z. B. der indirekte Finanzausgleich, also die Abstufung von zweckgebundenen kantonalen Subventionen nach der Finanzkraft der Gemeinden, eine wichtige Rolle spielte) von modernen (mit getrenntem Ressourcen- und Lastenausgleich) abgelöst wurden, und deshalb durchaus eine Chance dazu bestanden hätte, allzu strukturerhaltende Finanzausgleichskomponenten abzubauen. Der Grund dafür liegt auf der Hand: In einem System mit getrenntem Ressourcen- und Lastenausgleich sind üblicherweise mindestens zwei Drittel der Gemeinden Finanzausgleichsempfänger, während nur ein kleiner Teil der Gemeinden in den Finanzausgleich einzahlt. In gewissen älteren Systemen ohne horizontalen Ausgleich sind naturgemäss alle Gemeinden Finanzausgleichsempfänger. Da die Gemeinden in den meisten Kantonen ein hohes politisches Gewicht haben (vgl. Abschnitt 3.4.1), sind Revisionen der Finanzausgleichssysteme, die diese Gemeindemehrheiten schlechterstellen, politisch kaum durchsetzbar. Eine Reduktion der gesamten Transferzahlungen, die nicht auf eine (vormalige) Zentralisierung von Aufgaben zurückzuführen ist, konnte bisher einzig in GL und TI durchgesetzt werden. Das ist kein Zufall: In GL wurde diese Senkung durch die radikale Neustrukturierung der Gemeinden ermöglicht, im TI wiederum ist der politische Einfluss der Gemeinden auf die kantonale Politik nicht gleich gross wie in der Deutschschweiz, was man auch an der relativ starken Mitsprache des Kantons bei Gemeindefusionen erkennt (vgl. Abschnitt 4.4).

Da die Gemeinden in den meisten Kantonen ein hohes politisches Gewicht haben, sind Revisionen der Finanzausgleichssysteme, die diese Gemeindemehrheiten schlechterstellen, politisch kaum durchsetzbar.

4.3 _Interkommunale Zusammenarbeit

Die Gemeindezusammenarbeit nimmt in den meisten Kantonen schon seit längerer Zeit kontinuierlich zu. Neben der vertraglichen Zusammenarbeit ist vor allem die Zusammenarbeit über Gemeindeverbände weit verbreitet. Die meisten Kantone haben jedoch keinen exakten Überblick über die Kooperationsstrukturen oder die Verbreitung der verschiedenen Kooperationsformen. Das ist nicht weiter erstaunlich, denn kaum ein Kanton verpflichtet seine Gemeinden dazu, ihre Rechte bzw. Verpflichtungen, die ihnen aus der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden entstehen, ihm gegenüber zu dokumentieren. Erstaunlich ist jedoch, dass knapp ein Drittel der befragten Kantonsexperten noch nicht einmal eine Auskunft über die Zahl der Gemeindeverbände im Kanton erteilen konnte, denn diese unterstehen als selbständig öffentlich-rechtliche Körperschaften üblicherweise genau wie die Gemeinden selbst der kantonalen Gemeindeaufsicht. Ausser in LU müssen die Statuten von Gemeindeverbänden zudem in allen Kantonen durch den Regierungsrat bzw. ein Fachdepartement genehmigt werden (vgl. Tabelle A5 im Anhang). Die vertragliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ist hingegen nur in den Kantonen BL, JU, NE, NW und ZG genehmigungspflichtig. Für die meisten Kantone dürfte es deshalb unmöglich sein, sich ohne erheblichen Ressourcenaufwand umfassend über die genauen Zusammenarbeitsstrukturen in Kenntnis zu setzen. Eine Verbesserung verspricht hier die bevorstehende Einführung von HRM2 auf kommunaler Stufe, das eine erweiterte Berichterstattung zu den Beteiligungen und vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinden vorsieht. Allerdings bleibt abzuwarten, wie umfassend HRM2 durch die Gemeinden umgesetzt wird. FR und SO sind die einzigen Kantone, die unabhängig von HRM2 eine umfassende Dokumentationspflicht der Gemeinden bezüglich all ihrer Verpflichtungen und Rechte, die ihr aus den verschiedenen Formen der IKZ entstehen, vorsehen.

Die meisten Kantone haben keinen exakten Überblick über die Kooperationsstrukturen oder die Verbreitung der verschiedenen Kooperationsformen.

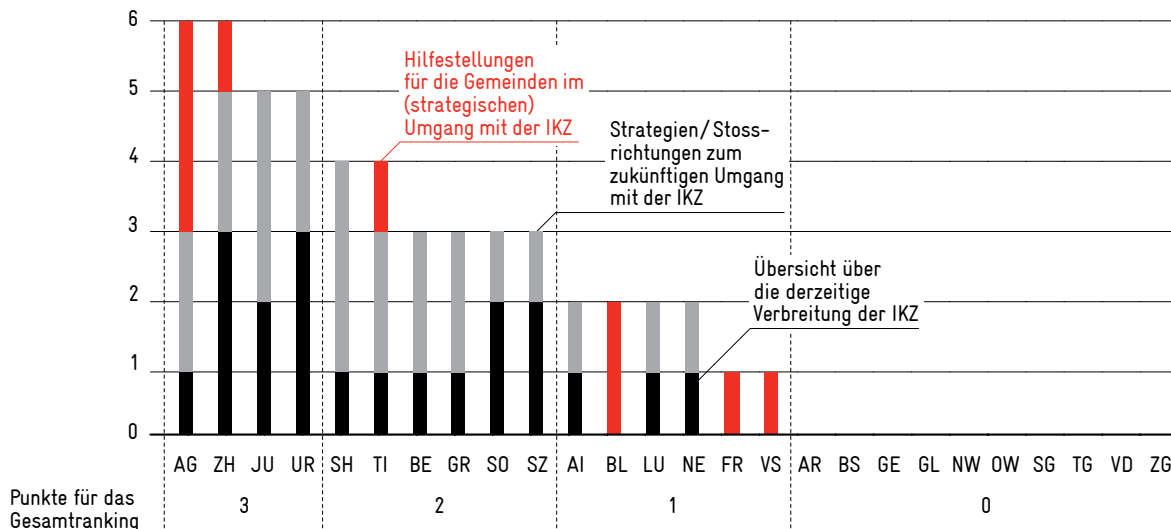
4.3.1 _ Information, Strategie und Hilfestellung

Gerade im Hinblick auf die Gemeindeautonomie kann man sich fragen, ob eine möglichst umfassende Information gegenüber dem Kanton und eine entsprechende Kontrolle durch diesen im Zusammenhang mit der IKZ überhaupt angebracht sind. Es kann jedoch nicht schaden, wenn sich der Kanton zumindest mit dem Thema IKZ auseinandersetzt. Ein Hinweis darauf kann eine kantonale Übersicht zur Verbreitung der IKZ sein, deren Erarbeitung es dem Kanton möglicherweise erleichtert, allfällige Fehlentwicklungen zu identifizieren. Eng damit verbunden ist oft die Formulierung von Stossrichtungen oder Strategien zum Umgang des Kantons mit der IKZ. Darüber hinaus kann der Kanton Leitfäden oder Hilfestellungen für die Gemeinden publizieren, die ihnen die (strategische) Planung und Umsetzung der IKZ vereinfachen. Abbildung 21 gibt einen Überblick über das Vorhandensein kantonaler Dokumente dieses Inhalts.

Abbildung 21

Inhalt allfälliger kantonaler Dokumente zur IKZ (2011)

Die Abbildung bewertet den Umfang kantonaler Dokumente zur IKZ. Für eine sehr ausführliche, gewissenhafte Behandlung des entsprechenden Gegenstandes werden 3 Punkte vergeben, für eine ausführliche, aber ausbaufähige Behandlung 2 Punkte und für einzelne Erwähnungen zu diesem Gegenstand wird 1 Punkt vergeben. Die Punktevergabe dient der Sortierung der Kantone und hat mit den Punkten für das Gesamtranking nicht direkt zu tun.



Quelle: Eigene Erhebung

Übersicht zur Verbreitung von IKZ und Formulierung von Stossrichtungen

Die im Verhältnis zur Kantonsgrösse ausführlichste Übersicht zur IKZ existiert für UR.^[75] Das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) verfasste im Auftrag des Urner Regierungsrats im Jahr 2010 einen Bericht zur geplanten Gemeindestrukturereform. In diesem wird der Ist-Zustand ausführlich beschrieben, ergänzt durch tabellarische Darstellungen und eine statistische Analyse zu den Faktoren, die für einen überdurchschnittlichen Ausbau der IKZ verantwortlich sein können. Mögliche kantonale Strategien im künftigen Umgang mit der IKZ werden ebenfalls in dieser Studie angesprochen, sowie auch in einer Vorstudie des KPM aus dem Jahr 2007^[76] und im Bericht des Regierungsrates an das Parlament zur Gemeindestrukturereform vom März 2011.^[77]

Die mit Abstand beste Übersicht zu Zweckverbänden bietet seit Dezember 2011 das Statistikportal des Kantons ZH.^[78] Alle Zweckverbände lassen sich je Funktion oder je Gemeinde kartographisch darstellen. Für jeden Zweckverband sind die teilnehmenden Gemeinden sowie das Gründungs- und das Revisionsjahr aufgelistet. Eine kurze Publika-

⁷⁵ Siehe S.34–43 von www.ur.ch/datei/manager/berichtgemeindestrukturereformkantonuri.pdf

⁷⁶ www.ur.ch/datei/manager/botschaften/botschaft_file_527_8863.pdf

⁷⁷ www.ur.ch/datei/manager/bericht-gsr-febr-2011.pdf

⁷⁸ www.statistik.zh.ch/internet/justiz_innere/statistik/de/interaktives/zweckverbaende.html

tion fasst die Ergebnisse verbal zusammen. Schon der «Schlussbericht zum Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen» aus dem Jahr 2007 enthielt umfangreiche Informationen zu den Zweckverbänden (Verbreitung, Personalbedarf etc.) sowie eine kurze Auswertung der Resultate der Gemeindeschreiberbefragungen. Der Bericht diskutierte am Rande auch die künftige Stossrichtung bei der IKZ, die anschliessend in 5 der 24 vom Regierungsrat verabschiedeten Leitsätze konkretisiert wurde. Die Vernehmlassung zu diesen Leitsätzen ergab, dass ausgerechnet kleine Gemeinden Stossrichtungen wie «[...] Die IKZ alleine ist jedoch kein Ersatz für notwendige Reformen der Gemeindestrukturen» oder «[...] Die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten (sollen) nur insoweit eingeschränkt werden, als es die Erfordernisse der Gemeindekooperationen verlangen» eher ablehnend gegenüberstehen.⁷⁹

Auch JU hat sich vor einigen Jahren ausgiebig mit der IKZ befasst. Ein Reformprojekt aus dem Jahr 2004 umfasste die Aufgabenteilung, den Finanzausgleich und Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionen sowie der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Im dritten Teil der dazu vom Regierungsrat zu Händen des Parlaments erstellten, mehrere hundert Seiten dicken Studie wird der Zustand der IKZ in JU umrissen (*Kapitel 5*) und die mögliche Zukunft der IKZ und der damit verbundenen (Förder-)Strategie des Kantons detailliert besprochen (*Kapitel 7*).⁸⁰ Das Ergebnis war unter anderem ein Gemeindefusionsdekret, das die Bildung von interkommunalen Komitees zur Förderung der Gemeindezusammenarbeit und Erleichterung von Gemeindefusionen vorsieht (vgl. Abschnitt 4.4.2). In SH wurde im Rahmen des (gescheiterten) Projektes «sh.auf» über die zukünftigen Organisationsformen der Aufgabenerfüllung in diversen Bereichen diskutiert. Der Kanton strebte die Bildung von sieben starken Gemeinden an, die einen Grossteil der IKZ ersetzt hätte. Der Schlussbericht «sh.auf» enthält an verschiedenen Stellen Aussagen zum künftigen Umgang mit der IKZ sowie eine rudimentäre Aufzählung der bisherigen Zusammenarbeitsformen.⁸¹

In SZ enthält der Grundlagenbericht aus dem Jahr 2002 zur (ebenfalls gescheiterten) G-Reform (vgl. Abschnitt 3.1.3) einige Informationen zum Ist-Zustand der IKZ.⁸² Die Frage, ob die Bezirke weiterhin als Träger regionaler Aufgaben fungieren sollen, tangierte am Rande auch die zukünftige Stossrichtung bei der IKZ. Der Kanton SO veröffentlicht in seiner «Finanzstatistik der Einwohnergemeinden» eine umfassende Liste zu den «Zweckverbänden und Gemeinwesen mit öffentlich-rechtlichem Vertrag». Sie ist zwar unkommentiert, ermöglicht aber einen vorzüglichen Über-

⁷⁹ www.gaz.zh.ch/internet/justiz_innere/gaz/de/reformen/reform_gemeindestruktur.html

⁸⁰ Diese Dokumente sind leider nicht im Internet verfügbar.

⁸¹ Das Dokument ist leider nicht im Internet verfügbar.

⁸² Siehe S.15–19 sowie Anhang von www.sz.ch/documents/KV_Grundlagenbericht.pdf

blick über diese Institutionen.^{|83} Das Leitbild der Gesamtregierung beinhaltet zudem ein bis zwei Sätze zum zukünftigen Umgang mit der IKZ.

Das Projekt «Gemeindereform Aargau (GeRAG)», dessen Gesetzgebungsprozess 2011 grösstenteils abgeschlossen werden konnte, betraf auch die IKZ. Der Schlussbericht zum Vorprojekt enthält beispielsweise eine (sehr) kurze Übersicht zur IKZ und umreisst das weitere Vorgehen.^{|84} Das Ausbau- und Optimierungspotenzial wird als begrenzt bezeichnet, obwohl die IKZ in AG in einigen Bereichen etwas weniger weit verbreitet ist als im Schweizer Durchschnitt. Das in verschiedenen Berichten bemängelte Demokratiedefizit in Gemeindeverbänden konnte durch Einführung des Initiativ- und Referendumsrechts (vgl. nächster Abschnitt) reduziert werden. In BE wurden im Rahmen des Gemeindereformprojekts (GEREF), das seit 2000 läuft, Strategien zur besseren Gestaltung der regionalen Zusammenarbeit besprochen. Dies mündete in die Bildung der Regionalkonferenzen (vgl. Box 6).

NE will mit dem Projekt RUN (Réseau Urbain Neuchâtelois) die strategische Zusammenarbeit der Gemeinden im Dreieck Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds–Le Locle intensivieren und verbessern, um der gesamten Region mehr Gewicht zu verleihen. Eine nach Aufgaben sortierte Liste aller Gemeindeverbände (eher operativer Natur) wird im Statistikportal angeboten.^{|85} Auch LU bemüht sich seit einigen Jahren um eine verstärkte Zentrenbildung. Im Mai 2009 entschieden die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern, Varianten für die zukünftige Organisation der Stadtregion Luzern abzuklären. Im vom Kanton unterstützten Projekt «Starke Stadtregion Luzern» wurden die Optionen «Verstärkte Kooperation» und «Fusion» gegeneinander abgewogen. Die Projektsteuerung empfahl letztlich die Fusion.^{|86} Der Schlussbericht zum Projekt^{|87} enthält zudem eine Übersicht über alle schon bestehenden Kooperationen auf diesem Gebiet.

Box 6

Regionalkonferenzen im Kanton Bern

Im Januar 2010 erfolgte in BE die Reduktion der früheren 26 Amtsbezirke auf 5 Verwaltungsregionen und 10 Verwaltungskreise, die im Wesentlichen den wichtigen funktionalen Räumen in BE entsprechen. Der Kanton empfahl den Gemeinden der 6 resultierenden Pla-

⁸³ Siehe Seiten 63–70 von www.so.ch/fileadmin/internet/fd/fafaa/pdf/statistik_allgemein/Statistische_Mitteilung_2009i.pdf

⁸⁴ Siehe Abschnitt 3.3.3 von www.ag.ch/gemeindeabteilung/shared/dokumente/pdf/vorprojekt_stand_070308.pdf

⁸⁵ Siehe «Syndicats intercommunaux et régionaux» auf www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=41201

⁸⁶ Nachdem sich die Stimmberechtigten von Ebikon, Kriens und Adligenswil Ende November 2011 sowohl gegen die Fusion als auch gegen eine verstärkte Zusammenarbeit ausgesprochen haben, ist dieses Projekt vorerst gescheitert (vgl. Abschnitt 4.4.2).

⁸⁷ www.starkestadtregionluzern.ch/starke_stadtregion_luzern_-_schlussbericht_projektsteuerung_korrigiert_0411-4.pdf

nungsregionen⁸⁸, jeweils eine sogenannte Regionalkonferenz als öffentlich-rechtliche Körperschaft für die interkommunale Zusammenarbeit in regionalen Fragen und Aufgaben zu gründen. Die Aufgaben dieser Regionalkonferenzen bestehen mindestens in der regionalen Richtplanung, der Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitiger Abstimmung, der Erfüllung von regionalen Aufgaben gemäss der Gesetzgebung der neuen Regionalpolitik sowie der Kulturförderung. Derzeit existieren mit Bern-Mittelland und Oberland-Ost schon zwei Regionalkonferenzen, drei weitere sind im Aufbau. Einzig die Gemeinden der Planungsregion Thun-Oberland-West haben die Gründung einer Regionalkonferenz bisher abgelehnt.

Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Bürger bleiben in den Regionalkonferenzen gewahrt: Es gilt ein Referendums- und Initiativrecht und die sogenannte «Regionalversammlung» setzt sich aus den Gemeindepräsidenten der jeweiligen Gemeinden zusammen.

Der Fokus der Regionalkonferenzen liegt in der strategischen Koordination der Interessen im funktionalen Raum und weniger in der operativen Aufgabenerfüllung. Ihre gesetzlichen Aufgaben sind die regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitige Abstimmung und die Kulturförderung. Gerade in diesen strategischen Bereichen hat sich die IKZ bisher teilweise als schwierig erwiesen und ist deshalb schweizweit deutlich weniger weit verbreitet als in relativ unpolitischen, operativen Bereichen. Ob sich wohl die Nachteile von allzu kleinräumigen politischen Strukturen, die sich vor allem in Bereichen wie der Raumplanung (inklusive Siedlungs- und Verkehrsplanung) manifestieren, mit dem Berner Modell der Regionalkonferenzen eliminieren lassen? Und ob daher das Modell schnell Nachahmer in anderen grossen Kantonen finden wird? In SO hat das Parlament die Regierung schon beauftragt, ein entsprechendes Projekt aufzulegen. Auch in ZH sahen die Leitsätze der Regierung für die Reform der Gemeindestrukturen die Erprobung von funktionsübergreifenden «Interkommunkonferenzen» vor. Der Vorschlag stiess jedoch bei diversen Gemeinden und Parteien auf grosse Skepsis.

Gerade in den strategischen Bereichen hat sich die IKZ bisher teilweise als schwierig erwiesen und ist schweizweit deutlich weniger weit verbreitet als in relativ unpolitischen, operativen Bereichen.

In GR bringt die Regierung im «Bericht und Botschaft über die Gemeinde und Gebietsreform» aus dem Jahr 2010 an mehreren Stellen den Vorschlag ein, die IKZ solle in Zukunft nicht mehr gefördert werden.⁸⁹ Der Grosse Rat befürwortete diesen Vorschlag mit 91 zu 4 Stimmen. Mit gar 96 zu 0 Stimmen wurde beschlossen, dass die Auflösung von bestehenden Gemeindeverbindungen erleichtert werden soll.⁹⁰ Bisher ist dies allerdings bloss eine Willenskundgabe. Der Gesetzgebungsprozess hierzu steht noch bevor. Auch im TI kamen verschiedene, seit Ende der 1990er Jahre verfasste Studien zur Gemeindereform zum Schluss, dass eine Reduktion der IKZ, besonders der Gemeindeverbände, erwünscht ist.⁹¹ Im Kanton herrscht klar die Meinung vor, dass die Gemeindezusammenarbeit keine wünschenswerte Alternative zu den nötigen Gemeindefusionen darstellt, da sie immer mit einem Demokratieverlust und einer Zunahme der Bürokratie verbunden sei.⁹²

⁸⁸ Die Perimeter der Planungsregionen entsprechen denjenigen der Verwaltungsregionen. Die Verwaltungsregion Oberland ist in Ost und West unterteilt.

⁸⁹ www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/Dokumentenliste/Bot_08_Web.pdf

⁹⁰ www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/protokolle/2011/Feb2011/06_BP_15-2-11_Nachmittag.pdf

⁹¹ www4.ti.ch/di-di-sel/riforma-dei-comuni/riforma-del-comune/strategia/

⁹² www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/odg-mes/rapporti/4930-r-mag.htm#6.%20CONSORZI%20E%20CONVENZIONI

In AI ist die Diskussion über eine umfassende Gemeindestrukturreform zurzeit in der Endphase. Ende April 2012 wird darüber abgestimmt, ob die fünf Gemeinden des inneren Landesteils fusionieren sollen. Die Berichte, die der Regierungsrat hierzu in den letzten Jahren zu Händen des Parlaments verfasst hat, behandeln indirekt auch die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.⁹³ Ein Thema ist die mögliche Auflösung der Feuerschaugemeinde und die Übernahme ihrer Aufgaben durch die politischen Gemeinden, ein anderes die Zusammenarbeit zwischen den Schulgemeinden. Die Berichte ermöglichen zudem einen kurzen Einblick zum derzeitigen Stand der IKZ im Kanton.

Hilfestellungen für die Gemeinden im (strategischen) Umgang mit IKZ

Die bei weitem nützlichste Hilfestellung für die Gemeinden in Dokumentenform hat AG in Form eines umfangreichen Leitfadens erarbeitet.⁹⁴ In einem allgemeinen Teil werden zuerst die (nach kantonalem Recht) möglichen Zusammenarbeitsmodelle beschrieben und deren Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken diskutiert. Anschliessend werden Massnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit über Gemeindeverbände vorgeschlagen, die, obwohl der Leitfaden schon über 10 Jahre alt ist, nach wie vor Aktualität besitzen und in der Zwischenzeit von mehreren Kantonen, so auch dem AG selbst, gesetzlich verankert wurden. Einige davon werden in Abschnitt 4.3.2 besprochen. Dem allgemeinen Teil folgen aufgabenspezifische, jeweils bis zu elfseitige Informationsblätter zu nicht weniger als 26 Aufgaben, in denen die Anwendung verschiedener IKZ-Modelle zur Aufgabenerfüllung im jeweiligen Bereich konkret besprochen, Praxisbeispiele angeführt und Musterverträge zur Verfügung gestellt werden.

Auch BL stellt Musterverträge und -statuten zur Verfügung. Der Kanton hat IKZ-Modelle mit hoher (komplett autonomer Zweckverband), mittlerer und tiefer Organisation ausgearbeitet, aus denen die Gemeinden auswählen können. Meist wählen diese die mittlere Form. Auch FR, ZH und TI bieten Musterstatuten, -verträge oder Beispielsammlungen an. In VS existieren Richtlinien zur Verbesserung der direktdemokratischen Kontrolle in Gemeindeverbänden.

Viele Kantone haben im Zusammenhang mit der IKZ weder Hilfestellungen für die Gemeinden entwickelt, noch Informationen zu deren Verbreitung publiziert oder mögliche Stossrichtungen im Umgang mit ihr festgelegt. Besonders erstaunlich ist das in einem grossen Kanton wie VD, in dem die IKZ sehr weit verbreitet ist, was gemäss dem Kantonsexperten eher mit Skepsis betrachtet wird. Spätestens mit Inkrafttreten des «Hauruck»-Finanzausgleichs auf Januar 2011 (vgl. Abschnitt 4.2.1) dürfte klar sein, dass der Kanton Gemeindefusionen als die zukunftssträchtigere Strategie betrachtet.

Viele Kantone haben im Zusammenhang mit der IKZ weder Hilfestellungen für die Gemeinden entwickelt, noch Informationen zu deren Verbreitung publiziert oder mögliche Stossrichtungen im Umgang mit ihr festgelegt.

⁹³ Siehe beispielsweise www.ai.ch/dl.php/de/4ac0d1596d72d/

⁹⁴ www.ag.ch/gemeindeabteilung/de/pub/dokumente/leitfaden_gemeindezusammenarbe.php

Die finanzielle Unterstützung von IKZ

Im Rahmen der Interviews wurden die Experten befragt, ob die Kantone die IKZ explizit finanziell unterstützen. Dies geschah vor allem mit Blick auf die Vermutung, dass umfangreiche kantonale Subventionen für die Aufgabenerfüllung mittels der IKZ die Gemeinden davon abhalten könnten, andere Lösungen zur Überwindung der Kleinheit – namentlich Fusionen – zu wählen. Diese Sorge erwies sich jedoch als unbegründet. Einige Kantone zahlen zwar an die Projektierungskosten jener IKZ, die ihnen nützlich erscheint oder gar von kantonalem Interesse ist, einige erhöhen den Subventionssatz für die Aufgabenerfüllung in Bereichen wie z. B. der Feuerwehr marginal, falls dabei eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden stattfindet. Diese Unterstützung nimmt aber in keinem Kanton Ausmasse an, die die Entscheidung «IKZ versus Fusion» massgeblich zu Gunsten der IKZ verzerren würden. Interessant ist, dass die Mehrzahl der kantonalen Gemeindegesetze die Möglichkeit vorsieht, einzelne Gemeinden in Härtefällen zur Zusammenarbeit zu zwingen, während Zwangsfusionen nur in einer Handvoll Kantone möglich sind und bisher nur in zwei Kantonen (TI und VS) auch wirklich angeordnet wurden (vgl. Abschnitt 4.4.5).

4.3.2 – Direktdemokratische Instrumente in Gemeindeverbänden

Neben Information, Strategie und Hilfestellung kann der Kanton vor allem über die gesetzlichen Rahmenbedingungen dazu beitragen, die Leistungserbringung durch die IKZ zu optimieren. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Wahrung der direktdemokratischen Rechte der Bevölkerung nach der Auslagerung einer Aufgabe in die IKZ. Bei der vertraglichen Zusammenarbeit der Gemeinden ist dies – ausser für die Entscheidung zur Zusammenarbeit an und für sich – kaum zu bewerkstelligen, bei der Zusammenarbeit über Gemeindeverbände, die in den meisten kantonalen Gemeindegesetzen mehr oder weniger ausführlich reglementiert ist, durchaus. Zwar werden volle direktdemokratische Rechte in Gemeindeverbänden nicht von allen Kantonsexperten als erstrebenswert erachtet, denn diese sind oft mit einem Trade-off verbunden: Die zunehmende politische Legitimation von Entscheidungen kann zu Lasten der Handlungsfähigkeit gehen, da die Entscheidungswege dadurch deutlich verlängert werden. Viele Leistungen, die besonders häufig in Zweckverbänden erbracht werden, zum Beispiel die Kehrichtentsorgung, Wasserversorgung oder Abwasserreinigung, sind eher operativer Natur. In diesen «unpolitischen» Bereichen mag es auf den ersten Blick kaum zweckmässig erscheinen, wenn das Stimmvolk in allzu viele Entscheidungen einbezogen werden muss. Jedoch erhöht sich in Gemeindeverbänden bei geringer direktdemokratischer Kontrolle die Gefahr der Kostenverselbständigung. Verstärkt wird dieses Problem, wenn die Delegiertenversammlung eines Gemeindeverbandes aus von der Gemeindeexekutive ernannten Fachpersonen der Verwaltung besteht. Zudem liesse

Ein besonderes Augenmerk gilt der Wahrung der direktdemokratischen Rechte der Bevölkerung nach der Auslagerung einer Aufgabe in die IKZ.

sich diese Kritik – zu lange Entscheidungswege aufgrund hoher direktdemokratischer Mitspracherechte – auch auf die Schweiz als Ganzes anwenden. Heute würde jedoch kaum jemand auf die Idee kommen, diese Kritik angesichts des Erfolgsmodells Schweiz zu äussern. Unter dem Strich sind deshalb gesetzliche Mindestanforderungen an die direktdemokratische Kontrolle in Gemeindeverbänden zu begrüssen. Folgende Instrumente sind hier zu nennen:

Zumindest die Auslagerung einer Aufgabe an einen Gemeindeverband ist demnach immer demokratisch legitimiert.

Entscheid über Mitgliedschaft Über die Gründung von und den Beitritt zu Gemeindeverbänden entscheidet letztlich immer die Legislative der Gemeinde (Stimmvolk oder Gemeindeparlament). Zwar sind in den Gemeindegesetzen von insgesamt neun Kantonen (BL, NE, OW, SO, TG, UR, VD, ZG und ZH) keine Bestimmungen hierzu zu finden, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass dies de facto auch in diesen Kantonen der Fall ist. Zumindest die Auslagerung einer Aufgabe an einen Gemeindeverband ist demnach immer demokratisch legitimiert.

Organe des Verbandes Werden die Stimmberechtigten (neben etwa einer Delegiertenversammlung, einem Vorstand und einer Kontrollstelle) nicht als obligatorisches Organ von Gemeindeverbänden genannt, ist dies ein Hinweis darauf, dass für Gemeindeverbände nicht dieselben direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten wie in den Gemeinden vorgesehen sind. Die Nennung der Stimmberechtigten als Organ ist aber weder eine notwendige, noch eine hinreichende Bedingung für den Einsatz weiterer direktdemokratischer Instrumente.

Organisation der «Legislative» des Verbandes Für die Zusammensetzung des entscheidungsbefugten Organs des Gemeindeverbandes sind folgende Varianten vorstellbar:

- 01_ Alle Stimmberechtigten der Mitgliedsgemeinden: Garantiert die grösstmögliche direktdemokratische Legitimation des Verbandes, ist aber mit Effizienzverlusten verbunden, da die Entscheidungsfähigkeit verlangsamt wird und die Schwerfälligkeit des Verbandes zunimmt. Die Gefahr der Budgetmaximierungstendenz im Gemeindeverband wird minimiert.
- 02_ Ein vom Stimmvolk gewähltes und dieses vertretendes Verbandsparlament:⁹⁵ Verbesserte Entscheidungsfähigkeit, direktdemokratische Legitimation sehr hoch, Budgetmaximierungstendenz klein, aber existent, denn für das Verbandsparlament werden sich Personen mit

⁹⁵ In dieser Studie wird die entscheidungsbefugte Behörde als «Verbandsparlament» bezeichnet, falls sie von den Stimmberechtigten oder einem allfälligen Gemeindeparlament gewählt wird, und als «Delegiertenversammlung», falls sie von der Gemeindeexekutive ernannt wird. Dies geschieht unabhängig von den teilweise abweichenden kantonalen Bezeichnungen, die eher für Verwirrung sorgen würden. In SO wird z. B. ein Organ, das hier als Verbandsparlament definiert wird, Delegiertenversammlung genannt. In einigen Welschschweizer Kantonen wiederum ist von «conseil intercommunal» die Rede, was wörtlich übersetzt dem Verbandsparlament entsprechend würde, gemeint ist aber gemäss Definition in dieser Studie eine Delegiertenversammlung, wörtlich übersetzt die «assemblée des délégués».

einem überdurchschnittlichen Interesse an dieser Aufgabe und demnach auch an der «state-of-the-art»-Erfüllung dieser Aufgabe zur Wahl stellen.

03_ Delegiertenversammlung bestehend aus Mitgliedern der Gemeindeexekutive: Gute Entscheidungsfähigkeit (sofern kein Vetorecht der Akteure vorgesehen ist), direktdemokratische Legitimation jedoch nur mittel, da die Delegierten nicht vom Volk in diese Position (aber immerhin in die Gemeindeexekutive) gewählt wurden. Budgetmaximierungstendenz minimal (bei Einsitz des Gemeindepräsidenten) bis mittel (bei Einsitz anderer Mitglieder der Gemeindeexekutive, die ressortspezifisch denken).

04_ Delegiertenversammlung bestehend aus von der Gemeindeexekutive ernannten Mitgliedern der Gemeindeverwaltung oder sonstigen Fachpersonen: Gute Entscheidungsfähigkeit (sofern kein Vetorecht der Akteure vorgesehen ist), keine direktdemokratische Legitimation, hohe Budgetmaximierungstendenz, da die Delegiertenversammlung aus Fachpersonen besteht, denen viel an der «state-of-the-art»-Erfüllung ihrer Aufgabe liegt und die kaum einen Bezug zum Gesamtbudget der Gemeinde herstellen.

Eine Delegiertenversammlung aus Fachpersonen, die von den Gemeindeexekutiven ernannt wurden, stellt bei ihren Entscheidungen üblicherweise kaum einen Bezug zum Gesamtbudget der Gemeinde her.

Initiativ- und Referendumsrecht Ein generelles Referendumsrecht oder zumindest eines für Investitionsentscheidungen, die gewisse Schwellenwerte übersteigen, erhöht die direktdemokratische Kontrolle in Gemeindeverbänden stark. Dasselbe gilt für das Initiativrecht. Besonders wichtig sind diese beiden Instrumente in Mehrzweckverbänden, deren Aufgaben mitunter strategischer Natur sind. In klassischen Einzweckverbänden mit eher operativen Aufgaben (z. B. Wasserversorgung, Abwasser-/Kehrichtentsorgung) dürfte von diesen Rechten hingegen eher selten Gebrauch gemacht werden, denn Entscheide, die diese Aufgabenbereiche betreffen, finden selten die dazu nötige Beachtung.

Ausprägung der direktdemokratischen Instrumente in den Kantonen

Abbildung 22 ermöglicht einen schnellen Vergleich der kantonalen Mindestanforderungen bezüglich direktdemokratischer Ausgestaltung von Gemeindeverbänden. Eine exakte Bewertungstabelle ist im Anhang (Tabelle A6) zu finden. In SO stehen den Stimmberechtigten in den Zweckverbänden die gleichen politischen Rechte zu wie in den Gemeinden. Analog zu den Gemeinden können die Zweckverbände zwischen der «ordentlichen Organisation», also einer Zweckverbandsversammlung, die aus allen anwesenden Stimmbürgern besteht, und der «ausserordentlichen Organisation», also einem von diesen ernannten Verbandsparlament, wählen. Selbstredend gilt das Initiativ- und Referendumsrecht. Auch ZH schreibt einen hohen Demokratisierungsgrad der Zweckverbände vor. Artikel 93 der Verfassung, die seit Januar 2006 in Kraft ist, besagt: «Die Volksrechte in der Gemeinde gelten sinngemäss auch für

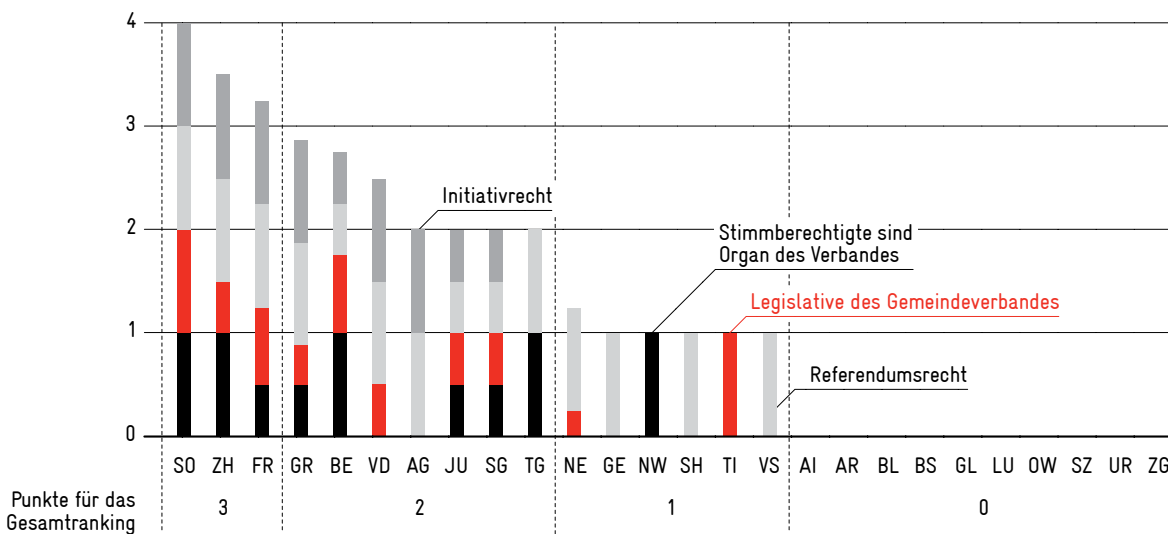
Abbildung 22

Ausprägung der direktdemokratischen Rechte in Gemeindeverbänden (2012)

Die Abbildung zeigt die kantonalen Mindestanforderungen bezüglich direktdemokratischer Rechte in Gemeindeverbänden. Es werden nur konkrete gesetzliche Vorgaben gewertet. Allgemeine Absichtsbekundungen in Kantonsverfassungen im Stile von «die Mitbestimmungsrechte der Bürger müssen gewahrt werden» werden nicht berücksichtigt, sofern sie keinen Niederschlag im Gemeindegesetz finden.

Jeweils 1 Punkt wird vergeben, falls die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden als obligatorisches Organ des Gemeindeverbandes vorgesehen sind, falls ein Referendumsrecht vorgeschrieben ist und falls ein Initiativrecht vorgeschrieben ist. Konstituiert sich die «Legislative» des Gemeindeverbandes direkt über die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden bzw. ein sie vertretendes Verbandsparlament, wird 1 weiterer Punkt vergeben. Erfolgt die Organisation über eine Delegiertenversammlung, in der aber immerhin ausschliesslich Mitglieder der Gemeindeexekutiven einsitzen dürfen, ist dies noch 0,5 Punkte wert. Existieren diesbezüglich keine Vorschriften zur Ausgestaltung der Delegiertenversammlung, wird kein Punkt vergeben.

Falls in einem Kanton für unterschiedliche Typen von Gemeindeverbänden unterschiedliche Vorschriften existieren, fließt jeweils der Mittelwert in die Wertung ein.



Quelle: Eigene Recherche

Zweckverbände. Das Initiativ- und Referendumsrecht stehen den Stimmberechtigten im gesamten Verbandsgebiet zu.» Weil das Gemeindegesetz, das in seinen Grundzügen aus dem Jahr 1926 stammt und frühestens 2014 von einem neuen abgelöst werden wird, bisher keine Weisungen hierzu beinhaltet, wurde der Artikel in der Verfassung nicht als Soll-Bestimmung, sondern als direkter Durchgriff auf das Gemeinderecht formuliert. Bis 2009 wurden die Statuten der Zweckverbände, die diesen Anforderungen nicht genügten, angepasst. Einzig zur Zusammensetzung des entscheidungsbefugten Organes existieren keine klaren Vorschriften. In kleinen Zweckverbänden sind dies oft die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden, in grösseren ist es eine Delegiertenversammlung. Über gewisse Entscheide haben aber in allen Zweckverbänden obligatorisch Erstere zu befinden. Auch FR kennt das Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeverbänden. Deren Delegiertenversammlungen bestehen ausschliesslich aus Mitgliedern der Gemeindeexekutive. Seit 1996 ist zudem ein spezifisches Agglomerationsgesetz in Kraft, das die Bildung

von «Agglomerationen» als öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Zusammenarbeit von Gemeinden, die über ein gemeinsames städtisches Zentrum verfügen, regelt. In der «Agglomeration» gelten dieselben direktdemokratischen Mitwirkungsrechte wie in der Gemeinde, die Organisation erfolgt über einen «Agglomerationsrat», der von der Gemeindeversammlung bzw. dem Gemeindeparlament gewählt wird. Bisher wurde auf Basis dieses Gesetzes mit Fribourg aber erst eine einzige Agglomeration gegründet.^{|96}

Auch in GR, VD und AG schreiben die Gemeindegesetze ein generelles Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeverbänden vor. In AG wurde dies auf Juli 2011 im Rahmen des 2. Massnahmenpakets der Aargauer Gemeindereform (GeRAG) eingeführt. In GR wurden für die 13 Regionalverbände (vgl. Box 1) 2004 die demokratischen Mindestanforderungen erhöht. Davor waren diese teilweise als Vereine ohne wesentliche direktdemokratische Mitspracherechte organisiert. Seit 2006 sind sie durch das Gemeindegesetz ausführlich reglementiert. Die Organisation findet entweder über eine Delegiertenversammlung, der die Gemeindepräsidenten oder Mitglieder der Gemeindeexekutive angehören, oder über ein Regionalparlament statt. Zur Organisation der sonstigen Gemeindeverbände macht das Gesetz kaum Vorschriften. In seiner im Februar 2011 verfassten Antwort auf die Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform schlägt das Graubündner Parlament jedoch vor, eine Gesetzesanpassung zu erarbeiten, wonach in den Entscheidungsgremien der Gemeindeverbände nur noch Mitglieder der Gemeindeexekutive Einsitz nehmen sollen.^{|97} In VD organisieren sich die «normalen» Gemeindeverbände über die Delegiertenversammlung, die seit 2006 neu im Gemeindegesetz verankerten «fédérations des communes» und «agglomérations» hingegen über ein Verbandsparlament.

In BE konstituiert sich das oberste Organ der Gemeindeverbände über die Stimmberechtigten oder ein sie vertretendes Verbandsparlament. Das Initiativ- und Referendumsrecht wird nur für die Regionalkonferenzen vorgeschrieben. In der sogenannten Regionalversammlung der Regionalkonferenz nehmen die Gemeindepräsidenten der betroffenen Gemeinden Einsitz (vgl. Box 6). SG verankerte vor einiger Zeit im Gemeindegesetz die Möglichkeit, Mehrzweckverbände (in SG «Gemeindeverband» genannt) zu gründen, in denen die gleichen demokratischen Mitwirkungsrechte wie in den Gemeinden selbst gelten sollen. Damit sollte die politische Legitimation der IKZ verbessert werden. Bis heute wurde im ganzen Kanton jedoch kein einziger Mehrzweckverband gegründet. Der Kanton nahm deshalb im Jahr 2009 den weit verbreiteten (Ein-)Zweckverband,

⁹⁶ Des Weiteren gibt es in FR auch sogenannte «Regionalkonferenzen». Darunter ist jedoch nicht dasselbe zu verstehen wie in BE. In FR ist die «Regionalkonferenz» bloss ein koordinatives Instrument, das die Gründung einer Gemeindeübereinkunft, eines Gemeindeverbandes oder einer «Agglomeration» zum Ziel hat.

⁹⁷ Siehe 15.1 von www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/protokolle/2011/Feb2011/06_BP_15-2-11_Nachmittag.pdf

der keine direktdemokratischen Elemente aufweist, als mögliche Zusammenarbeitsform wieder in die Verfassung auf, um zu verhindern, dass die Gemeinden bei ihrer Zusammenarbeit in Aktiengesellschaften flüchten. Neben FR und VD schaffte auf Januar 2010 auch JU eine spezifische gesetzliche Grundlage zur Zusammenarbeit in Agglomerationen. Wie in BE soll damit vor allem die Kooperation und Koordination in raumplanungsrelevanten Aufgabenbereichen gefördert werden. Da für diese «syndicats d'agglomération» (sinnvollerweise) ein städtisches Zentrum und insgesamt 20 000 Einwohner gefordert werden, können im Kanton maximal zwei dieser Verbände, nämlich für die Regionen Delémont und Porrentruy, gebildet werden. Im Agglomerationsverband gelten die vollen direktdemokratischen Mitwirkungsrechte. Für ihn sind zwei Gremien vorgesehen, die «assemblée d'agglomération», in der alle Mitglieder der Gemeindeexekutiven einsitzen, und der «conseil d'agglomération», in dem die Gemeindepräsidenten einsitzen. Der herkömmliche Gemeindeverband konstituiert sich entweder über die Gesamtheit der Stimmberechtigten oder über eine Delegiertenversammlung. Initiativ- und Referendumsrecht sind nicht explizit vorgeschrieben.

Weniger ausgeprägt sind die direktdemokratischen Instrumente in den übrigen Kantonen. GE, NE, SH und VS sehen immerhin ein Referendumsrecht für gewisse Entscheide der Delegiertenversammlung vor. In NW bedarf zumindest eine Änderung der Statuten der Zustimmung der Stimmberechtigten, die zudem obligatorisches Organ des Verbandes sind. Im TI existiert schon seit 1974 ein separates Gesetz für Gemeindeverbände. Deren entscheidungsbefugtes Organ ist das von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeindeparlament gewählte Verbandsparlament. Darüber hinaus sind die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung begrenzt. Während des jüngsten Revisionsprozesses wurde von linker Seite vergeblich die Einführung des Initiativ- und Referendumsrechts gefordert. Stattdessen wurden auf Januar 2012 den Gemeindeverbänden grössere Entscheidungskompetenzen eingeräumt, im Gegenzug jedoch die Kontrollmöglichkeiten der Gemeinden über die Verbände verbessert und die Beziehungen zwischen Gemeinden und Verbänden klarer geregelt.

Die Kantone AI, AR, BL, BS, GL, LU, OW, SZ, UR und ZG punkten gemäss den hier ausgewählten Kriterien gar nicht. In BL besagt zwar §48 der Verfassung: «Die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in den Zweckverbänden sind zu wahren», das Gemeindegesetz sieht in Zweckverbänden jedoch keine direktdemokratischen Komponenten, also weder ein Initiativ- noch Referendumsrecht noch die Wahl des entscheidungsbefugten Organs durch die Stimmberechtigten, vor. Auch die Verfassung von UR beinhaltet einen entsprechenden Artikel, hier existiert aber gar kein Gemeindegesetz, das diese Forderung konkreter ausformulieren könnte. In AI und OW existiert ebenfalls kein Gemeindegesetz. Somit gibt es keine Vorschriften zur Ausgestaltung von Gemeindeverbänden.

Neben FR und VD schaffte auf Januar 2010 auch JU eine spezifische gesetzliche Grundlage zur Zusammenarbeit in Agglomerationen. Wie in BE soll damit vor allem die Kooperation und Koordination in raumplanungsrelevanten Aufgabenbereichen gefördert werden.

Die neue Verfassung von SZ, die seit Januar 2012 in Kraft ist, definiert in §39: «Zweckverbände sind demokratisch zu organisieren und sehen Initiativ- und Referendumsrecht vor.» Diese Formulierung ist deutlich konkreter als jene in den Verfassungen von BL und UR. Auf die schon existierenden Zweckverbände hat dieser Paragraph vorerst trotzdem keine Auswirkung. Die Anpassung des Gemeindegesetzes, das bisher keine Organisationsvorschriften zu Zweckverbänden beinhaltet, steht noch bevor. Bei der Neugründung eines Zweckverbandes würden die Statuten gemäss Aussage des Kantonsexperten allerdings schon heute nur genehmigt werden, wenn sie die Forderung der Verfassung erfüllen.

Unter den letztgenannten Kantonen befinden sich viele Kleinkantone mit wenigen Gemeinden. Der Bedarf für eine umfassende Reglementierung von Gemeindeverbänden ist hier deutlich kleiner als in anderen Kantonen. In GL beispielsweise existieren seit der Gemeindestrukturreform nur noch zwei das gesamte Kantonsgebiet umfassende Zweckverbände für Abwasser und Kehricht. Im inneren Landesteil von AI gibt es keinen einzigen Gemeindeverband. Typische Leistungen, die in anderen Kantonen von Gemeindeverbänden erbracht werden, erbringt in AI die Feuerschaugemeinde. Rein formal gesehen ist diese nichts anderes als ein Gemeindeverband mit den vollen Mitwirkungsrechten der Bevölkerung, historisch gesehen ist sie jedoch eine Spezialgemeinde und nicht eine Form der IKZ. Die demokratische Legitimation der Gemeindezusammenarbeit wird hier deshalb unterschätzt. Auch in UR existieren (neben den Schulkreisen) keine Gemeindeverbände. Abfallentsorgung und Abwasserreinigung erfolgen durch zwei spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, die im Besitz der 20 Gemeinden sind, sonst herrscht vertragliche Zusammenarbeit vor, was allerdings die direktdemokratische Legitimität nicht eben erhöht. Deutlich problematischer ist das Fehlen kantonaler Mindestanforderungen an die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung in Gemeindeverbänden in den grösseren Kantonen BL, LU und TI.

Problematisch ist das Fehlen kantonaler Mindestanforderungen an die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung in Gemeindeverbänden in den grösseren Kantonen BL, LU und TI.

4.4 _Fusionsförderung

Die direkte Förderung von Gemeindefusionen durch den Kanton ist das offensichtlichste und wirksamste Instrument, um die Gemeindestruktur im engeren Sinne zu beeinflussen. Sie ist – besonders aus einer ökonomischen Perspektive und in Bezug auf die Gemeindeautonomie – allerdings auch das am schwierigsten zu rechtfertigende: Wenn Gemeindezusammenschlüsse, falls nicht unbedingt auf die Effizienz der Leistungserbringung, dann doch zumindest auf die langfristigen Entwicklungsperspektiven der betroffenen Gemeinden, einen so positiven Einfluss haben (vgl. Abschnitt 2.3), warum fusionieren diese dann nicht von selbst? Das Konzept der kantonalen Fusionsförderung setzt vermeintlich voraus, dass die Kantone besser als ihre Gemeinden wissen, welche Strukturen am

besten dazu taugen, die kommunalen Aufgaben zu bewältigen. Im nächsten Abschnitt wird erklärt, warum diese Voraussetzung nicht unbedingt erfüllt sein muss, damit sich ein Eingriff der Kantone rechtfertigen lässt. Abschnitt 4.4.2 gibt einen Überblick über die Vorstellungen einiger Kantone zum erstrebenswerten Aussehen einer zukünftigen Gemeindefusion, in Abschnitt 4.4.3 wird die administrative Förderung von Gemeindefusionen besprochen und bewertet und in Abschnitt 4.4.4 die finanzielle.

Wenn Gemeindefusionen einen so positiven Einfluss haben, warum fusionieren die Gemeinden dann nicht von selbst?

4.4.1 – Fusionsförderung: Warum?

Ökonomisch gesehen lässt sich die finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen durch den Kanton nur rechtfertigen, wenn davon ausgegangen wird, dass (1) mit einer Gemeindefusion Vorteile verbunden sind, die nicht alleine den fusionierenden Gemeinden bzw. ihren Akteuren zu Gute kommen (sog. positive externe Effekte), oder dass (2) auf institutioneller oder individueller Ebene pro Gemeinde ganz konkrete Fehlanreize existieren, die einen Zusammenschluss verhindern, obwohl er für die fusionierenden Gemeinden in der Summe nutzbringend wäre. Beides kann in der Realität aus verschiedensten Gründen der Fall sein. Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit Gemeindefusionen oft auch seitens der Stimmbürger eine diffuse Angst vor Identitätsverlust vorhanden, die diese erschwert. Diese Punkte werden im Folgenden diskutiert.

Die positiven externen Effekte von Gemeindefusionen

Finanzausgleich Die Disparität zwischen den Gemeinden sinkt üblicherweise mit zunehmender Grösse der Gemeinden. Dadurch können die Finanzausgleichszahlungen reduziert werden. Dies kommt einerseits dem Kanton zugute, der die vertikale Komponente des Finanzausgleichs aufbringt, und andererseits den finanzstarken Gemeinden, die die horizontale Komponente des Ausgleichs finanzieren. Ein geringeres Volumen des Finanzausgleichs senkt auch ganz allgemein die Fehlanreize, die von diesem Volumen potenziell ausgehen. Besonders stark ist dieser Effekt für die fusionierenden Gemeinden selbst, falls ein Zusammenschluss einer ressourcenstarken mit einer ressourcenschwachen Gemeinde erfolgt: Die ressourcenschwache Gemeinde hat einzeln kaum einen Anreiz, einkommensstarke Zuzüger anzuziehen, solange sich ihr Ressourcenpotenzial unter der vom Kanton garantierten Mindestausstattungsgrenze befindet, denn die zusätzlichen Einnahmen würden in diesem Fall 1:1 durch die Reduktion der Finanzausgleichserträge kompensiert. Auch die ressourcenstarke Gemeinde hat hierzu wenig Anreiz, da sie – je nach Kanton – bis zu 70% ihres Ressourcenvorteils in den horizontalen Finanzausgleich einzahlen muss. Durch eine Fusion würde für die neue Gemeinde eine durchschnittliche Ressourcenausstattung resultieren, für die normalerweise kaum eine «implizite Besteuerung» durch den Finanzausgleich vorgesehen ist. Es würde sich also wieder lohnen, Ressourcen anzuziehen.

Davon wiederum profitieren letztlich nicht nur die fusionierenden Gemeinden, sondern der gesamte Kanton bzw. seine Steuerzahler.

Raum-/Investitionsplanung Grössere Einheiten erleichtern die Koordination der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung und schaffen neue Möglichkeiten bei der Nutzungsplanung (z. B. die bessere Platzierung von Industriezonen). Investitionen in Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Verkehrswege und Betriebsgebäude können gezielter getätigt werden (Kanton Graubünden 2010: 646). Generell wird dadurch eine verbesserte Nutzung wirtschaftlicher Potenziale ermöglicht. Von den höheren Steuereinnahmen bei geringerer Zersiedelung profitieren nicht nur die fusionierenden Gemeinden, sondern es gewinnt die Region als Ganzes. Starke Gemeinden mit kompetenten Ansprechpartnern reduzieren darüber hinaus den Beratungs-, Steuerungs- und Aufsichtsaufwand des Kantons, nicht nur bei der Gemeinschaftsaufgabe «Raumplanung», sondern auch in finanziellen Belangen (ecoplan 2009a).

Von der verbesserten Nutzung wirtschaftlicher Potenziale profitieren nicht nur die fusionierenden Gemeinden, sondern (unter anderem über die Steuereinnahmen) der Kanton als Ganzes.

Aufgabenteilung Ein wichtiger Vorteil einer starken Gemeindelandschaft lautet: Nur starke Gemeinden können die immer komplexer werdenden Aufgaben weiterhin selbst erbringen. In vielen Gebieten ist dies schon heute nicht mehr der Fall. Die Folgen sind die schleichende Zentralisierung von Aufgaben beim Kanton und die zunehmende Auslagerung von Aufgaben in die IKZ. Beides schwächt die Gemeindeautonomie und reduziert die Bürgernähe der Leistungserbringung. Jede Gemeindefusion, die dazu beiträgt, die Gemeindelandschaft zu stärken, hilft, diesem Trend entgegenzuwirken. Hilfreich sind in diesem Kontext vor allem Fusionen von Kleingemeinden, denn die Kantone orientieren sich bei Neuordnungen der Aufgabenteilung oder anderen Reformen ⁹⁸ oft «am schwächsten Glied», während stärkere Gemeinden durchaus gewillt wären, eine grössere Aufgabenverantwortung zu tragen.

Fehlanreize auf institutioneller und individueller Ebene

Finanzausgleich Auf institutioneller Ebene ist der schon in Abschnitt 4.2 besprochene Finanzausgleich in vielen Kantonen ein wichtiger Fehlanreiz gegen Gemeindefusionen. Interessanterweise wird der Finanzausgleich nur von knapp einem Drittel der Kantonsexperten als Fusionshemmnis bezeichnet (vgl. Tabelle 6). Dies kann damit erklärt werden, dass ein sauberer, moderner Finanzausgleich gemäss ökonomischer Standardtheorie (zumindest bei Gemeinden mit identischer Steuerkraft) tatsächlich keine

⁹⁸ Hier ist z. B. an die Umsetzung von HRM2 (vgl. Abschnitt 4.1.3) zu denken. Für ihre Gemeinde sei das, angesichts des erheblichen Umstellungsaufwands, wie «mit Kanonen auf Spatzen zu schiessen», mögen die Vertreter kleiner Gemeinden hier – vielleicht zu Recht – einwenden. Einem Kanton mit einer Vielzahl kleiner Gemeinden wird die Einführung von HRM2 auf kommunaler Ebene deshalb deutlich schwerer fallen, obwohl in Summe – unabhängig von der Grösse der Gemeinden – in diesem Kanton ein transparentes, modernes Rechnungslegungsmodell auf kommunaler Stufe nicht weniger wichtig ist als in anderen Kantonen.

Auswirkungen auf die Fusionsentscheidung haben sollte. Es mag aber auch als Hinweis dafür verstanden werden, dass teilweise das Bewusstsein dafür fehlt, wie stark der blosser Umfang des Finanzausgleichs in der Realität eben doch nicht nur Bevölkerungs-, sondern auch Gemeindestrukturen erhält. Denn erstens kann auch ein Finanzausgleich ohne explizite Fehlanreize zu einem Rückgang der Kantonsbeiträge führen und damit ein Fusionshemmnis darstellen, nämlich wenn sich die Ressourcenstärke der potenziellen Fusionskandidaten unterscheidet, und zweitens agieren die Entscheidungsträger eben meist nicht nach ökonomischer Standardtheorie, sondern streben eine Fusion oft erst an, wenn die Erkenntnis reift, dass man ohne sie eine schwierige Zukunft vor sich hat, jedoch selten aufgrund des Gedankens, dass eine Fusion, obwohl sich keine Notlage abzeichnet, Vorteile bringen könnte.

Gemeindeexekutive/-verwaltung Mit einer Gemeindefusion setzen der Gemeindepräsident und die Gemeindeexekutive mehr oder weniger direkt die Möglichkeit zur Ausübung ihres Amtes aufs Spiel. Wenn man annimmt, dass sie dieses nicht durch Amtszwang geerbt, sondern dass sie sich aus freien Stücken dafür beworben haben, kann man auch davon ausgehen, dass sie üblicherweise wenig Interesse haben, dieses Amt aufs Spiel zu setzen – es sei denn, der Zeitpunkt der Fusion falle zufälligerweise mit ihrer ohnehin geplanten (neben-)beruflichen Neuorientierung zusammen. Akzentuieren wird sich dieses Problem in Kantonen wie SG und TG, in denen die Gemeindepräsidenten ein gut bezahltes Vollzeitamt bekleiden. Auch in der Gemeindeverwaltung ist mit der Fusion üblicherweise ein gewisser Stellenabbau verbunden, wenn sich auch gezeigt hat, dass die durch eine Fusion erzielbaren Einsparungen schon verschiedentlich überschätzt wurden. Darüber hinaus könnte argumentiert werden, dass die Reorganisationsmotivation in den Gemeindebehörden nur schon deshalb klein ist, weil damit ein Zusatzaufwand verbunden ist, die positiven Auswirkungen der Fusion jedoch erst in der langen Frist in vollem Ausmass zu Tage treten. Dieses Argument greift jedoch oft zu kurz. Der Kantonsexperte von JU betonte beispielsweise, von den Behörden

Mit einer Gemeindefusion setzen der Gemeindepräsident und die Gemeindeexekutive mehr oder weniger direkt die Möglichkeit zur Ausübung ihres Amtes aufs Spiel.

Tabelle 6

Fusionshemmnisse aus Sicht der Kantone (2011)

Eine klare Mehrheit der Kantonsexperten sieht sowohl auf institutioneller Seite als auch seitens der Stimmbürger wichtige Fusionshemmnisse.

Konkrete Fehlanreize	Gemeindeexekutive/-verwaltung	65%
	Finanzausgleich	31%
	Finanzkraftdisparitäten (Steuerfuss, Verschuldung)	65%
Gefühlslage der Stimmbürger	Emotionelle Bindung an die Gemeinde	96%
	Angst vor Autonomieverlust der betroffenen Gemeinde	77%
	Angst vor Abbau des Service public	38%

Quelle: Eigene Erhebung

käme eher kein Widerstand, denn solche Projekte seien für diese etwas Einmaliges und darum spannend und nicht zuletzt auch eine Profilierungsmöglichkeit für die zukünftige Karriere. Im Gegensatz dazu stellte der Kantonsexperte von ZH ein gewisses Desinteresse der Gemeindeexekutiven- und Verwaltungen gegenüber Fusionen fest. Mit der Gründung neuer Zweckverbände liessen sich mehr Blumen verdienen, da neue Jobs entstünden, ohne dass Bestehendes untergehen müsse. Die Erfahrungen in verschiedenen Kantonen zeigen, dass die Motivation der Gemeindeführung – oft gar das Charisma eines einzelnen Gemeindepräsidenten – vor allem bei einer Bottom-up-Fusionsstrategie absolut entscheidend für die Erfolgsaussichten eines Fusionsprojektes ist. Auch der Anstoss zu Fusionen bzw. Fusionsdiskussionen erfolgt gemäss der Gemeindeschreiberbefragung trotz der oben diskutierten Anreizsituation, die zwei Drittel der Kantonsexperten als wichtiges Fusionshemmnis sehen (vgl. Tabelle 6), am häufigsten durch die Exekutivmitglieder (52,7%) oder den Gemeindepräsidenten (44,4%). Der Kanton liegt hier mit 26,6% an dritter Stelle, die Bürger (inklusive ein allfälliges Gemeindeparlament) mit 24,3% an vierter.⁹⁹

Finanzkraftdisparitäten Ist die Finanzkraft benachbarter Gemeinden nicht identisch, nimmt die finanzstärkere Gemeinde mit einer Fusion automatisch Nachteile in Kauf. Sofern sie diese nicht durch Vorteile wie z. B. eine effizientere Leistungserbringung, die eine Erhöhung des Steuerfusses verhindert, oder bessere Entwicklungschancen (beispielsweise den Zuwachs an Bauland) kompensiert sieht, wird sie an einer Fusion nicht interessiert sein, auch wenn die Fusion für den gesamten Fusionsperimeter langfristig lohnenswert wäre. Das Konzept der Gemeindeautonomie bringt es mit sich, dass Fusionen zwischen mehreren Gemeinden nur erfolgen, wenn die Bevölkerung in jeder Gemeinde der Fusion zustimmt. An dieser Bedingung einer Win-win-Situation für alle Fusionskandidaten sind schon einige Fusionsvorhaben, über deren grundsätzliche Zweckmässigkeit aus übergeordneter Sicht wenig Zweifel bestehen, gescheitert.

Gerade bei der Fusionsdynamik in Agglomerationen zeigt sich die Rolle der Finanzkraftunterschiede deutlich, am besten am Beispiel des Kantons TI: Der Kanton strebt seit längerem eine «Defragmentierung» der Gemeindestruktur an, um die Entwicklungsaussichten der Zentren zu verbessern. Um die relativ finanzstarken, attraktiven Gemeinden Lugano und Mendrisio hat das bisher gut funktioniert. Im November 2011 gaben die Stimmbürger von fünf (Lugano) bzw. drei (Mendrisio) umliegenden Gemeinden grünes Licht für die Fusion mit dem Zentrum. In beiden Agglomerationen ist dies schon die zweite Fusionswelle. Bisher noch keine Fusionen erfolgten hingegen um das eher finanzschwache

An der Bedingung einer Win-win-Situation für alle Fusionskandidaten sind schon einige Fusionsvorhaben, über deren grundsätzliche Zweckmässigkeit aus übergeordneter Sicht wenig Zweifel bestehen, gescheitert.

⁹⁹ Die exakte Frage lautete hier: «Von wem ging die Initiative für die Fusion respektive die Diskussion über eine Fusion aus?», und richtete sich nur an Gemeindeschreiber von Gemeinden, in denen seit 1.1.2005 über eine Fusion diskutiert wurde. Mehrfachnennungen waren möglich.

Locarno und die träge Kantonshauptstadt Bellinzona. Am 25. September 2011 wurde über den Anschluss von sechs Gemeinden an Locarno abgestimmt. Während die Stimmbürger in Locarno selbst und in der kleinen, finanzschwachen Gemeinde Mergoscia den Zusammenschluss klar befürworteten, votierten die Stimmbürger der anderen fünf, teilweise deutlich finanzstärkeren Gemeinden dagegen. Diese Ablehnung lässt sich nicht damit begründen, dass ein «Gross-Locarno» weniger zweckmässig wäre als ein «Nuova Lugano», sondern sie ist allein auf die ungünstigere Konstellation der Steuerkraftunterschiede zurückzuführen. Dieses Prinzip lässt sich nicht nur im Querschnitt, sondern auch im Längsschnitt, also über die Zeit, beobachten: Schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts fanden um verschiedene Kernstädte Eingemeindungen statt.¹⁰⁰ Zu dieser Zeit waren die Städte Zentren des ökonomischen Aufschwungs. Landflucht und Urbanisierung waren die Folge. Die zweite Hälfte des 20. Jahrhundert war hingegen aufgrund der Desindustrialisierung und Umstrukturierung der Städte von Stadtflucht und Suburbanisierung gekennzeichnet. In dieser Zeit fand um die grösseren Städte keine einzige Eingemeindung statt. Erst seit Mitte der 1990er Jahre zeichnet sich eine Wiederbelebung der Städte und damit eine Reurbanisierung ab. Die Folge sind abermals vermehrt Fusionsdiskussionen in Agglomerationen.¹⁰¹ Wer die Chancen schon bei der ersten Gelegenheit packte, hat sich möglicherweise grosse Vorteile erschafft: Es ist zumindest kaum vorstellbar, dass Zürich zu einem derart wichtigen wirtschaftlichen Zentrum herangewachsen wäre, hätten sich nicht 1893 und 1934 in zwei grossen Stadterweiterungsprojekten insgesamt 20 Gemeinden der Kernstadt, die ursprünglich nur die heutige Altstadt umfasste, angeschlossen. Da im Rahmen der grossen Suburbanisierungswellen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts um mehrere Städte sogenannte «Speckgürtel», also finanzstarke Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen, gewachsen sind, dürften solch umfangreiche Zusammenschlüsse von Kernstadt und Umland in Zukunft in den meisten Regionen eher unwahrscheinlich sein, obwohl die funktionale Verflechtung zwischen diesen Gebietskörperschaften heute bestimmt deutlich stärker ist als damals zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Auch ausserhalb der Agglomerationen können hohe Steuerfussunterschiede ein Fusionshemmnis darstellen. Besonders ausgeprägt ist dieses Problem in einigen Gebirgskantonen, allen voran GR und VS, in denen einige Gemeinden einen grossen Anteil ihrer Erträge durch die Konzes-

Seit Mitte der 1990er Jahre zeichnet sich eine Wiederbelebung der Städte und damit eine Reurbanisierung ab. Die Folge sind abermals vermehrt Fusionsdiskussionen in Agglomerationen.

¹⁰⁰ Zwischen 1893 und 1934 wurden 51 Gemeinden um 14 Kernstädte eingemeindet. Davon alleine 20 um Zürich, je 5 um Winterthur und Frauenfeld, 4 um Biel, je 3 um Bellinzona und Genf, je 2 um Kreuzlingen, St. Gallen und Thun sowie je 1 um Basel, Bern, La Chaux-de-Fonds, Langenthal und Neuchâtel.

¹⁰¹ www.thinktandthurgau.ch/documents/projekte_dateien/ingemeindungen_in_den_agglomerationen.pdf; für eine genaue Übersicht über die bisherigen Eingemeindungen um Kernstädte siehe S. 22f. von www.andreasladner.ch/idbeap/mpa_2011_FED_Dateien/cours_FED_2011_9_gouvernance_multi_niveaux.ppt

sionseinnahmen aus dem Betrieb der Wasserkraftwerke generieren. Dank dieser Wasserzinsen können solche Gemeinden ihren Steuerfuss extrem niedrig halten und haben einen starken Anreiz, nicht mit Gemeinden, die über keine solchen Einkünfte verfügen, zu fusionieren. Neben den eigentlichen Steuerfussunterschieden können auch die starke Verschuldung einzelner Gemeinden oder Unterschiede zwischen Gemeinden in der Qualität ihrer Infrastruktur Fusionen verhindern. Ökonomisch gesehen ist beides äquivalent zu den Steuerfussunterschieden: Eine hohe Verschuldung heute bedeutet einen hohen Steuerfuss morgen, gleiches gilt für einen grossen Nachholbedarf in Sachen Infrastruktur.

Gefühlslage der Stimmbürger

Ein etwas anderes «Fusionshemmnis», sofern man das überhaupt so nennen sollte, sind die Präferenzen der Stimmbürger. Zwar ergaben Umfragen schon in verschiedenen Kantonen, dass die Bevölkerung grundsätzlich offen ist für Fusionen,¹⁰² trotzdem wurde die Gefühlslage der Stimmbürger von den Kantonsexperten genauso häufig als Fusionshemmnis bezeichnet wie die oben geschilderten institutionellen Fehlanreize.

Emotionelle Bindung der Bürger an ihre Gemeinde In 25 der 26 Kantone nannten die Kantonsexperten die emotionelle Bindung der Bürger an ihre Gemeinde ein wichtiges Fusionshemmnis. Ob rational oder irrational: Die Identifikation mit der eigenen Gemeinde ist mitentscheidend für das gute Funktionieren der direkten Demokratie und die Zukunft des Milizsystems. Die Ergebnisse einer Studie von Ladner und Bühlmann (2007) legen jedoch die Vermutung nahe, dass der (negative) Einfluss der Gemeindegrösse auf die Qualität der lokalen Demokratie gemeinhin überschätzt wird. Zwar zeigte sich, dass die soziale Integration, die politische Kompetenz (der Stimmbürger) und das Vertrauen in die Politik in kleinen Gemeinden etwas grösser ist, für das Interesse an der lokalen Politik, die Zufriedenheit mit den Leistungen und der Demokratie in der Gemeinde sowie für die politische Partizipation waren jedoch keine Unterschiede erkennbar. Aus mehreren Studien über Gemeindefusionen ist zudem bekannt, dass das politische Interesse nach einer Fusion (zumindest kurzfristig) sogar steigt und die Partizipation zunimmt.¹⁰³ Alles in allem muss deshalb festgehalten werden, dass diese Abneigung gegen etwas grössere institutionelle Einheiten weniger die wahren Risiken von Fusionen, sondern vielmehr die generelle Identitätsangst in einer zunehmend anonymisierten Welt reflektieren. Diese Identität schafft sich aber nicht über den Gemeindennamen, sondern über die ortsgebundenen sozialen Kontakte im Sportclub, Vereinswesen oder ähnlichem. Und sie

Die Abneigung gegen etwas grössere institutionelle Einheiten reflektiert weniger die wahren Risiken von Fusionen als vielmehr die generelle Identitätsangst in einer zunehmend anonymisierten Welt.

¹⁰² Beispielsweise ergab eine Umfrage des gfs.bern im Kanton ZH, dass 56% der Stimmberechtigten einem Zusammenschluss mit der Nachbargemeinde grundsätzlich nicht abgeneigt sind. Im TI resultierte aus einer ähnlichen Umfrage gar ein Anteil von 75%.

¹⁰³ www.sgww.ch/d/fokus/Seiten/070321_demokratiequalitaet_ladner.aspx

wird auch nicht durch Gemeindefusionen, sondern durch die zunehmende Mobilität der Bevölkerung auf die Probe gestellt.

Angst vor Autonomieverlust Etwas konkreter und in manchen Fällen auch berechtigt ist die Angst vor Nachteilen, die sich aus dem Verlust der Autonomie für die eigene (vormalige) Gemeinde ergeben könnten. Schliesst sich eine kleine Gemeinde einer deutlich grösseren an, wird die Stimmkraft der kleinen Fraktion in Zukunft kaum ausreichen, um Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Ist diese zudem peripher gelegen und weist hohe Sonderlasten aus (die zuvor im Rahmen des Finanzausgleichs kompensiert wurden), ist es theoretisch vorstellbar, dass Investitionen in die öffentliche kommunale Infrastruktur nicht immer gemäss den Bedürfnissen dieser Fraktion erfolgen. In diesem Fall wirkt sich der Autonomieverlust aber nur deshalb nachteilig auf die Fraktion aus, weil sie zuvor von übermässigen Finanzausgleichszahlungen profitiert hatte. Das Fusionshemmnis wäre hier also nicht der Autonomieverlust per se, sondern der schon oben besprochene Finanzausgleich. Von diesem Spezialfall einmal abgesehen, ist es wahrscheinlich, dass eine finanzschwache Gemeinde vom Anschluss an eine grössere, finanzstärkere profitiert, weil dadurch ihr finanzieller Handlungsspielraum grösser wird. Überhaupt sollte man den Begriff «Autonomie» in diesem Zusammenhang differenziert betrachten: Es liegt auf der Hand, dass die Autonomie einer vormaligen Gemeinde bei einem Zusammenschluss de jure verloren geht. De facto kann sie sich jedoch sogar vergrössern, denn erstens ist von dieser De-facto-Autonomie durch die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in fast allen relevanten Bereichen und durch die allenfalls grosse Abhängigkeit von den Finanzausgleichszahlungen des Kantons schon vor dem Zusammenschluss kaum etwas übrig geblieben, zweitens eröffnet der Zusammenschluss neue Handlungsmöglichkeiten.

Es liegt auf der Hand, dass die Autonomie einer vormaligen Gemeinde bei einem Zusammenschluss de jure verloren geht. De facto kann sie sich jedoch sogar vergrössern.

Angst vor Abbau des Service public Auch die Befürchtung, der Service public nehme in Folge von Gemeindefusionen ab – immerhin in 10 der 26 Kantone von den Kantonsexperten als Fusionshemmnis genannt –, ist höchstens in Einzelfällen berechtigt. Oft spielen eher diffuse Ängste im Zusammenhang mit (teilweise sehr weit gefassten Vorstellungen zu) Elementen des Service public eine Rolle, auf die ein Gemeindezusammenschluss kaum einen Einfluss hat. Weder die Platzierung von Poststellen, noch das Angebot des öffentlichen Verkehrs, geschweige denn die weitere Existenz des «Dorflädelis» sind abhängig von den Gemeindegrenzen. Die wirklichen kommunalen Dienstleistungen, wie z. B. die Einwohnerdienste der Gemeindeverwaltung, können im Gegenteil durch eine Fusion meist ausgebaut bzw. professionalisiert werden.

Auswirkungen von Gemeindefusionen

Tabelle 7 vergleicht das Urteil der Gemeindeschreiber fusionierter Gemeinden zu den festgestellten Auswirkungen der Fusion mit dem Urteil der Gemeindeschreiber nicht fusionierter Gemeinden zu den vermuteten Auswirkungen einer Gemeindefusion. Das Resultat ist in seiner Eindeutigkeit beeindruckend: Sämtliche negativen Auswirkungen (rot markiert) werden von den fusionierten Gemeinden deutlich weniger oft bzw. ausgeprägt festgestellt, als sie von nicht fusionierten Gemeinden erwartet werden. Für die positiven Auswirkungen gilt meist das Gegenteil. Ausnahmen bilden «IKZ nimmt ab» und «einfachere Rekrutierung von Kandidaten für politische Ämter», doch auch bei diesen ist die Differenz deutlich kleiner als bei den negativen Punkten.

Selbstverständlich sind diese Ergebnisse hauptsächlich durch Selbstselektion zu erklären: Die fusionierten Gemeinden beurteilen die Auswirkungen nicht besser, weil sie fusioniert haben, sondern sie haben fusioniert, weil sie die Auswirkungen schon vor der Fusion positiver beurteilt haben. Für ein aufschlussreicheres Resultat hätte man fusionierende Gemeinden vor und nach der Fusion befragen müssen. Trotzdem

Die sehr positiven Urteile der Gemeindeschreiber fusionierter Gemeinden zeigt, dass sich nach der Fusion nicht die grosse Ernüchterung einstellt.

Tabelle 7

Auswirkungen von Gemeindefusionen (2009)

Die Gemeindeschreiber wurden darum gebeten, auf einer Skala von 1 (trifft überhaupt nicht zu) bis 5 (trifft völlig zu) die bisher festgestellten Auswirkungen der Fusion (falls die Gemeinde aus einer Fusion entstanden ist) bzw. die vermuteten Auswirkungen einer Fusion (falls die Gemeinde nicht aus einer Fusion entstanden ist) zu beurteilen.

Negative Auswirkungen sind in roter Schrift, positive in schwarzer Schrift dargestellt. Die Auswirkungen sind nach der Differenz der Urteile von fusionierten und nicht fusionierten Gemeinden sortiert.

	Nicht fusionierte Gemeinden	Fusionierte Gemeinden	Differenz
Motivation der Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung nimmt zu	2,1	3,2	1,1
Leistungsqualität nimmt zu	2,8	3,6	0,8
Die allgemeine finanzielle Lage verbessert sich	2,5	3,3	0,8
Verschuldung wird gesenkt	2,3	3,0	0,7
Verhältnis zum Kanton bessert sich	2,2	2,8	0,6
Koordination wird vereinfacht	2,9	3,4	0,5
Standortattraktivität nimmt zu	2,8	3,2	0,4
Es werden weniger Verwaltungsliegenschaften benötigt	3,0	3,2	0,2
Es werden weniger Infrastrukturanlagen benötigt	2,7	2,9	0,2
Strukturen werden angepasst (Personal, Abläufe usw.)	3,6	3,8	0,1
Einzelne strategische Politikfelder können besser gesteuert werden	3,2	3,3	0,1
Gewicht gegenüber diversen Institutionen nimmt zu	3,5	3,5	0,0
Einfachere Rekrutierung von Kandidaten für politische Ämter	2,9	2,6	-0,3
Die interkommunale Zusammenarbeit nimmt ab	3,0	2,5	-0,4
Einwohner von früheren Gemeinden werden in die Minderheit versetzt	3,4	2,3	-1,1
Verwaltungskultur verschlechtert sich	2,6	1,5	-1,1
Gemeinde als Kernzelle der Demokratie verliert an Bedeutung	3,1	1,9	-1,2
Gemeindeautonomie nimmt ab	3,1	1,9	-1,2
Bürgernähe nimmt ab	3,9	2,5	-1,4
Identifikation mit der Gemeinde geht verloren	3,8	2,4	-1,4

Quelle: KPM 2011

ist das Resultat wertvoll: Die sehr positiven Urteile der Gemeindeschreiber fusionierter Gemeinden über die Auswirkungen der Fusion – immerhin wurde jede einzelne positive Auswirkung als stärker zutreffend bezeichnet als jede einzelne negative Auswirkung – zeigen zumindest, dass sich nach der Fusion nicht die grosse Ernüchterung einstellt.

4.4.2 _ Kantonale Zielsetzungen

Die Mehrzahl der Kantone fördert Gemeindefusionen auf die eine oder andere Art finanziell, und beinahe drei Viertel bieten administrative Unterstützung bei Gemeindefusionen an. Einige Kantone haben dabei ein konkretes Ziel vor Augen, andere hüten sich absichtlich davor, ein solches zu kommunizieren – teilweise, weil kein Konsens darüber existiert, welche Gemeindezahl bzw. -grösse in Zukunft sinnvoll wäre, teilweise, um nicht den Anschein einer Top-down-Steuerung zu erwecken, die bei vielen Gemeinden Abwehrreflexe auslösen könnte.

Zielsetzungen mit möglichem Top-down-Ansatz

In AI stimmt die Landsgemeinde demnächst über den Zusammenschluss der fünf Gemeinden im inneren Landesteil ab. Somit würde der Kanton bald aus nur noch zwei Gemeinden bestehen: Appenzell im inneren Landesteil mit 13800 Einwohnern und Oberegg als Exklave mit 1900 Einwohnern. Damit einhergehen würde höchstwahrscheinlich auch die Auflösung der Feuerschaugemeinde. Das Resultat der Abstimmung ist sehr ungewiss: Anfang 2008 stellte ein Grossrat den Antrag, eine Diskussion über die politischen Strukturen im Kanton zu führen. Die Regierung nahm den Antrag eher widerwillig an, nachdem ihm eine knappe Mehrheit des Grossrats zugestimmt hatte. In der Folge wurden durch eine breit abgestützte Arbeitsgruppe verschiedene Reformvarianten diskutiert, von denen die Variante mit der Bildung einer einzigen Gemeinde im Innerland favorisiert wurde.¹⁰⁴ Obwohl eine Vernehmlassung im Frühling 2010 gezeigt hatte, dass dieses Vorhaben noch zu wenig breit abgestützt ist,¹⁰⁵ entschied das Parlament (abermals sehr knapp), die Regierung zur Ausarbeitung einer Vorlage¹⁰⁶ zum Zusammenschluss der fünf Gemeinden im Innerland zu verpflichten. Etwas mehr Konsens herrschte für den Auftrag, eine Vorlage für ein Fusionsgesetz¹⁰⁷ auszuarbeiten. Dieses soll es interessierten Körperschaften ermöglichen, freiwillig Zusammenschlüsse im Rahmen gesicherter Verfahrensvorgaben zu planen. So soll verhindert werden, dass die Gemeinden im Vorfeld von Fusionen unsachgemässe Entäusserungen oder Investitionen tätigen oder ihre Steuerfüsse anpassen. Zudem werden die allfälligen finanziellen Zuschüsse des Kantons festgelegt. Über beide Vorlagen wird das Stimmvolk an der

Um nicht den Anschein einer Top-down-Steuerung zu erwecken, die bei den Gemeinden Abwehrreflexe auslösen könnte, hüten sich einige Kantone davor, konkrete Ziele ihrer Fusionsstrategien zu nennen.

¹⁰⁴ www.ai.ch/dl.php/de/4ac30f5e1b0bb/Bericht_Arbeitsgruppe.pdf

¹⁰⁵ www.appenzell24.ch/Es+ist+nach+zu+frueh+fuer+eine+Fusion+der+Bezirke/436936/detail.htm

¹⁰⁶ www.ai.ch/dl.php/de/4da8639cd2d19/Begleitbericht_Fusion_Bezirke.pdf

¹⁰⁷ www.ai.ch/dl.php/de/4da863938db9f/Begleitbericht_Fusionsgesetz.pdf

Landsgemeinde vom April 2012 befinden. Die Regierung hat allerdings festgelegt, dass der Entscheid der Landsgemeinde über den Zusammenschluss der Gemeinden im inneren Landesteil nur rechtskräftig wird, wenn jede betroffene Gemeinde zustimmt.¹⁰⁸ Damit soll ein Entscheid wie in GL, den die Regierung offenbar nicht für erstrebenswert hält, verhindert werden. Die Chancen auf eine baldige koordinierte Gemeinde-reform sinken dadurch drastisch.

Zielsetzungen mit grundsätzlichem Bottom-up-Ansatz

In UR sieht der Bericht des Regierungsrats an das Parlament¹⁰⁹ vom März 2011 eine Reduktion der Gemeindezahl von derzeit 20 auf 7 bis 5 innerhalb der nächsten zehn Jahre vor. Die Gemeinden würden bei ihren Zusammenschlüssen grundsätzlich frei bleiben, ein noch zu schaffendes Fusionsgesetz soll aber festlegen, dass Fusionen nur innerhalb der vom Kanton festgelegten Perimeter dieser 5 bzw. 7 Zielgemeinden stattfinden dürfen. Insofern ist dieses Vorgehen als Kompromiss zwischen Top-down- und Bottom-up-Ansatz zu sehen. Derzeit (Stand: Ende 2011) werden die Ergebnisse der Vorvernehmlassung ausgewertet. Es ist noch unklar, welche Variante (5 oder 7 Gemeinden) bevorzugt wird. Die Gemeinden fordern zudem deutlich mehr Geld, als der Kanton anbietet. Die zwei vorgeschlagenen Finanzierungsmodelle sehen für die Finanzierung der Gemeindefusionen einen Gesamtbetrag von 6,75 Mio. Franken¹¹⁰ vor, was im Vergleich zu den 20 Mio. Franken, die GL für seine Gemeindereform aufwenden musste, in der Tat «günstig» wäre.

In FR sieht das neue Fusionsgesetz, das von 2012 bis 2018 in Kraft ist, vor, dass die Oberamtmänner («*préfets*») für ihren Bezirk in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden Fusionspläne («*plan directeur de fusion*») ausarbeiten, in denen unter anderem Fusionsperimeter festgelegt sind. Der Regierungsrat genehmigt diese und kann dabei einzelne Ergänzungen bestimmen. Die Fusionspläne sind jedoch nicht bindend. Sie sollen den Gemeinden bzw. der Bevölkerung viel eher mögliche Strategien aufzeigen und generell den Dialog zwischen der Bevölkerung und den kantonalen Behörden stärken. Eine Subvention durch den Kanton kann auch erfolgen, wenn Zusammenschlüsse nicht über den Fusionsplan ablaufen. Mit dieser nunmehr dritten Fusionswelle hofft man, die Gemeindezahl auf unter 100 reduzieren zu können. Gegenüber 1960 (284 Gemeinden) oder 2012 (165 Gemeinden) ist dies zwar ein grosser Fortschritt, bedenkt man aber, dass bei 280 000 Einwohnern und knapp 100 Gemeinden noch immer weniger als 3000 Einwohner pro Gemeinde (und noch ein deutlich tieferer Median) resultieren würden, scheint das Ziel nicht sehr ambitioniert.

In FR sieht das neue Fusionsgesetz, das von 2012 bis 2018 in Kraft ist, vor, dass die Oberamtmänner für ihren Bezirk in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden Fusionspläne («*plan directeur de fusion*») ausarbeiten.

¹⁰⁸ <http://zeitung.dav.ch/tagesaktualitaet.htm?detail&id=2430>

¹⁰⁹ www.ur.ch/dateimanager/bericht-gsr-febr-2011.pdf

¹¹⁰ www.ur.ch/dateimanager/bericht-zum-fusionsplan-und-finanziellen-anreizsystem-neue-version.docx

Einen ähnlichen Ansatz, nämlich eine Kombination von Top-down und Bottom-up, verfolgt JU. Das Gemeindefusionsdekret, das seit Januar 2005 in Kraft ist, sieht vor, dass Gemeinden ein interkommunales Komitee gründen können, um ihre Zusammenarbeit zu optimieren, die Zweckmässigkeit einer möglichen Fusion abzuklären und allenfalls die nötigen Schritte einzuleiten. Im Komitee sitzen zumindest die Gemeindepräsidenten der betroffenen Gemeinden ein. Das Amt für Gemeinden unterstützt die Komitees bei ihrer Arbeit und kann weiteren Gemeinden den Anschluss an ein existierendes Komitee empfehlen, um den Fusionsperimeter zu optimieren. Ebenso kann es Gemeinden nahelegen, ein solches Komitee zu gründen. Der endgültige Fusionsperimeter wird vom Regierungsrat festgelegt. Der Kanton kann Fusionen mit seiner Meinung nach unzweckmässigem (weil beispielsweise zu kleinem) Perimeter die finanzielle Unterstützung verweigern. Bei der eigentlichen Fusionsentscheidung bleibt aber jede einzelne Gemeinde autonom. Diese Strategie scheint bisher gut aufzugehen: Auf Januar 2009 erfolgten sieben Gemeindefusionen dank derer sich die Anzahl Gemeinden um 19 auf 64 verkleinerte. Weitere fünf Fusionsprojekte, zwei davon mit 13 bzw. 12 beteiligten Gemeinden, werden, falls erfolgreich, zu einer weiteren Reduktion auf 28 führen. Auch diese Zahl muss jedoch relativiert werden: SH zählt bei sogar etwas mehr Einwohnern (allerdings auf deutlich geringerer Fläche) derzeit 27 Gemeinden – eine Zahl, die immer noch weit über den Wunschvorstellungen des Kantons liegt.

Die Regierung des Kantons NE verfolgt einen extrem ambitionierten Zeitplan: Bis 2014 soll die Gemeindezahl von heute 53 auf 10 gesenkt werden. Schon 2001 äufnete der Kanton einen Fusionshilfsfonds, 2003 wurden die Modalitäten der finanziellen Unterstützung genau festgelegt.

Tabelle 8

Zielsetzungen der Kantone (2011)

Die Tabelle zeigt, in welchen Kantonen eine konkrete Vorstellung zum erstrebenswerten Aussehen der zukünftigen Gemeindefusion kommuniziert wird und welche Ebene (Verwaltung, Regierung, Parlament) das Konzept abgesegnet hat.

Der «Top-down-Indikator» zeigt, bei welchem Anteil der Gemeinden, in denen zwischen Anfang 2005 und Ende 2009 über eine Fusion diskutiert wurde, oder die seit 1990 aus einer Fusion entstanden sind, der Kanton von den Gemeindefusionen als (Mit-)Initiator der Fusion(sdiskussion) bezeichnet wird.

	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Konzept?		●		●			●			●	●		●				●				●	●				
Angestrebte Anzahl Gemeinden		2		300			<100			<100		10					7				<100	5/7				
Optimale Perimeter der neuen Gemeinden		●					●				●						●				●	●				
Zu erreichen bis (Jahr)		2017		2022			2017			2020	n.a.	2014					2020				2015	2022				
Politische Ebene		●		●			●			●	○	○					○				●	○				
Top-down-Indikator (in %)	7	100	0	17	0	0	32	0	100	37	61	35	13	0	0	10	50	4	0	78	46	33	12	34	0	17

Quelle: Eigene Erhebung

● Vom Parlament für politisch verbindlich erklärt ○ Konzept der Regierung ● Konzept der Verwaltung

Der Bottom-up-Ansatz trägt erst seit einigen Jahren Früchte, seither jedoch umso mehr: 2009 erfolgte die Fusion von 10 Gemeinden im Val-de-Travers sowie eine kleinere Zweierfusion. Derzeit bewegt sich um Neuchâtel herum und im tiefer gelegenen Teil des Kantons («le littoral») beinahe die gesamte Gemeindefusionen. Zwei grössere Fusionen, die die Gemeindezahl auf Anfang 2013 auf 37 reduzieren werden, wurden schon im Herbst 2011 von den Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden beschlossen. Erste Überlegungen finden auch im Osten des Kantons statt. Einzig der höher gelegene Teil («la montagne») wurde bisher nicht von dieser Dynamik erfasst. Sollte es sich abzeichnen, dass das Ziel deutlich verfehlt wird oder die Fusionsdynamik sich wieder verlangsamt, zieht die Kantonsregierung den Wechsel zu einer Top-down-Strategie in Betracht.

Im TI wurde 1998 eine erste Studie zur Zukunft der damals 245 Gemeinden publiziert. Ein mögliches Szenario sah eine Reduktion auf 86 Gemeinden vor. Darauf basierend wurden verschiedene Strategien und ein Fusionsgesetz ausgearbeitet sowie der Finanzausgleich revidiert. Derzeit zählt der Kanton noch 157 Gemeinden, ab 1. April 2012 noch 145.¹¹¹ Bis 2015 soll die Zahl auf unter 100 gesenkt werden, langfristig hält der Kanton 50 Gemeinden für sinnvoll. Im Rahmen der diversen Studien, die schon zum Thema Gemeindefusionen erarbeitet wurden, wurden auch schon Extremvarianten, wie z. B. die Bildung von 5 Grossgemeinden angesprochen. Auch wenn das TI grundsätzlich eine Bottom-up-Strategie verfolgt, nimmt der Kanton grossen Einfluss auf den Ablauf und die Art der Gemeindefusionen. Zwangsfusionen sind zwar die absolute Ausnahme, trotzdem ergreift der Kanton oft die Initiative und steuert das Vorhaben. Mit dem auf Januar 2012 revidierten Fusionsgesetz wird sich das noch verstärken: Dieses sieht die Ausarbeitung eines Fusionsplans durch den Kanton vor. Innerhalb der im Fusionsplan festgelegten Perimeter sind auch Fusionen von Gemeinden, die nicht direkt aneinander grenzen, erlaubt. Die Regierung hofft, dass dadurch der Fusionsdruck auf die in diesen Perimetern bisher nicht fusionswilligen Gemeinden erhöht wird.

Auch GR bemüht sich seit gut zehn Jahren um eine deutliche Reduktion der Gemeindezahl. Die im Jahr 2000 vom Gemeindeamt vorgestellte Studie enthielt 38 Gemeinden, also ungefähr die Anzahl der heutigen Kreise. Einige Grenzen würden heute gemäss Aussage des Kantonsexperten anders gezogen, aber das langfristige Ziel einer Reduktion auf weniger als 50 Gemeinden gilt noch. Bis 2020 will man zumindest unter 100 kommen. Ein Reformpaket, das auf Juli 2011 in Kraft trat, soll die Erreichung dieser Ziele forcieren. Das Finanzausgleichs- und das Strassengesetz wurden revidiert, um die Fehlanreize gegen Gemeindefusionen zu

Im Rahmen der diversen Studien, die im TI schon zum Thema Gemeindefusionen erarbeitet wurden, wurden auch schon Extremvarianten, wie z. B. die Bildung von 5 Grossgemeinden angesprochen.

¹¹¹ Eine grandios aufbereitete Übersicht über alle laufenden, abgeschlossenen und gescheiterten Fusionsprojekte bietet das TI auf <http://www4.ti.ch/di/di-di/sel/riforma-dei-comuni/agggregazioni/in-corso/> an. Zu jedem einzelnen Projekt steht eine umfangreiche Dokumentation mit allen wichtigen Beschlüssen und Rapporten zur Verfügung.

reduzieren (vgl. Abschnitt 4.2.1), die Ausgestaltung der Förderpauschalen wurde angepasst und die bisherige Praxis, wonach die einer Gruppenfusion zustimmenden Gemeinden auch ohne die ablehnende/n Gemeinde/n fusionieren können, im Gemeindegesetz verankert. Dem Finanzausgleichsfonds werden zur Finanzierung von künftigen Gemeindezusammenschlüssen sowie von Projekten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs einmalig kantonale Mittel im Umfang von 220 Mio. Franken zugewiesen. GR verfolgt konsequenter als die zuvor genannten Kantone einen Bottom-up-Ansatz und verzichtet deshalb auf die (Mitsprache bei der) Festlegung von möglichen Fusionsperimetern. Jedoch wird der Kanton unter Anhörung und Mitwirkung der Gemeinden flächendeckend sogenannte Förderräume festlegen. Es gilt ein «Verschlechterungsverbot»: Nicht innerhalb eines Förderraumes stattfindende Fusionen sind unerwünscht und werden vom Kanton nicht unterstützt. Innerhalb dieser Förderräume sind hingegen auch kleine Fusionen willkommen, denn der Kanton hat die Erfahrung gemacht, dass iterative Fusionen durchaus möglich sind, ja, dass eine erfolgreiche «kleine» Fusion Gemeinden ermutigen kann, einen nächsten, grösseren Schritt zu wagen.

Die Regierung des Kantons SH schlug im Rahmen des Reformprojekts «sh.auf» 2004 eine Reduktion der Gemeindezahl von 34 auf 7 vor.¹¹² In der Vernehmlassungsphase zeigte sich jedoch, dass der Vorschlag bei den Gemeinden kaum auf politische Akzeptanz stiess. Durch Anpassungen in fachspezifischen Gesetzen (beispielsweise Altersbetreuung und Pflege) zwingt der Kanton nun stattdessen die Gemeinden de facto zur Zusammenarbeit und hofft, dass dadurch die Einsicht wächst, dass Fusionen in gewissen Fällen die zweckmässigere Lösung wären. Grundsätzlich gilt das in «sh.auf» formulierte Ziel immer noch, auch wenn die Regierung es nicht mehr explizit verfolgt. Erst jüngst flammte die Diskussion um eine grösser angelegte Gemeindestrukturreform wieder auf: Ein im August 2011 eingereichtes Postulat¹¹³ der kantonalen Geschäftsprüfungskommission schlägt drei Reorganisationsvarianten vor: (1) Eine zentrale Verwaltung für alle kommunalen Belange, von der die weiterhin autonomen Gemeinden die für sie erforderlichen Leistungen beziehen. (2) Die kantonale Übernahme der Verwaltung in allen kommunalen Belangen für die vier Zentrums Gemeinden sowie auf Begehren auch für weitere Gemeinden. (3) Die komplette Auflösung der Gemeindestufe. Noch (Stand Ende 2011) ist allerdings unklar, ob das Postulat überhaupt an die Regierung überwiesen werden wird. Deutlich weniger ambitioniert, aber dafür um einiges realistischer ist der Plan von BE, die Zahl der Gemeinden von heute 382 auf 300 im Jahr 2020 zu senken. Bis anhin wurde ein reiner Bottom-up-Ansatz verfolgt. Doch auch in diesem Kanton zeichnet

In GR gilt in Zukunft ein «Verschlechterungsverbot»: Nicht innerhalb eines Förderraumes stattfindende Fusionen sind unerwünscht und werden vom Kanton nicht unterstützt.

¹¹² www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Medienmitteilungen/2004/04-05-12-Mediencomm_shauf.pdf

¹¹³ www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_nicht_im_Formularpool/Parlament/Postulate/2011/Pos2011-12.pdf

sich mit der angestrebten Lockerung der Bestandesgarantie die Einführung einer Top-down-Komponente ab.

Kantone mit Fusionsförderung ohne explizite Zielsetzungen

Die Kantone AG, SG, SO, VS verzichten bewusst auf die Nennung von Zielgrössen in Bezug auf die Gemeindezahl. Sie verfolgen einen reinen Bottom-up-Ansatz, da sie Grund zur Annahme haben, dass jegliche Top-down-Komponente bei den Gemeinden Abwehrhaltungen auslösen könnte und deshalb kontraproduktiv wäre. Auch der Kantonsexperte von VD weist darauf hin, dass die Gemeinden in seinem Kanton die Nennung einer Zielgrösse für die Gemeindezahl kaum akzeptieren würden. Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass der Kanton auf Januar 2011 eine Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes durchsetzen konnte, die bevölkerungsarme Gemeinden aktiv und massiv benachteiligt und damit praktisch zur Fusion zwingt (vgl. Abschnitt 4.2.1). In ZH ist sich die Regierung zwar einig, dass eine Bevölkerungszahl von 3500 bis 4000 nötig ist, um eine effiziente Erfüllung der meisten kommunalen Aufgaben zu ermöglichen, Reduktionsziele werden jedoch nicht formuliert.

Obwohl auch LU derzeit keine konkreten Reduktionsziele formuliert, übernimmt LU bei Gemeindefusionen eine deutlich aktivere Rolle als die anderen in diesem Absatz genannten Kantone. Schon 1997 wurde das Projekt «Gemeindereform 2000+» gestartet, das neben der Aufgaben- und Finanzreform, die unterdessen abgeschlossen ist, auch eine Strukturreform zum Ziel hatte. Aus dem Jahr 1999 existiert ein Zielstrukturplan, der für 2010 eine Reduktion auf 50–60 Gemeinden (im Gegensatz zu damals 107) vorsah und die Fusionsperimeter definierte. Dieses Ziel wurde deutlich verfehlt. Unterdessen hat der Kanton von konkreten Zahlen und Zeitplänen Abschied genommen. Der Fokus hat sich seit Beginn des Projekts zudem von der Stärkung ressourcenschwacher, peripherer Gemeinden (durch Fusionen) immer mehr zur Stärkung der Agglomerationen verschoben. Der Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat von 2007¹¹⁴ sah für die Vereinigung der Stadtregion Luzern (also den Anschluss der umliegenden Gemeinden an die Kerngemeinde Luzern) im Zeitraum von 15 Jahren die Bereitstellung von 147 Mio. Franken vor, die 2010 erfolgte Vereinigung von Littau mit Luzern sollte zusätzlich mit 20 Mio. Franken unterstützt werden. Für die Stärkung des Subzentrums Sursee durch Anschluss der umliegenden Gemeinden sind 14,4 Mio. Franken vorgesehen. Während man in der Region Sursee relativ gut vorankommt¹¹⁵ – im März 2012 entschieden die Stimmbürger der

VD setzte auf Januar 2011 eine Totalrevision des Finanzausgleichs durch, die bevölkerungsarme Gemeinden massiv benachteiligt und damit praktisch zur Fusion zwingt.

¹¹⁴ www.lu.ch/b172_planungsbericht_agglopolitik.pdf

¹¹⁵ Auch dieses Beispiel belegt die Rolle der Finanzkraftunterschiede als Fusionshindernis deutlich: Die Teilnahme der Gemeinden Oberkirch und Schenkon – beide mit einer höheren Finanzkraft als die anderen Gemeinden um Sursee – an der Gruppenfusion steht gar nicht erst zur Debatte, obwohl beide Gemeinden siedlungstechnisch zum Kernraum Sursee gehören. Gleiches trifft auf Horw und Meggen für die Stadtregion Luzern zu. So gewinnt Sursee durch die Fusion mit Geunsee, Mauensee und Knutwil hauptsächlich an Bauland (NZZ 20. Dezember 2011: Von der Kleinstadt zur Mittellandstadt).

betroffenen Gemeinden (nach Fertigstellung dieses Manuskripts) über die Fusion von Geuensee, Mauensee und Knutwil mit Sursee – muss die Bemühung, durch den Anschluss der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens an Luzern die mit 150 000 Einwohnern viertgrösste Stadt der Schweiz¹¹⁶ zu «schaffen», heute schon als gescheitert bezeichnet werden: Ende November 2011 lehnten die Stimmberechtigten von Adligenswil, Ebikon und Kriens nicht nur die Aufnahme von Fusionsverhandlungen, sondern auch eine engere Zusammenarbeit mit Luzern deutlich ab, in Emmen wurde am 11. März 2012 (nach Fertigstellung dieses Manuskripts) darüber abgestimmt. Schon 2007 hatte das Stimmvolk des Kantons den Beitrag von 20 Mio. Franken für die Fusion von Littau mit Luzern, der die Stimmberechtigten der beiden Gemeinden einige Monate zuvor (im Glauben an den Zustupf des Kantons) zugestimmt hatten, abgelehnt, und damit für neue Diskussionen gesorgt.

Die Bemühung des Kantons, durch den Anschluss vier weiterer Gemeinden an Luzern die mit 150 000 Einwohnern viertgrösste Stadt der Schweiz zu «schaffen», muss als gescheitert bezeichnet werden.

Keine Zielsetzungen und derzeit auch keine Fusionsförderung

In den übrigen Kantonen werden Gemeindezusammenschlüsse derzeit nicht aktiv gefördert, GL hat seine Gemeindereform schon hinter sich (vgl. Box 2). Auch in BS machte man sich vor einiger Zeit Gedanken um eine mögliche Neustrukturierung des Stadtkantons: 2001 veröffentlichte die Verfassungsratskommission einen Zwischenbericht zur Regelung des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden.¹¹⁷ Folgende Varianten wurden diskutiert: (1) Trennung der Verwaltung der Einwohnergemeinde Basel von der Kantonsverwaltung, was eine Entflechtung der Aufgaben zwischen Stadt und Kanton bedingt hätte. (2) Eingemeindung von Riehen und Bettingen. (3) Abtretung von Riehen und Bettingen an BL. Alle drei Varianten wurden jedoch nicht weiterverfolgt. In AR beauftragt ein für erheblich erklärtes Postulat die Regierung zur Analyse der Gemeindestruktur (ähnlich wie jüngst in AI oder UR). Mitte 2012 soll der Schlussbericht des damit beauftragten KPM vorliegen, bis 2013 will die Regierung eine Vorlage ausarbeiten. Der Reformbedarf in AR ist allerdings kaum vergleichbar mit demjenigen anderer Kleinkantone wie AI, UR oder GL, in denen Gemeindereformen anstehen bzw. schon umgesetzt wurden: Bei 53 000 Einwohnern auf 20 Gemeinden sind Letztere nicht aussergewöhnlich klein (vgl. Abbildung 3), AR hat schon heute Einheitsgemeinden und keinerlei körperschaftliche Mehrfachstrukturen (vgl. Abschnitt 3.1.2), und nicht zuletzt ist die Interdependenz zwischen den Gemeinden relativ klein, da sich der Kanton halbkreisförmig um die Stadt St. Gallen windet und sich deshalb alle Gemeinden tendenziell nach St. Gallen ausrichten. Innerhalb des Kantons treten darum kaum Zentrums-Peripherie-Problematiken auf, und die interkommunale Zusammenarbeit funktioniert gemäss Aussage des Kantonsexperten gut.

¹¹⁶ www.starkestadtregionluzern.ch/index/wichtige_daten.htm

¹¹⁷ www.bs.ch/b-701.pdf

4.4.3 _ Die administrative Förderung von Gemeindefusionen

Auf administrativer Ebene bieten 19 Kantone eine mehr oder weniger umfangreiche Unterstützung von Gemeindefusionen an (siehe Tabelle 9). Sie besteht in allen Fällen zumindest aus kantonalen Beratungsleistungen im Zusammenhang mit Fusionsabklärungen und Fusionsvorbereitungen. So schuf etwa SG mit der Invollzugsetzung des Gemeindevereinigungs-gesetzes die Stelle des «Gemeindereformers». Dessen Aufgabe ist es, die Gemeinden in ihren Reformprojekten zu unterstützen, die Förderbeiträge zu ermitteln (vgl. Abschnitt 4.4.4) und sowohl die Durchsetzung kantonalen Interessen als auch die Anwendung der gesetzlichen Grundlagen sicher-zustellen. Auch BE hat für die administrative Unterstützung und Koor-dination von Gemeindereformen eigens eine Stelle geschaffen.

12 der 19 Kantone haben zum Thema Gemeindefusionen zudem spe-zifische Arbeitshilfen, wie Beispielsammlungen oder Leitfäden, erstellt. Besonders ausführlich sind diese in den Kantonen FR, SG, VD und GR. Für FR werden die bisherigen Fusionen in Bezug auf ihren Ablauf, die Methode und ihren Erfolg in einer Diplomarbeit analysiert. Dafür wur-de von den Gemeindeschreibern der fusionierten Gemeinden ein umfang-reicher Fragebogen ausgefüllt (Guerry-Berchier 2009). SG bietet eine umfang-reiche Hilfsdokumentation zum Ablauf von Gemeindefusionen an. Neben einem Dokument mit interessanten Hintergrundinformationen zu Gemeindefusionen wurden über 30 Merkblätter, Rahmenverträge, Vorlagen für Verträge, Vereinbarungen, Gemeindeordnungen und vieles mehr, Formulare, Muster und Prozessbeschreibungen erstellt.¹¹⁸ VD bie-tet einen ausführlichen Fusionsguide an. Dieser befasst sich mit dem Fu-

Tabelle 9

Administrative Unterstützung von Gemeindefusionen (2011)

Die Mehrheit der Kantone unterstützt Gemeindefusionen administrativ. Nur 8 Kantone ergreifen jedoch von sich aus die Initiative. Die Kantone BS, GE, GL, OW, SZ, UR und ZG bieten derzeit keinerlei Unterstützung an. Für das Gesamtranking erhalten diese Kantone 0 Punkte.

	BE	FR	GR	JU	LU	NE	SO	TI	AG	VD	VS	SG	AI	AR	SH	ZH	BL	NW	TG
Kanton kontaktiert																			
Gemeinden aktiv																			
Beratungs- leistungen	projektbegleitend																		
	punktuell																		
Arbeitshilfen (Leitfäden, Beispielsammlungen)																			
Punkte für die Sortierung	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	1,5	1	1	1	1	0,5	0,5	0,5
Punkte für das Gesamtranking				3						2						1			

Quelle: Eigene Erhebung

¹¹⁸ www.gemeinden.sg.ch/home/downloads/vereinigungen.html

sionsablauf, der Kommunikationsstrategie, technischen Schwierigkeiten (Reglemente, Finanzen), führt konkrete Beispiele an und formuliert zu allen Punkten klare Empfehlungen.¹¹⁹ Für GR entwickelte die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur einen umfangreichen Leitfaden zu Gemeindefusionen (Fetz und Bühler 2005). ZH wird mit Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes (frühestens Januar 2014), das die finanzielle Unterstützung von Gemeindegemeinschaften definiert, einen entsprechenden Leitfaden entwickeln, auch UR plant, entsprechende Arbeitshilfen anzubieten.

Von diesen zwölf Kantonen gehen wiederum acht (BE, FR, GR, JU, LU, NE, SO und TI) in ihrer Unterstützung noch weiter: Sie beschränken sich nicht auf die Rolle des (passiven) Hilfestellers, sondern kontaktieren Gemeinden, für die sie eine Fusion als besonders zweckmässig erachten, aktiv und versuchen, eine entsprechende Diskussion in Gang zu bringen. Die genaue Art dieses Vorgehens wurde im vorangehenden Abschnitt besprochen.

Acht Kantone beschränken sich nicht auf die Rolle des (passiven) Hilfestellers, sondern kontaktieren Gemeinden, für die sie eine Fusion als besonders zweckmässig erachten, aktiv.

4.4.4 – Die finanzielle Förderung von Gemeindefusionen

Die Instrumente zur finanziellen Förderung von Gemeindegemeinschaften durch den Kanton sind vielfältig. In Form von Entschuldungen oder eines Steuerfussausgleichs adressieren sie direkt das Fusionshindernis der Finanzkraftdisparitäten, mit temporären Besitzstandsgarantien im Finanzausgleich können Fehlanreize des Finanzausgleichssystems reduziert werden, die Mitfinanzierung von Fusionsabklärungen erleichtert den Einstieg in die Fusionsdiskussion, und mit einer nicht zweckgebundenen Fusionspauschale, also sozusagen einer «Heiratsprämie», können entscheidende Anreize zur Fusion gesetzt werden. Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Instrumente sowie deren Anwendung durch die Kantone werden im Folgenden besprochen. Tabelle 10 ermöglicht einen schnellen Überblick über die Verbreitung der Instrumente.

16 Kantone unterstützen Gemeindefusionen auf die eine oder andere Art finanziell. Die Unterschiede sind jedoch nicht nur in der Art, sondern auch in der Höhe der Unterstützung eklatant. Die pro Fusion bezahlten Beiträge reichen von 25 000 Franken in BL für die Fusionsabklärung in einer Talschaft bis zu 40 Mio. Franken für die Finanzierung der zweiten Fusionswelle um Lugano (TI). Die Fusionsabklärungen werden in 12 der 16 Kantone unterstützt. Diese Unterstützung ist üblicherweise nicht an den Erfolg eines Fusionsprojekts gebunden. Mit bis zu 50 000 Franken pro Fusionsprojekt fällt die Bedeutung dieser Beiträge im Vergleich zu den durch die anderen Instrumente aufgewendeten Summen klein aus. Förderpauschalen im Fall einer Fusion sehen 12 der 16 Kantone vor. In 9 dieser 12 Kantone wird die Höhe der Pauschale ex ante ge-

¹¹⁹ www.vd.ch/ft/themes/territoire/communes/fusions-de-communes/guide-pour-les-fusions-de-communes/

mäss fixen Kriterien wie Einwohnerzahl, Finanzkraft und Anzahl an der Fusion beteiligter Gemeinden vom Gesetz definiert, die Kantone LU, SG und TI legen den Fusionsbeitrag individuell gemäss Zweckmässigkeit der Fusion und Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung fest.

Tabelle 10

Instrumente zur finanziellen Förderung von Gemeindefusionen (2012)

Die Tabelle ermöglicht einen schnellen Überblick über die Verbreitung der Instrumente zur finanziellen Förderung von Gemeindefusionen. Für die finanzielle Unterstützung der Fusionsabklärungen sowie für Entschuldungen, für Beiträge zum Steuerfussausgleich und für den temporären Ausgleich allfälliger Einbussen beim Finanzausgleich erhalten die Kantone jeweils 1 Punkt. Die Zahl in der Zeile «Temporärer Ausgleich allfälliger Einbussen im Finanzausgleich» gibt an, für wie viele Jahre diese «Besitzstandswahrung» gilt.

Die Förderpauschale im Fall der Fusion wird je nach Ausgestaltung mit bis zu 4 Punkten bewertet: 1 Punkt gibt die blosse Existenz einer Förderpauschale, jeweils ein zusätzlicher Punkt wird vergeben, falls dabei die Finanzkraft und die Zahl der teilnehmenden Gemeinden sowie die Zweckmässigkeit der Fusion berücksichtigt wird. Kantone, in denen die Pauschale nicht ex ante berechnet, sondern individuell festgelegt wird, erhalten automatisch alle 4 Punkte. Die Kantone AI, AR, BS, GE, GL, NW, OW, SZ, UR und ZG bieten keinerlei finanzielle Unterstützung an. Für das Gesamtranking erhalten diese Kantone 0 Punkte.

	LU	SG	TI	GR	JU	SO	VS	BE	AG	SH	NE	FR	VD	BL	TG	ZH
Finanzielle Unterstützung für die Fusionsabklärungen		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●		●
Förderpauschale im Fall einer Fusion	●	●	●	○	○	○	○	○	○		○	○	○			
erhöht für finanzschwache Gemeinden	●	●	●		●	●			●		●					
erhöht für Gruppenfusionen	●	●	●	●			●	●				●	●			
abhängig von Zweckmässigkeit der Fusion	●	●	●	●	●		●									
Entschuldungsbeiträge	●	●	●			●				●						
Beiträge zum Steuerfussausgleich	●	●		●												
Temporärer Ausgleich allfälliger Einbussen im Finanzausgleich	15		4	15	2	3-6	4	10	8	9					n.a.	
Punkte für die Sortierung	7	7	7	6	5	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	1
Punkte für das Gesamtranking		4				3					2				1	

Quelle: Eigene Erhebung

● vom Kanton individuell festgelegt ○ ex ante definiert gemäss fixer Kriterien

Förderpauschale im Fall einer Fusion

Eine Förderpauschale adressiert nicht direkt konkrete Fehlanreize. Umso mehr sollte sie möglichst individuell auf die «Bedürfnisse» der Fusion abgestimmt sein. Die Fusionspauschale ist dann optimal ausgestaltet, wenn sie nur ausbezahlt wird, falls (1) die Fusion zweckmässig ist, also z. B. Synergie- oder unausgeschöpfte Entwicklungspotenziale existieren, und (2) ohne die Pauschale (z. B. aufgrund der in Abschnitt 4.4.1 geschilderten Fehlanreize oder positiven externen Effekte) keine Fusion stattfinden würde. Sollte (2) nicht erfüllt sein, sind Mitnahmeeffekte die Folge. Sollte (1) nicht erfüllt, (2) jedoch erfüllt sein, würde der Kanton mit seiner Subvention gar eine Verschlechterung des Zustands herbeiführen. Zumindest gemäss ökonomischer Theorie wäre deshalb die individuelle Bestimmung des Fusionsbeitrags einer Ex-ante-Berechnung gemäss fixen Kriterien vorzuziehen. In der Realität sind jedoch auch individuell bestimmte – und meist ausgehandelte – Beiträge mit Problemen verbunden:

Sie bedingen erstens, dass der Kanton über die Zweckmässigkeit der Fusion – präziser formuliert: über den externen Nutzen, den die Fusion langfristig generiert – genau Bescheid weiss. Das ist jedoch nie der Fall. Zweitens kann diese Methode aus genau diesem Grund keine Rechtsgleichheit garantieren: Die Höhe des Beitrags wird aufgrund nicht objektivierbarer Kriterien festgelegt, und ist zudem oft mehr vom Verhandlungsgeschick der betroffenen Gemeinden als vom tatsächlichen potenziellen Nutzen der Fusion abhängig. Auch die Rechtssicherheit ist nicht immer gewährleistet, wie das Beispiel der Fusion von Littau mit Luzern zeigt. So gesehen ist eine Ex-ante-Berechnung der Fusionspauschale aufgrund weniger, fixer Kriterien der individuellen Festlegung der Pauschale zumindest ebenbürtig. Bei Letzterer besteht zudem die Gefahr, dass bei den Gemeindeexekutiven wie auch bei den Stimmberechtigten (überzogene) Begehrlichkeiten geschaffen werden, deren Nichterfüllung ein massives Fusionshindernis darstellen kann.¹²⁰

Fusionspauschale ex ante definiert gemäss fixer Kriterien Tabelle 11 fasst die Berechnungsweise der Pauschalen in Kantonen, die diese Methode bevorzugen, zusammen. Hierbei ist eine Abstufung der Beiträge nach mehr als nur der Einwohnerzahl wünschenswert, um beispielsweise die Mitnahmeeffekte zu reduzieren und trotzdem eine spürbare Wirkung zu erzielen.

– Eine erhöhte Fusionspauschale für finanzschwache Gemeinden ist vor allem bei Fusionen von Gemeinden mit hohen Unterschieden in der Finanzkraft sinnvoll, denn eine finanzstarke Gemeinde mit tiefem Steuerfuss hat wenig Interesse, mit einem schwächeren Partner zu fusionieren, da für sie zumindest in der kurzen Frist die (finanziellen) Nachteile aus der Fusion überwiegen würden. Hier wirkt die stärkere finanzielle Unterstützung der armen Gemeinde wie eine Mitgift, die diese Gemeinde für den reicheren Partner attraktiver macht. Aus ökonomischer Perspektive etwas schlechter rechtfertigen lässt sich die erhöhte Fusionspauschale im Fall einer Fusion zwischen zwei (oder mehreren) finanzschwachen Gemeinden, denn hier sind die Fehlanreize, die ohne die Unterstützung gegen eine Fusion sprechen, nicht so offensichtlich. Auch der potenzielle (externe) Nutzen einer Fusion scheint in einer dichtbesiedelten, nicht armen Agglomeration eher grösser zu sein als in der ländlichen, finanzschwachen Peripherie, denn aller Wahrscheinlichkeit nach «wird aus zwei Bettlern, die heiraten, kein Königs-paar». Hinsichtlich zukünftiger Fragen zur Aufgabenteilung kann es jedoch sehr wichtig und nützlich sein, besonders die schwächsten Glieder zu stärken, um den vorherrschenden Trend zur Zentralisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zu bremsen oder gar umzukehren.

Die Ex-ante-Berechnung der Fusionspauschale aufgrund weniger, fixer Kriterien ist der individuellen Festlegung der Pauschale in der Realität zumindest ebenbürtig.

¹²⁰ www.sg.vw.ch/d/fokus/Seiten/101004_GemeindeVereinigungsprojekten_Schaible.aspx

Tabelle 11

Ausgestaltung der Förderpauschale für Gemeindefusionen (2012)

	Grundpauschale	Erhöhte Pauschale für Gruppenfusionen	Erhöhte Pauschale für finanzschwache Gemeinden
AG	CHF 400 000 pro beteiligte Gemeinde	nein	Pro-Kopf-Beitrag für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft. Höhe des Beitrags ist proportional zur Differenz der durchschnittlichen Steuerkraft zur Steuerkraft der Gemeinde. Pro-Kopf-Beitrag wird nur für die ersten 500 Einwohner pro Gemeinde voll ausbezahlt und sinkt danach kontinuierlich bis auf 5% des ursprünglichen Werts (ab 10 000 Einwohnern)
BE	CHF 400 pro Einwohner (EW) für maximal 1000 EW pro beteiligte Gemeinde	Multiplikator bei der Fusion von 3, 4, 5 etc. Gemeinden von 1,1, 1,2, 1,3, etc.	nein
FR	CHF 200 pro EW	Multiplikator bei der Fusion von 3, 4, 5 etc. Gemeinden von 1,1, 1,2, 1,3, etc.	nein
GR	CHF 150 000 pro beteiligte Gemeinde und CHF 350 pro EW für maximal 3000 EW insgesamt	Ab der 4. beteiligten Gemeinde Erhöhung der Grundpauschale je Gemeinde auf CHF 200 000	nein
JU	CHF 500 pro EW für maximal 1000 EW pro beteiligte Gemeinde	nein	Grundpauschale wird multipliziert mit dem umgekehrten Ressourcenindex
NE	CHF 400 pro EW für maximal 2500 EW pro beteiligte Gemeinde. Für Gemeinden mit über 10 000 EW kann die Grenze ausnahmsweise auf 5000 angehoben werden	nein	Grundpauschale wird multipliziert mit dem Quotient aus Steuerfuss (relativ zum kantonalen Durchschnitt) und Steuerkraft (relativ zum Durchschnitt der fusionierenden Gemeinden [*]). Ergibt für finanzschwache Gemeinden eine Pauschale von bis zu CHF 800 pro EW
SO	CHF 100 pro EW, insgesamt mindestens CHF 50 000 höchstens CHF 500 000	nein	Zusätzlich CHF 100 bis 300 pro Einwohner für strukturschwache Gemeinden (proportional zum inversen Strukturstärkeindex)
VD	CHF 250 pro EW für maximal 1500 EW pro beteiligte Gemeinde bzw. 3000 EW insgesamt	Multiplikator bei der Fusion von 3, 4, 5 etc. Gemeinden von 1,1, 1,2, 1,3, etc.	nein
VS	Pro beteiligte Gemeinde: CHF 300 000 für bis zu 100 EW CHF 500 pro EW für den 101. bis 500. EW CHF 400 pro EW für den 501. bis 1000. EW CHF 100 pro EW für den 1001. bis 2000. EW CHF 33.33 pro EW für den 2001. bis 5000. EW CHF 20 pro EW für den 5001. bis 10 000. EW CHF 10 pro EW ab dem 10 000. EW	Multiplikator bei der Fusion von 4, 5, 6 etc. Gemeinden von 1,5, 1,75, 2,0 bis 3,0 (bei mindestens 10 Gemeinden)	nein

Quelle: Eigene Recherche

^{*} Beispielfusionen (x+y: Gemeinde mit x Einwohnern fusioniert mit Gemeinde mit y Einwohnern):

A: 5000 + 5000

B: 4500 + 500

C: 5 × 1000 + 5 × 500

D: 4 × 250

Spezialbeiträge aufgrund Finanzstärke und Zweckmässigkeit sind nicht berücksichtigt.

<i>Unterstützung abhängig von der Zweckmässigkeit der Fusion</i>	<i>Pauschale für Beispielfusionen* : Total / pro Kopf (in CHF)</i>	<i>Zusätzliche Anmerkungen</i>
nein	A: 0,80 Mio. / 80 B: 0,80 Mio. / 160 C: 8,00 Mio. / 1067 D: 1,60 Mio. / 1600	Diese Regelung gilt erst seit Januar 2012. Davor operierte der Kanton mit einem Verschuldungsausgleich
nein	A: 0,80 Mio. / 80 B: 0,60 Mio. / 120 C: 5,40 Mio. / 720 D: 0,48 Mio. / 480	–
nein	A: 2,00 Mio. / 200 B: 1,00 Mio. / 200 C: 2,70 Mio. / 360 D: 0,24 Mio. / 240	–
Zusätzlich maximal 2 Mio. Franken (für die gesamte Fusion) bei «hohem Strukturbereinigungseffekt»	A: 1,35 Mio. / 135 B: 1,35 Mio. / 270 C: 2,90 Mio. / 387 D: 1,00 Mio. / 1000	Diese leicht angepasste Regelung ist seit Juli 2011 in Kraft
Kanton kann Unterstützung verweigern, wenn er den Fusionsperimeter als unzweckmässig (weil z.B. zu klein) erachtet	A: 1,00 Mio. / 100 B: 0,75 Mio. / 150 C: 3,75 Mio. / 500 D: 0,50 Mio. / 500	–
nein	A: 2,00 Mio. / 200 B: 1,20 Mio. / 240 C: 3,00 Mio. / 400 D: 0,40 Mio. / 400	** NE ist damit der einzige Kanton, der bei der Erhöhung der Fusionspauschale für eine finanzschwache Gemeinde unterscheidet, ob diese mit (einer) finanzstarken oder mit (einer) ebenfalls finanzschwachen fusioniert
nein	A: 0,50 Mio. / 50 B: 0,50 Mio. / 100 C: 0,50 Mio. / 67 D: 0,10 Mio. / 100	Auch die Dauer der Besitzstandsgarantie im Finanzausgleich und die Höhe der Projektkostenbeiträge sind abhängig von der Strukturstärke der Gemeinde
nein	A: 0,75 Mio. / 75 B: 0,50 Mio. / 100 C: 1,35 Mio. / 180 D: 0,30 Mio. / 300	Der weitaus grössere Anreiz für Gemeindefusionen wird durch das neue Finanzausgleichssystem, das seit Januar 2011 in Kraft ist, erzeugt (vgl. Abschnitt 4.2.1)
Das Kantonsparlament kann für die gesamte Fusion in «besonderen Fällen» zusätzliche Hilfe von bis zu 1 Mio. Franken zusprechen oder die zugesprochene Hilfe kürzen	A: 1,80 Mio. / 180 B: 1,38 Mio. / 277 C: 18,00 Mio. / 2400 D: 2,25 Mio. / 2250	Diese Regelung gilt erst seit Januar 2012. Sie ersetzt die Fusionsverordnung vom 8. Juni 2005

- Gruppenfusionen haben eine stärker strukturbereinigende Wirkung als Zweierfusionen und generieren deshalb einen höheren externen Nutzen. Mit einer Erhöhung der Pauschale für Gruppenfusionen kann der Kanton diesem Umstand Rechnung tragen.
- Indem der Kanton Fusionspauschalen nicht bedingungslos auszahlt, sondern von der (durch ihn beurteilten) Zweckmässigkeit der Fusion abhängig macht, kann er verhindern, dass Fusionen, die kaum einen externen Nutzen generieren, durch kantonale Steuergelder subventioniert werden.

Fusionspauschale individuell festgelegt In den drei Kantonen LU, SG und TI werden die Pauschalen nicht ex ante festgelegt, sondern von Fall zu Fall bestimmt. Diese Beiträge können damit je nach Bedarf implizit auch Entschuldungen, Steuerfussausgleiche oder Beteiligungen an Reorganisationskosten beinhalten. Sie sind vom Nutzen, den sich der Kanton aus der Fusion verspricht, und damit üblicherweise auch von der Finanzkraft und der Zahl der fusionierenden Gemeinden abhängig. In LU werden die Beiträge im Verhandlungsmodell bestimmt. Die 12 seit 2004 erfolgten Fusionen, die einer Reduktion um 20 Gemeinden entsprechen, wurden vom Kanton mit insgesamt 34,4 Mio. Franken unterstützt.¹²¹ Derzeit ist eine Revision des Finanzausgleichs im Gang, die eine teilweise Abkehr von den Verhandlungsbeiträgen und die Einführung von Pro-Kopf-Pauschalen vorsieht. Das Inkrafttreten ist auf Januar 2013 geplant. In SG berechnet das Amt für Gemeinden explizit das Synergiepotenzial jeder Gemeindefusion und finanziert den teilnehmenden Gemeinden die voraussichtlichen Synergien für einige Jahre vor. Auch politische Erwägungen der Kantonsregierung spielen eine Rolle. Ein Zusammenschluss von Schulgemeinden kann beispielsweise unerwünscht sein, falls er die Fusion der politischen Gemeinden verzögern oder erschweren würde. Um Fehlanreize für die Gemeinden zu vermeiden, publiziert der Kanton die genauen Kriterien zur Festlegung der Höhe der finanziellen Unterstützung nicht. Auch im TI ist der Kantonsbeitrag von diversen Faktoren, wie der Finanzkraft(-konstellation), der Grösse der Fusion und dem erwarteten Nutzen, abhängig. Die Richtlinien der Unterstützung sind im Gesetz verankert, die Beiträge werden vom Parlament festgelegt. Für die Sanierung finanz- und strukturschwacher Gemeinden existiert ein spezifischer Fonds, die restlichen Beiträge werden ad hoc finanziert.

In SG berechnet das Amt für Gemeinden explizit das Synergiepotenzial jeder Gemeindefusion und finanziert den teilnehmenden Gemeinden die voraussichtlichen Synergien für einige Jahre vor.

Entschuldungsbeiträge

Ökonomisch gesehen ist es keine optimale Lösung, spezifische Fusionshemmnisse, die durch Fehlanreize im Finanzausgleich verursacht werden oder die gewissen Gemeindekonstellationen (z. B. reiche und arme Ge-

¹²¹ In diesem Betrag sind die 20 Mio. Franken, die für die Fusion von Littau mit Luzern ursprünglich geplant waren, nicht enthalten. Da das kantonale Stimmvolk den Kantonsbeitrag ex post ablehnte, war diese Fusion für den Kanton sehr «günstig».

meinde mit grosser Disparität in Steuerfüssen oder Infrastrukturqualität) grundsätzlich immanent sind, durch unspezifische Gegenanreize zu kompensieren. Instrumente wie Entschuldungen oder Beiträge zum Steuerausgleich sind aus dieser Perspektive vorzuziehen. Besonders das Instrument der Entschuldung kann sich jedoch als problematisch erweisen. Derzeit operieren deshalb nur wenige Kantone mit Beiträgen zur Entschuldung. Neben den Kantonen LU, SG und TI, in denen Entschuldungen einen Bestandteil der individuell festgelegten Fusionspauschale darstellen können, sehen nur noch SH und SO (Teil-)Entschuldungen fusionierender Gemeinden vor. In SH sind die Entschuldungen (neben der temporären Besitzstandswahrung bei Finanzausgleichszahlungen) das einzige Instrument zur finanziellen Förderung von Gemeindefusionen. Fusionspauschalen werden nicht entrichtet.

Ein grosses Problem von Entschuldungen ist ihr negativer Anreiz auf die Haushaltsdisziplin der Gemeinden: Ohne klare flankierende Massnahmen durch den Kanton ist es wahrscheinlich, dass Gemeinden kurz vor einer sich abzeichnenden Fusion noch wichtige (und weniger wichtige) grössere Investitionen tätigen, im Wissen darum, dass der Kanton über die Reduktion des dadurch verursachten Schuldenstands einen Grossteil dieser Kosten rückwirkend übernimmt. Analog zum Betrachten der Fusion als «Hochzeit» wird bei diesem Verhalten von einem «Polterabend» gesprochen. Solche Polterabende können beispielsweise verhindert werden, indem als Berechnungsbasis der Schuldenstand fünf Jahre vor Abschluss der Fusionsverhandlungen herangezogen wird. Dass ein nicht richtig ausgestalteter Verschuldungsausgleich den Kanton und dessen Steuerzahler teuer zu stehen kommen kann, zeigte sich jüngst im AG: Der Kanton führte 2006 einen Verschuldungsausgleich für fusionswillige Gemeinden ein. Die Polterabende im Vorfeld zweier Gemeindefusionen mit insgesamt sieben beteiligten Gemeinden und 7500 betroffenen Einwohnern kosteten den Kanton 25 Mio. Franken. Auch GL war bei der Umsetzung der Gemeindereform mit diesem Problem konfrontiert. Da der Kanton den auf Januar 2011 fusionierenden Gemeinden einen Schuldenausgleich im Umfang von 20 Mio. Franken in Aussicht stellte, musste er die Investitionsvorhaben der Gemeinden genau kontrollieren. Die kommunalen Budgetvoranschläge, die sich der Kanton zeigen liess, sahen für das Jahr 2009 Investitionen über insgesamt 42 Mio. Franken vor – ein Betrag, der beinahe dreimal höher lag als üblich. Der Kanton führte daraufhin mit jeder «auffälligen» Gemeinde Einzelgespräche, um den wahren Investitionsbedarf zu klären und die vorgesehenen Investitionen auf ein vernünftiges Niveau zu senken. Diese Interventionen wiederum kritisierten viele Gemeinden als unberechtigten Eingriff in ihre Autonomie.

Auch bei korrekter Ausgestaltung können Entschuldungen jedoch das eigentliche Ziel – nämlich eine finanzschwache Gemeinde zu einem akzeptablen Fusionspartner zu machen – verfehlen. Die wirklich finanz-

Das Instrument der Entschuldung kann sich aus anreiztechnischer Sicht als problematisch erweisen. Derzeit operieren deshalb nur wenige Kantone mit Beiträgen zur Entschuldung.

schwachen Gemeinden sind nämlich oft nicht übermässig verschuldet, haben jedoch eine dringend zu erneuernde Infrastruktur. Umgekehrt ist eine hohe Verschuldung oft vielmehr ein Hinweis auf kürzlich erfolgte, grössere Infrastrukturerneuerungen und nicht unbedingt auf die Finanzschwäche der Gemeinde. So gesehen wären anstelle eines Verschuldungsausgleichs Beiträge zum Ausgleich der Infrastrukturniveaus zweckmässiger. Anreiztechnisch ist dieses Vorgehen (ohne flankierende Massnahmen) jedoch nicht weniger problematisch: Beim Schuldenangleich wird vor der Fusion viel investiert, und der Kanton zahlt danach die Zeche, beim Infrastrukturangleich wird vor der Fusion nichts investiert und der Kanton zahlt danach die nötigen Investitionen. Bis Ende 2011 sah das VS einen solchen Infrastrukturangleich vor. Gemäss der alten Gemeindefusionsverordnung konnte das Parlament einer neuen Gemeinde bis zu 500 000 Franken, in begründeten Ausnahmefällen sogar bis zu 1 Mio. Franken, an die Kosten, die diese zur Behebung der mangelnden Erschliessung (Basisinfrastruktur) der einen oder anderen fusionierenden Gemeinde tragen muss, zusprechen. Diese Regelung wurde durch einen allgemeiner gehaltenen Artikel ersetzt, wonach das Parlament in «speziellen Fällen» eine zusätzliche Hilfe von bis zu 1 Mio. Franken zusprechen kann.

Auch bei korrekter Ausgestaltung können Entschuldungen das eigentliche Ziel – nämlich eine finanzschwache Gemeinde zu einem akzeptablen Fusionspartner zu machen – verfehlen.

Beiträge zum Steuerfussausgleich

Beiträge zum Steuerfussausgleich haben das gleiche Ziel wie Entschuldungen: Den Steuerzahlern einer ressourcenstarken Gemeinde mit folglich tiefem Steuerfuss soll die Fusion mit einer finanzschwächeren Gemeinde mit höherem Steuerfuss schmackhaft gemacht werden, indem der Kanton dem Fusionsprodukt zumindest für ein bis zwei Legislaturperioden durch finanzielle Zuschüsse das Verweilen auf dem tieferen der beiden Steuerfüsse ermöglicht. Danach sollen die erhofften Synergieeffekte, die üblicherweise nicht von heute auf morgen eintreten, diese Aufgabe übernehmen. Solche Beiträge sind grundsätzlich zu befürworten, weil sie das Problem direkt adressieren und punkto Fehlanreize nicht ganz so problematisch sind wie Entschuldungen. Ein Steuerfussausgleich ist allerdings nur finanzierbar, wenn die Steuerfüsse ohnehin nicht allzu weit auseinander liegen. Besonders für potenziell sehr zweckmässige Fusionen grösserer Einheiten in Agglomerationen können die Steuerfussunterschiede zwischen Kernstadt und Umland deshalb schnell ein unüberwindbares Hindernis darstellen. Dieses Instrument wird deshalb nur von wenigen Kantonen angewendet. Derzeit können Beiträge zum Steuerfussausgleich (implizit) Bestandteil der individuell ermittelten Fusionspauschalen von LU und SG sein. Auch GR zahlt bei Bedarf Beiträge zum Steuerfussausgleich. Das TI hat sich zum Ziel gesetzt, bei der Fusionsunterstützung ohne solche Beiträge auszukommen, komplett ausgeschlossen werden sie aber nicht.

Temporärer Ausgleich allfälliger Einbussen im Finanzausgleich (Besitzstandswahrung)

Der Zusammenschluss von Gemeinden mit unterschiedlicher Finanzkraft kann für diese zu Einbussen in den Finanzausgleichszahlungen, die ihnen der Kanton ausrichtet, führen. Besonders ausgeprägt ist dieses Problem in Kantonen mit einem Finanzausgleichssystem, das kleine Gemeinden explizit bevorteilt (vgl. Abschnitt 4.2.1). Es mag zwar absurd erscheinen, einen Fehlanreiz zu verkleinern, indem man die Zahlungen, die ihn erst ausgelöst haben, einfach noch länger aufrecht hält. Ohne die Fusion müsste der Kanton diese Gelder aber gar auf unbestimmte Zeit ausrichten. Insofern ist dies für den Kanton ein günstiges Instrument, das zudem bei den Gemeinden (verständlicherweise) auf grosse Akzeptanz stösst. Bei einem Vergleich der Gesamthöhe von kantonalen Fusionsbeiträgen müsste deshalb klar unterschieden werden zwischen eigentlichen «Heiratsprämien» wie den Fusionspauschalen, die der Kanton im Falle der Fusion zusätzlich zahlt, und den Kompensationszahlungen zur Besitzstandswahrung der fusionierenden Gemeinden, die er auch ohne Fusion weiterhin entrichten müsste. Von den 46,2 Mio. Franken, die GR zwischen 2000 und 2010 für insgesamt 17 Zusammenschlüsse mit 51 beteiligten Gemeinden aufwendete, betrafen beispielsweise 27,5 Mio. Franken solche Ausgleichsbeiträge. Über eigentliche Förderpauschalen wurden «nur» 18,6 Mio. Franken ausbezahlt (Kanton Graubünden 2010).

Neben GR gleichen seit 2012 neun weitere Kantone (AG, BE, JU, LU, SH, SO, TG, TI und VS) potenzielle Einbussen im Finanzausgleich aus. TG, der ansonsten Gemeindefusionen nicht aktiv unterstützt, gewährt an den Zusammenschluss von Gemeinden einmalig Beiträge, falls durch die Reorganisation der Finanzausgleich belastet wird. Bei der Dauer, für die solche Kompensationsbeiträge gewährt werden, gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. JU, der den Ausgleich erst auf Januar 2012 eingeführt hat, gewährt ihn für bloss 2 Jahre, TI und VS (seit 2012) für 4, SO je nach Finanzstärke der Gemeinde für 3 bis 6. AG hat ihn 2012 von 4 auf 8 Jahre verdoppelt. Die Finanzausgleichsgesetze in GR und LU sehen hingegen eine Kompensation während 15 Jahren vor. Die Bestimmung der optimalen Länge der Besitzstandswahrung muss wohl in Abhängigkeit der Ziele des Kantons beurteilt werden. Eine sehr kurze Besitzstandswahrung wird die vom Finanzausgleich verursachten Fehlanreize kaum stark genug senken, eine sehr lange hingegen kannibalisiert eines der Hauptziele des Kantons im Zusammenhang mit Gemeindefusionen, nämlich die Reduktion der Finanzausgleichszahlungen, für lange Zeit.

Drei Kantone mit ausstehenden Gesetzesanpassungen

In ZH sieht der Entwurf für das neue Gemeindegesetz, das frühestens im Januar 2014 in Kraft treten wird, die finanzielle Förderung von Gemeindefusionen vor. Sie soll über eine Pro-Kopf-Pauschale und einen Entschuldungsbeitrag geschehen; für beide ist ein Rechtsanspruch der

fusionierenden Gemeinden vorgesehen. Zusätzlich kann der Kanton Beiträge zum Steuerfussausgleich sowie zur Kompensation von Einbussen beim Finanzausgleich leisten. Eine Präzisierung der Gesetzesartikel in einer noch auszuarbeitenden Gemeindeverordnung ist vor allem hinsichtlich des geplanten Entschuldungsbeitrags zu empfehlen. Schon heute würde sich das Gemeindeamt darum bemühen, diese Instrumente bei Bedarf im Einzelfall zur Anwendung zu bringen. Derzeit steht in ZH aber keine einzige Gemeindefusion unmittelbar bevor.

In UR wurde 2011 die Vorvernehmlassung zum Finanzierungsmodell für die angestrebte Reduktion der Gemeindezahl (von 20 auf 7 oder 5 Gemeinden) durchgeführt. Die Finanzdirektion und eine aus Vertretern der Gemeinden und Kantonsverwaltung zusammengesetzte Arbeitsgruppe schlugen je ein Finanzierungsmodell vor. Beide Modelle sehen Beiträge zu den Projektkosten, einwohnerzahlabhängige Fusionspauschalen, die temporäre Besitzstandswahrung im Finanzausgleich sowie Sonderbeiträge (falls die erstgenannten Beiträge nicht reichen, um ein Fusionshindernis zu überwinden) vor.

Das Gemeindestrukturereformprojekt in AI wurde schon angesprochen. Sollte die Landsgemeinde im April 2012 der Reduktion auf zwei Gemeinden zustimmen (was eher unwahrscheinlich scheint), müsste sich der Kanton eingehend mit der Finanzierung einer solchen Neustrukturierung befassen.

4.4.5 – Zwangsfusionen

In der Bundesverfassung ist nirgends eine Existenzgarantie für die Gemeinden festgehalten. Zumindest die Auflösung gut funktionierender Gemeinden, die einen Grossteil der Aufgaben in Eigenregie und effizient erfüllen können, würde hingegen dem in der Bundesverfassung verankerten Prinzip der Subsidiarität widersprechen. Da diese jedoch ein eher unscharfer Begriff ist, haben die Kantone theoretisch freie Hand bei der Gestaltung der untersten Gebietskörperschaftsebene. In ausnahmslos allen Kantonen herrscht jedoch der Konsens, dass Zwangsfusionen nur die Ultima Ratio sind, in einer Mehrheit der Kantone ist die Bestandesgarantie der Gemeinden sogar verfassungsrechtlich verankert. Derzeit sind Zwangsfusionen – also jede Art von Gemeindefusion, über die eine Gemeinde nicht alleine befinden kann – nur in den sieben Kantonen FR, GR, JU, LU, TG, TI und VS gesetzlich zulässig.

In allen Kantonen herrscht der Konsens, dass Zwangsfusionen nur die Ultima Ratio sind, in einer Mehrheit der Kantone ist die Bestandesgarantie der Gemeinden sogar verfassungsrechtlich verankert.

Praxis in den Kantonen

Deutlich am aggressivsten geht das TI vor. Dessen Kantonsparlament ordnete schon in fünf Fällen eine Zwangsfusion an. Davon betroffen waren nicht ausschliesslich finanzschwache Kleinstgemeinden: 2008 wurde die Gemeinde Capriasca (4500 Einwohner) dazu gezwungen, drei Kleinstgemeinden mit insgesamt 1300 Einwohnern «aufzunehmen». Im selben Jahr entschied das Kantonsparlament auf Antrag der Regierung, die ver-

hältnismässig ressourcenstarke Gemeinde San Nazzaro zur Teilnahme an der Gruppenfusion mit acht deutlich finanzschwächeren Gemeinden in der Region Cambarogno zu zwingen. San Nazzaro rekurrierte vor Bundesgericht – erfolglos –, denn Artikel 9 des kantonalen Gesetzes zu Gemeindezusammenschlüssen definiert sehr exakt, dass das Parlament eine Fusion nicht nur anordnen kann, wenn sich eine Gemeinde aus finanziellen und personellen Gründen nicht mehr effizient verwalten kann, sondern auch, «wenn die Teilnahme einer Gemeinde an der Bildung einer neuen Gemeinde aus geographischen, raumplanerischen und wirtschaftlichen Gründen sowie aus Gründen des Angebots von Dienstleistungen und der Erschliessung finanzieller Quellen notwendig ist». Von den anderen Kantonen ist VS der einzige, in dem schon einmal eine Zwangsfusion vom Parlament angeordnet wurde: Im Jahr 2004 wurde die Gemeinde Ausserbinn gegen ihren Willen an Ernen angeschlossen. Auch sie rekurrierte erfolglos vor Bundesgericht.

In fünf weiteren Kantonen sind Zwangsfusionen zwar theoretisch möglich, wurden bisher aber noch nie angeordnet. In GR könnte der Grosse Rat den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, falls (1) die Gemeinde aufgrund unzureichender personeller und finanzieller Ressourcen dauernd ausserstande ist, ihre Aufgaben zu erfüllen oder falls (2) ihre Teilnahme an einer Gruppenfusion unentbehrlich für die Aufgabenerfüllung der neuen Gemeinde ist und die Mehrheit der anderen betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt hat.¹²² Dieser Gesetzesartikel ist allerdings bald 30 Jahre alt und wurde noch nie – auch nicht als Druckmittel – angewendet. Im TG kann der Grosse Rat gemäss Kantonsverfassung aus «triftigen Gründen» Änderungen in Bestand und Gebiet politischer Gemeinden beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt.¹²³ Gemeindefusionen sind in TG derzeit aber ohnehin kein Thema.

Auch in FR kann «der Staat» gemäss Verfassung eine Zwangsfusion anordnen, «wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern».¹²⁴ Es herrscht allerdings der Konsens, dass dies derzeit keine Option ist. Zudem fehlt im Gemeindegesetz ein Artikel, der diese unspezifische Formulierung präzisieren würde. In LU könnte das Parlament theoretisch eine Fusion anordnen, «sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert». Möglich wäre dies jedoch nur auf Antrag einer betroffenen Gemeinde. Der Kanton kann also nicht von sich aus tätig werden. Der Beschluss unterläge zudem dem fakultativen Referendum. Letztlich entschieden also die Stimmberechtigten des ganzen Kantons.¹²⁵ In SG verweist die Verfassung darauf, das Gesetz

¹²² Art. 94 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden

¹²³ §58 Abs. 4 Verfassung des Kantons Thurgau

¹²⁴ Art. 135 Abs. 4 Verfassung des Kantons Freiburg

¹²⁵ §74 Abs. 3 Verfassung des Kantons Luzern

könne Zwangsfusionen vorsehen.¹²⁶ Da eine entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt, sind in SG keine Zwangsfusionen möglich. JU hingegen hat auf Januar 2012 die gesetzliche Grundlage hierzu geschaffen. Das Parlament kann neu eine Zwangsfusion anordnen, wenn mindestens zwei der folgenden drei Punkte erfüllt sind: (1) Die Gemeinde kann ihren Verpflichtungen aufgrund ihrer finanziellen Situation und mangels Ressourcen nicht mehr nachkommen. (2) Der Gemeinde war es in der Vergangenheit regelmässig nicht möglich, ihre Ämter komplett zu belegen. (3) Die Gemeinde ist in hohem Umfang von der Zusammenarbeit mit ihren Nachbargemeinden abhängig.¹²⁷

In AG sah das 1. Massnahmenpaket der Gemeindereform eine Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden vor. Dieses wurde jedoch im Herbst 2009 vom Aargauer Stimmvolk abgelehnt. In BE ist zurzeit eine Revision der Gemeindegesetzgebung inklusive Anpassung der Verfassung mit ebendiesem Vorhaben im Gang. Der Grosse Rat soll die Möglichkeit erhalten, einen Zusammenschluss anzuordnen, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbständig zu erfüllen. Zudem soll die Beteiligung einer Gemeinde an einer Gruppenfusion angeordnet werden können, wenn die Mehrheit der beteiligten Gemeinden und Stimmenden der Fusion zustimmt. Die Vorlage wurde in der ersten Lesung Ende Januar 2012 vom Grossen Rat ohne nennenswerte Anpassungen durchgewinkt, die Volksabstimmung ist im Herbst 2012 vorgesehen. Obwohl in der Vernehmlassungsphase eine grosse Mehrheit der Gemeinden der Lockerung der Bestandesgarantie zustimmte, ist besonders in den ländlichen Regionen mit Widerstand zu rechnen. Sowohl in AG als auch in BE bestand bzw. besteht nicht die Absicht, diese neu geschaffene Möglichkeit oft einzusetzen. Vielmehr soll damit ein Signal gesetzt werden, dass nicht jede Gemeinde unabhängig davon, wie klein und wie schwierig zu finanzieren sie ist, ein Recht auf den Status quo hat.

Die Verfassung des Kantons GL sah die Möglichkeit zu kantonal verordneten Fusionen ebenso wenig vor wie die Verfassungen der meisten anderen Kantone.

Spezialfall GL (und AI?)

Als Paradebeispiel für Zwangsfusionen sehen einige Akteure die Top-down-Neustrukturierung der Gemeindelandschaft in GL. Es ist allerdings zu betonen, dass die Verfassung von GL die Möglichkeit zu kantonal verordneten Fusionen ebenso wenig vorsah wie die Verfassungen der meisten anderen Kantone. Es war erst der Beschluss der Landsgemeinde im Mai 2006, drei Einheitsgemeinden zu bilden, aufgrund dessen die Verfassung entsprechend angepasst wurde (vgl. Box 2). Grundsätzlich wäre eine solche von den Stimmberechtigten legitimierte Verfassungsänderung, die eine drastische Reduktion der Gemeindezahl beinhaltet, in jedem Kanton möglich. Zweifellos hätte eine solche Vorlage jedoch ohne die Existenz der Landsgemeinde im anderswo üblichen politischen

¹²⁶ Art.99 Abs.2 Verfassung des Kantons St. Gallen

¹²⁷ Art.69b Gemeindegesetz des Kantons Jura

Prozess der brieflichen Volksabstimmung deutlich geringere Chancen gehabt. Denn es war die Eigendynamik der Landsgemeinde, die überhaupt erst zum Drei-Gemeinden-Vorschlag führte. Dass dieser dem spontanen Votum eines Bürgers entstammte und nicht von der Regierung kam, war für die Zustimmung des Glarner Stimmvolks wohl mitentscheidend. Ob im Rahmen der Gemeindereform wirklich Zwangsfusionen (also Fusionen von Gemeinden gegen ihren Willen) stattgefunden haben, ist unklar. Die Zweidrittelmehrheit der 12 000 bis 14 000 anwesenden Stimmberechtigten, die an der ausserordentlichen Landsgemeinde vom November 2007 dem Projekt zustimmten, legen den Schluss nahe, dass höchstens einzelne kleine Gemeinden gegen ihren Willen fusioniert wurden.

Einen ähnlichen Entscheid verhindern will offenbar die Regierung von AI – dem neben GL einzigen Kanton mit Landsgemeinde. Sie legte fest, dass der bevorstehende Entscheid der Landsgemeinde über den Zusammenschluss der Gemeinden im inneren Landesteil nur gilt, wenn jede betroffene Gemeinde zustimmt.

Streitpunkt Zwangsfusionen

Eine Zwangsfusion stellt für die betroffene Gemeinde einen Verstoß gegen die Gemeindeautonomie dar. Zwangsfusionen deswegen rundweg abzulehnen, würde jedoch zu kurz greifen. Denn das in der Bundesverfassung verankerte Prinzip der Subsidiarität darf nicht mit einem Aufruf zur politischen Autonomie noch so kleiner Einheiten verwechselt werden. Es besagt vielmehr, dass eine Aufgabe möglichst bürgernah erbracht werden, sprich, nur dann an eine übergeordnete Körperschaftsebene abgegeben werden soll, wenn sie von der unteren nicht mehr zweckmässig erfüllt werden kann. Erst indem ein Kanton die Voraussetzungen für leistungsfähige kommunale Strukturen schafft, ermöglicht er, dass ein nennenswerter Anteil der Leistungen auch wirklich durch diese unterste Körperschaftsebene – also durch die Gemeinden – erbracht werden kann. So gesehen ist es durchaus im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, wenn der Kanton, sozusagen als Ultima Ratio, Gemeindefusionen erzwingen kann. Bei finanzschwachen, kleinen Gemeinden, auf die sich die Gesetzesartikel zu Zwangsfusionen üblicherweise beziehen, könnte es sich der Kanton jedoch deutlich einfacher machen: Er könnte ihnen, falls sie sich der offensichtlichen Notwendigkeit einer Fusion widersetzen, die Gelder aus dem Finanzausgleich kürzen oder gänzlich verwehren. Durch den erhöhten finanziellen Druck würde das Interesse einer solchen Gemeinde, sich einer anderen anzuschliessen, automatisch steigen. Genau dieses Druckmittel sieht die bevorstehende Gesetzesanpassung in BE vor. Im VS ist eine entsprechende Regelung schon in Kraft, allerdings ohne bisher Anwendung gefunden zu haben.

Das in der Bundesverfassung verankerte Prinzip der Subsidiarität darf nicht mit einem Aufruf zur politischen Autonomie noch so kleiner Einheiten verwechselt werden.

05 Ranking und Schlussfolgerungen

5.1 _	Ranking	_ 152
5.1.1 _	Finanzkontrolle und Transparenz	152
5.1.2 _	Interkommunaler Finanzausgleich	154
5.1.3 _	Interkommunale Zusammenarbeit	155
5.1.4 _	Fusionsförderung	157
5.1.5 _	Gesamtranking	159
5.2 _	Fazit	_ 161
5.2.1 _	Chancen von Gemeindefusionen	162
5.2.2 _	Handlungsempfehlungen an die Kantone	164
5.2.3 _	Schlussbemerkungen	167

5.1 _ Ranking

In *Kapitel 4* wurde bewusst auf die Einordnung der Ergebnisse in Bezug auf ein (Gesamt-)Ranking verzichtet, denn der Fokus sollte uneingeschränkt auf der Analyse der einzelnen Instrumente liegen. Die folgenden Abschnitte ermöglichen nun einen schnellen Überblick über das Abschneiden der Kantone in den vier Teilgebieten. Die Analyse in *Kapitel 4* umfasst allerdings viele Aspekte und Details, die sich nicht direkt in Punkten für die Gesamtwertung niederschlagen. Auch berücksichtigen diese Rankings nicht den Bedarf für Strukturoptimierungen (vgl. Kapitel 3), sondern beurteilen einzig den Umfang, in dem die Kantone diesem Zweck (direkt oder indirekt) dienliche Instrumente einsetzen. Während in den Teilgebieten «Finanzkontrolle und Transparenz» sowie «Interkommunaler Finanzausgleich» unabhängig von der Gemeindestruktur und der Kantonsgrösse eine möglichst hohe Punktzahl wünschenswert ist, lässt sich in der «Interkommunalen Zusammenarbeit» ein nicht voll ausgebautes Instrumentarium (Transparenz, Strategie, demokratische Mindestanforderungen) in einigen Kantonen durch die geringe Relevanz der IKZ rechtfertigen. Das trifft jedoch nur auf AI, BS, GL und allenfalls OW mit Sicherheit zu.¹²⁸ Dasselbe gilt – sogar noch etwas stärker – für die «Fusionsförderung». Doch auch hier zeigt sich: Gar kein Anlass für eine Neustrukturierung der kommunalen Ebene existiert nur in GL und allenfalls in OW und ZG. In BS wiederum wäre durchaus Bedarf vorhanden – Eingemeindungen in die Stadt Basel wären möglicherweise von grossem Nutzen – doch sind dem Halbkanton aufgrund seiner Kleinheit die Hände gebunden. Was der Kanton in Sachen interkantonale und internationale Zusammenarbeit tun kann, tut er (Müller-Jentsch und Rühli 2010: 79).

Die Analyse in Kapitel 4 umfasst viele Aspekte und Details, die sich nicht direkt in Punkten für die Gesamtwertung niederschlagen.

5.1.1 _ Finanzkontrolle und Transparenz

Unter diesen beiden Oberbegriffen werden die Gemeindefinanzberichterstattung durch den Kanton, die Mindestkompetenzen der kommunalen Kontrollorgane und der (geplante) Zeitpunkt der Umsetzung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 auf kommunaler Ebene bewertet. Mit einer guten Gemeindefinanzberichterstattung kann der Kanton die Transparenz der staatlichen Leistungserbringung erhöhen und damit zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften beitragen. Indem der Kanton den kommunalen Kontrollorganen (in der Deutschschweiz die Rechnungs- oder Geschäfts-

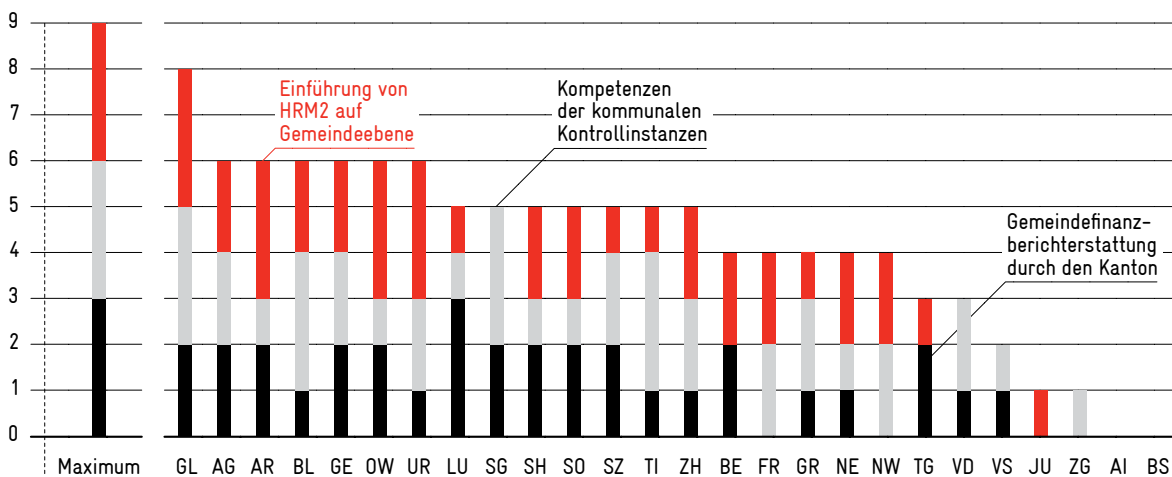
¹²⁸ In AI zeichnet die Feuerschaugemeinde für viele Leistungen verantwortlich, die in anderen Kantonen Gegenstand von IKZ sind. Deshalb existiert kein einziger innerkantonaler Gemeindeverband. Dasselbe gilt für BS, wo die regionale Zusammenarbeit hauptsächlich auf Kantonsebene stattfindet. In GL besteht seit der Gemeindestrukturreform kaum mehr ein Bedarf für IKZ, und OW mit seinen sieben ebenfalls eher grossen Gemeinden wies 2008 gemäss der Gemeindeschreiberbefragung die geringsten Zusammenarbeitsquoten aller Kantone auf.

prüfungskommission, in der Westschweiz die Finanzkommission) umfangreiche Mindestkompetenzen einräumt, kann er seinen eigenen Kontrollaufwand verringern und damit die politische Autonomie der Gemeinden wahren. Schelker und Eichenberger (2003) zeigen, dass starke kommunale Kontrollinstanzen einen dämpfenden Einfluss auf die Steuer- und Ausgabenhöhe haben. Die Anwendung von HRM2 durch die Gemeinden ermöglicht eine wahrheitsgetreu(ere) Abbildung ihrer tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnisse und stellt deshalb eine wichtige Entscheidungsbasis für die Gemeindeführung und für die Steuerzahler dar.

Abbildung 23

Kantonale Instrumente zur Finanzkontrolle und Transparenz (2011)

Das Teilranking fasst die Punktzahlen aus Tabelle 3 (Gemeindefinanzberichterstattung durch den Kanton), Tabelle 4 (Kompetenzen der kommunalen Kontrollinstanzen) und Abbildung 19 (Einführung von HRM2 in den Kantonen und ihren Gemeinden) zusammen. GL entscheidet diese Wertung klar für sich.



Quelle: Eigene Erhebung

Mit 8 von 9 möglichen Punkten schwingt GL im Teilgebiet «Finanzkontrolle und Transparenz» obenauf. GL konnte im Zuge seiner Gemeindestrukturereform als erster Kanton HRM2 flächendeckend einführen, für die drei neuen Gemeinden sind Geschäftsprüfungskommissionen mit umfangreichen politischen Kompetenzen obligatorisch und der Kanton überzeugte bisher mit einem informativen Gemeindefinanz-Rating (das hoffentlich trotz der Reduktion der 68 kommunalen Gebietskörperschaften auf 3 weitergeführt wird). Hinter GL folgen sechs weitere Kantone (AG, AR, BL, GE, OW und UR), die in diesem Teilgebiet mit total jeweils 6 Punkten gut abschneiden. Die zwölf Kantone im breiten Mittelfeld haben bei gewissen Instrumenten teilweise schon erhebliches Verbesserungspotenzial: SG täte gut daran, seine Abwehrhaltung gegenüber HRM2 zu überdenken. BE hält die Ausgestaltung von kommunalen

Kontrollorganen als «Schattenregierung» nicht für sinnvoll und vertraut auf die Kontrollwirkung der Gemeindeversammlungen. Die Rechnungsprüfungskommissionen sind in diesem Kanton deshalb bloss Revisionsorgane für die Jahresrechnungen, und der Einsatz von Geschäftsprüfungskommissionen ist freiwillig. ZH veröffentlicht zwar umfangreiche Finanzzahlen zu den Gemeinden, jedoch keine verbale Analyse der Gemeindefinanzstatistik, mit der dem Laien Zusammenhänge und Entwicklungen aufgezeigt werden könnten. Das Best-Practice-Beispiel diesbezüglich ist in LU zu finden. FR und NW vergeben eine deutlich bessere Position durch ihre mangelhafte (FR) bzw. nicht existente (NW) Finanzberichterstattung.

Im hinteren Drittel befinden sich TG und VD: TG schreibt für die kommunalen Rechnungsprüfungskommissionen keine klaren Mindestkompetenzen vor, obwohl der Kanton selbst absichtlich keine Kontrollfunktion gegenüber seinen Gemeinden wahrnimmt, VD wird den Gemeinden keine Vorschriften zur Einführung von HRM2 machen. Auf den letzten Plätzen folgen Kantone, die in allen drei Bereichen unterdurchschnittlich abschneiden.

5.1.2_ Interkommunaler Finanzausgleich

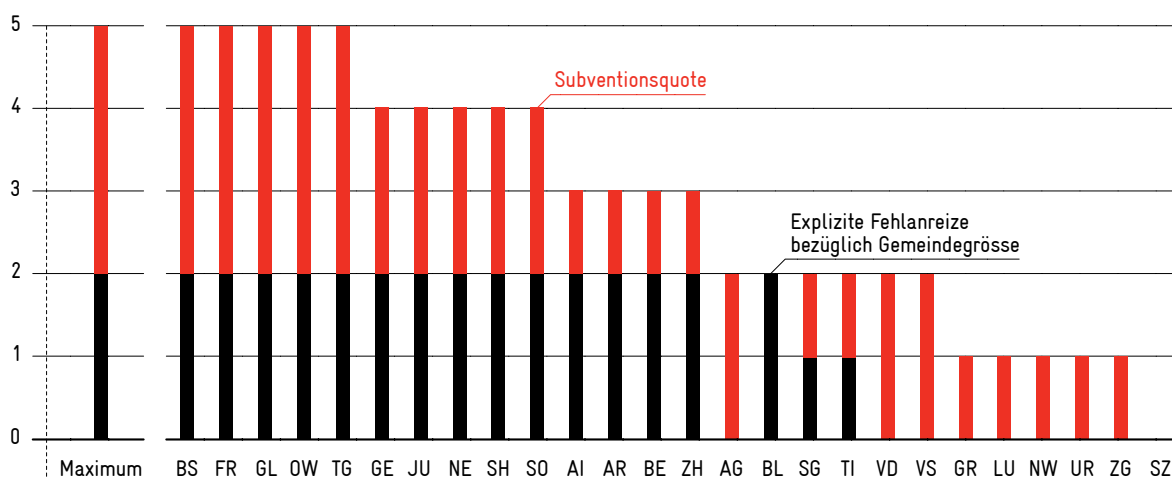
Unter diesem Stichwort werden Aspekte des interkommunalen Finanzausgleichs analysiert, die direkte oder indirekte Fehlanreize auf die Gemeindegrösse ausüben können. Ein direkter Fehlanreiz liegt vor, wenn der Zusammenschluss zweier identischer Gemeinden zu einer Senkung

Abbildung 24

Gemeindestrukturrelevante Aspekte des interkommunalen Finanzausgleichs (2012)

Das Teilranking fasst die Punktzahlen der beiden Teilwertungen «Anteil stark durch den Finanzausgleich subventionierter Gemeinden» (Abbildung 20) und «Explizite Fehlanreize bezüglich Gemeindegrösse» (Tabelle 5) zusammen.

Die maximale Punktzahl wird erreicht, wenn der Finanzausgleich keine expliziten Fehlanreize punkto Gemeindegrösse enthält und die Erträge aus dem Finanzausgleich in keiner Gemeinde mehr als 50% ihrer eigenen Steuereinnahmen ausmachen.



Quelle: Eigene Erhebung

der Finanzausgleichszahlungen durch den Kanton führt. Ein modernes Finanzausgleichssystem sollte einwohnerschwache Gemeinden nicht bevorzugen, denn allfällige «Sonderlasten der Kleinheit» sind durch einen Gemeindezusammenschluss beeinflussbar und folglich nicht exogen. Ein indirekter Fehlanreiz kann durch den blossen Umfang von Finanzausgleichszahlungen an ressourcenschwache Gemeinden entstehen: Beim Anschluss einer finanzschwachen an eine weniger finanzschwache Gemeinde sinkt in den meisten Fällen der ausbezahlte Finanzausgleichsbetrag. Der Effekt ist desto grösser, je stärker die finanzschwache Gemeinde zuvor vom Kanton unterstützt wurde. Darüber hinaus können hohe «Subventionsquoten» dazu führen, dass der Problemdruck in betroffenen Gemeinden als nicht allzu hoch empfunden wird und potenziell effizienzsteigernde Neustrukturierungen deshalb ausbleiben.

Nach den jüngsten Finanzausgleichsrevisionen in ZH und VS haben noch immer acht Kantone (AG, GR, LU, NW, SZ, UR, VS, ZG) einen Finanzausgleich, der kleine Gemeinden explizit bevorzugt. Auch in SG und TI weist der Finanzausgleich potenziell fusionshemmende Aspekte auf. VD bestreitet seit Januar 2011 einen komplett anderen Weg: Ein Grossteil der von den Gemeinden erhobenen Beiträge wird nicht gemäss Ressourcenpotenzial oder Sonderlasten, sondern progressiv steigend gemäss der Einwohnerzahl der Gemeinden umverteilt. Damit bezweckt der Kanton eine rasche Neustrukturierung der Gemeindelandschaft. So wirksam das Instrument sein mag, so fragwürdig ist die direkte Vermischung der Instrumente «Finanzausgleich» und «Fusionsförderung» – besonders, da der Kanton zusätzlich spezifische Fusionspauschalen auszahlt.

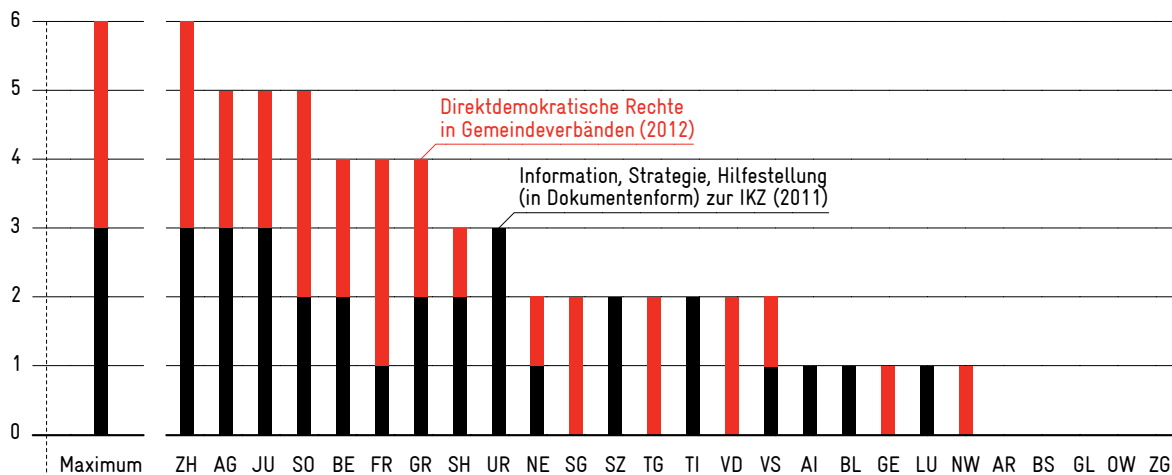
In den übrigen Kantonen hat der Finanzausgleich höchstens indirekt, also über seinen blossen Umfang, eine gemeindestrukturerhaltende Wirkung. Dass diese jedoch durchaus signifikant sein kann, zeigt die Tatsache, dass in immerhin sieben Kantonen (BL, SZ, NW, ZH, ZG, TI und LU) über ein Viertel der Gemeinden von Finanzausgleichszahlungen profitiert, die 50% ihrer eigenen Steuereinnahmen übersteigen. Die Finanzausgleichssysteme der Westschweizer Kantone sind generell deutlich weniger strukturerhaltend ausgestaltet. Auch GL (seit der Gemeindestrukturreform), OW und TG kommen mit sehr geringen «Subventionsquoten» strukturschwacher Gemeinden aus.

Nach den jüngsten Finanzausgleichsrevisionen in ZH und VS haben noch immer acht Kantone einen Finanzausgleich, der kleine Gemeinden explizit bevorzugt.

5.1.3 _ Interkommunale Zusammenarbeit

In diesem Abschnitt werden die Informationen, Strategien und Hilfestellungen, die die Kantone in Bezug auf die IKZ publiziert haben, und die Mindestanforderungen, die sie an die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in Gemeindeverbänden stellen, bewertet. Wenngleich es kaum im Sinne der Gemeindeautonomie ist, dass die Gemeinden über Art und Form ihrer IKZ dem Kanton genau Rechenschaft ablegen, ist es doch wünschenswert, dass die Kantone sich darum bemühen, einen ungefähren Überblick über die IKZ zu erhalten, um allfällige Fehlentwick-

Das Teilranking addiert die Punktzahlen der beiden Teilwertungen «Inhalt allfälliger kantonaler Dokumente zur IKZ» (Abbildung 21) und «Ausprägung der direktdemokratischen Rechte in Gemeindeverbänden» (Abbildung 22). ZH schneidet als einziger Kanton in beiden Teilwertungen sehr gut ab. Das Abschnitten einer Mehrheit der Kantone muss als mangelhaft bezeichnet werden.



Quelle: Eigene Erhebung

lungen zu identifizieren. Eng damit verbunden ist oft die Formulierung von Stossrichtungen oder Strategien zum Umgang des Kantons mit der IKZ. Darüber hinaus können die Kantone Leitfäden und andere Hilfestellungen für die Gemeinden publizieren, die ihnen die (strategische) Planung und Umsetzung der IKZ vereinfachen. Über geeignete gesetzliche Rahmenbedingungen sollten die Kantone zudem eine Optimierung der Leistungserbringung durch die IKZ begünstigen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Wahrung der direktdemokratischen Rechte der Bevölkerung in Gemeindeverbänden.

Im Bereich «Information, Strategie, Hilfestellung» schneiden AG, JU, UR und ZH am besten ab. UR und ZH brillieren vor allem mit ihrer umfangreichen Übersicht über die Verbreitung der IKZ, AG glänzt mit einem umfangreichen und gut aufgebauten Leitfaden zur IKZ, und JU verdankt seine Position hauptsächlich seiner gewissenhaften Dokumentation möglicher zukünftiger Stossrichtungen bzw. Strategien im Umgang mit der IKZ. Im Allgemeinen scheint die IKZ aber ein Gebiet zu sein, das durch die Kantone eher schlecht dokumentiert wird. Davon zeugt die Tatsache, dass sie in dieser Teilwertung im Durchschnitt nicht einmal 2 von 9 möglichen Punkten erreichen (vgl. Abbildung 21). In elf Kantonen existieren keinerlei relevante Dokumente zur IKZ.

Die höchsten Anforderungen an die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung in Gemeindeverbänden stellen SO, ZH und FR. In sechs Kantonen des vorderen Mittelfelds existieren neben den Bestimmungen zu «herkömmlichen» Gemeindeverbänden gesetzliche Grundlagen für spezielle

Arten von Gemeindeverbänden, in denen die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in vollem Umfang gewahrt bleiben: FR (1996), VD (2006) und JU (2010) haben spezifische gesetzliche Grundlagen für die Zusammenarbeit in Agglomerationen geschaffen. In den drei Kantonen dominiert bisher aber klar die Zusammenarbeit via herkömmliche Gemeindeverbände. In FR etwa wurde auf Basis des Agglomerationsgesetzes erst eine einzige «Agglomeration» gegründet. Auch in SG trägt der Versuch, die IKZ über Mehrzweckverbände auf eine neue Ebene demokratischer Legitimation zu hieven, bisher keine Früchte. BE ist mit der Bildung der flächendeckenden Regionalkonferenzen in der Startphase. Bisher nimmt die Zusammenarbeit direktdemokratisch voll legitimierter Mehrzweckverbände einzig in GR mit seinen flächendeckenden Regionalverbänden einen gewissen Stellenwert gegenüber der Zusammenarbeit in herkömmlichen Gemeindeverbänden ein.

Insgesamt schreiben elf Kantone ein generelles Referendumsrecht in allen Gemeindeverbänden vor. In sechs dieser elf Kantone gilt auch ein obligatorisches Initiativrecht. In klassischen Einzweckverbänden, deren Aufgaben meist eher operativer Natur sind (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Kehrrichtentsorgung), sind diese Rechte im Alltag de facto von kleiner Bedeutung, da Entscheide, die diese Aufgabenbereiche betreffen, kaum so viel Beachtung finden, dass von diesen Volksrechten überhaupt Gebrauch gemacht würde. Hier ist die Ausgestaltung des entscheidbefugten Organs dafür umso wichtiger. Ein nicht politisch gewähltes Gremium von Fachpersonen stellt die Ausgaben des Zweckverbandes zu wenig in Bezug zu den Gesamtausgaben der Gemeinde und wird deshalb tendenziell zu teure Lösungen anstreben. In der zunehmenden Zahl von Mehrzweckverbänden, in die oft Aufgaben strategischer Natur (z. B. Raumplanung) ausgelagert werden, ist hingegen die Wahrung der Volksrechte durch die Möglichkeit von Initiativen und Referenden von grosser Wichtigkeit.

Insgesamt schreiben elf Kantone ein generelles Referendumsrecht in allen Gemeindeverbänden vor. In sechs dieser elf Kantone gilt auch ein obligatorisches Initiativrecht.

5.1.4 _ Fusionsförderung

Nach einem Überblick über kantonale Zielsetzungen bezüglich der Neustrukturierung der Gemeindelandschaft werden unter diesem Stichwort die Intensität der administrativen und die Differenziertheit der finanziellen Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen durch die Kantone bewertet. Da ein reines Top-down-Vorgehen in der Schweiz mit ihrem sehr hohen lokalen Autonomieempfinden politisch kaum durchsetzbar ist und in den meisten Fällen auch nicht erfolgversprechend wäre, ist es umso wichtiger, dass die Kantone den Gemeinden bei Bedarf mit Rat und Tat zur Seite stehen. Die Kantone können auch eine aktivere Rolle übernehmen, indem sie Gemeinden, für die sie eine Fusion als besonders zweckmässig erachten, von sich aus kontaktieren. Dies tun derzeit acht Kantone (BE, FR, GR, JU, LU, NE, SO und TI). Mit der finanziellen Unterstützung von Gemeindefusionen können die positiven externen

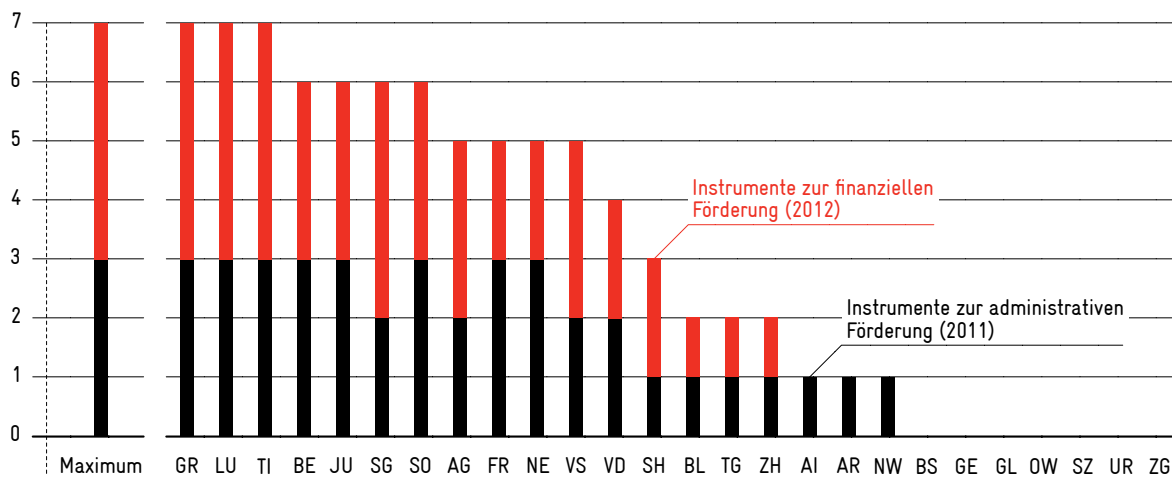
Abbildung 26

Förderung von Gemeindefusionen (2011/2012)

Das Teilranking ergibt sich aus den Punktzahlen für die 2011 angebotene administrative Unterstützung von Gemeindefusionen (Tabelle 9) und die 2012 von den Kantonen gesetzlich vorgesehenen Instrumente zur finanziellen Förderung (Tabelle 10).

GL hat seine Gemeindestrukturreform schon vollzogen und erscheint hier deshalb mit 0 Punkten. Ebenso fließen die voraussichtlichen Gesetzesanpassungen der Kantone AI, UR und ZH nicht in die Wertung ein.

Für VD wurden nur die eigentlichen Fusionspauschalen berücksichtigt, das Finanzausgleichssystem, das grosse Gemeinden explizit bevorteilt (vgl. Abschnitt 4.2.1), fließt nicht in die Wertung ein.



Quelle: Eigene Erhebung

Effekte von Gemeindefusionen (z. B. im Bereich des Finanzausgleichs oder der Raumplanung) oder konkrete Fehlanreize auf institutioneller Ebene (z. B. Finanzkraftdisparitäten zwischen fusionierenden Gemeinden) adressiert werden. Die finanzielle Unterstützung sollte grundsätzlich möglichst gezielt und differenziert erfolgen, um Mitnahmeeffekte bei Fusionen oder gar unzweckmässige Fusionen zu verhindern. Da die Kantone das langfristige Synergiepotenzial bzw. den langfristigen externen Nutzen einer Gemeindefusion nie genau kennen, müssen sie bei der Abstufung ihrer finanziellen Unterstützung jedoch gewisse Kompromisse eingehen.

Es überrascht kaum, dass jene Kantone, die sich mit finanziellen Mitteln für Gemeindefusionen einsetzen, diese auch auf administrativer Ebene unterstützen. Die beiden Wertungen in diesem Teilgebiet weisen deshalb eine hohe Korrelation auf. Drei Kantone (LU, SG und TI) bestimmen die Höhe der Fusionspauschalen von Fall zu Fall und können dabei die Eigenheiten einer Fusion (Finanzkraftdisparitäten und Zahl der teilnehmenden Gemeinden, voraussichtliches Synergiepotenzial) individuell berücksichtigen. In den übrigen neun Kantonen, die Fusionspauschalen ausrichten (vgl. Tabelle 10), werden diese ex ante gemäss gesetzlich festgelegter Kriterien berechnet. Dieses Vorgehen ist der individuellen Festlegung der Pauschalen nicht unbedingt unterlegen, denn es garantiert eine grössere Rechtssicherheit und trägt der Tatsache Rechnung, dass die Beiträge im

anderen Modell oft eher im politischen Prozess ausgehandelt werden als auf sauberen ökonomischen Analysen basieren. In GR, JU und VS gilt eine besonders differenzierte Abstufung der gesetzlich vordefinierten Fusionspauschalen.

Neben den Förderpauschalen können die Kantone Beiträge zum Verschuldungs- oder zum Steuerfussausgleich fusionierender Gemeinden zahlen. Neben LU, SG und TI, in denen diese Beiträge Elemente der individuell festgelegten Pauschalen darstellen können, tun dies derzeit nur SO und SH (Verschuldungsausgleich) bzw. GR (Steuerfussausgleich). AG hat den Verschuldungsausgleich aufgrund seiner potenziell problematischen Anreizwirkung 2012 durch Fusionspauschalen ersetzt. Weiter verbreitet als diese Instrumente ist der temporäre Ausgleich allfälliger durch eine Fusion erlittener Einbussen im Finanzausgleich. Einen solchen gewähren derzeit zehn Kantone. Die Dauer der «Besitzstandswahrung» variiert beträchtlich von 2 bis 15 Jahre.

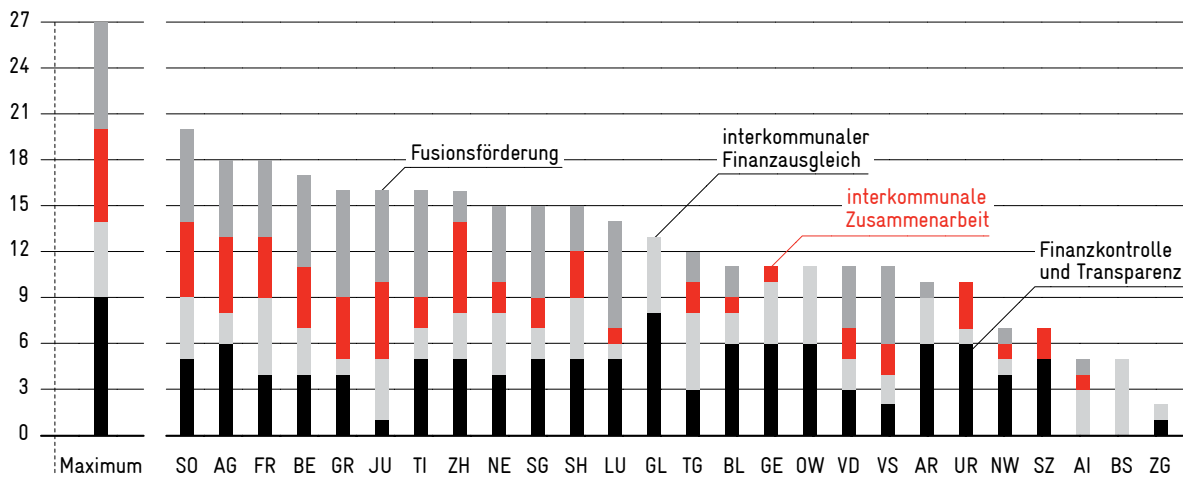
Die Analysen in *Kapitel 3* zum Ausmass der IKZ sowie zur Leistungsfähigkeit, zum Milizsystem und zur finanziellen Situation der Gemeinden lassen vor allem für die Kantone JU, NE, TI, UR und VD auf einen hohen Reformbedarf punkto Gemeindestruktur (im engeren Sinne) schliessen. Diesen Bedarf scheinen alle fünf Kantone erkannt zu haben: JU, NE und TI unterstützen Gemeindefusionen in administrativer und finanzieller Hinsicht konsequent, VD hat mit dem horizontalen Finanzausgleich (vgl. Abschnitt 4.2.1) eine zwar konzeptuell fragwürdige, aber nicht minder wirksame Strategie gewählt, einzig UR kommt im Gesetzgebungsprozess langsamer voran als ursprünglich erhofft. Es ist zu wünschen, dass sich die in diesem Kanton aufkeimende Dynamik (Andermatt Resort, regionale Richtplananpassungen) auch auf die Gemeindefusionen überträgt.

5.1.5 _ Gesamtranking

Mit 20 von 27 möglichen Punkten erreicht SO von allen Kantonen das beste Gesamtergebnis (siehe Abbildung 27). Auf den ersten Blick erstaunt das, denn der Kanton ragt in kaum einem Teilgebiet heraus. Er verdankt dieses Resultat denn auch nicht spektakulären Einzelergebnissen, sondern einem soliden Abschneiden in jedem Teilgebiet. Gemeindefusionen werden administrativ und finanziell unterstützt, allerdings mit Bedacht: Die Grundpauschale für Gemeindefusionen ist deutlich niedriger als in anderen Kantonen, die Erhöhung dieser Pauschale für finanzschwache Gemeinden dafür signifikant. Das Solothurner Gemeindegesetz schreibt in Gemeindeverbänden dieselben direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten wie in den Gemeinden vor, und das Finanzdepartement veröffentlicht im Rahmen der umfangreichen Gemeindefinanzberichterstattung jährlich ein Inventar aller Zweckverbände und Gemeinwesen mit öffentlich-rechtlichem Vertrag. Die Finanzausgleichszahlungen sind in ihrem Umfang massvoll und punkto Anreize auf die Gemeindestruktur unproblematisch.

Der Kanton SO verdankt seinen Sieg nicht spektakulären Einzelergebnissen, sondern einem soliden Abschneiden in jedem Teilgebiet.

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

Einzig bei den Kompetenzen der kommunalen Kontrollinstanzen bestehen Defizite. Der Kanton schreibt nur die Ex-post-Kontrolle der Jahresrechnung und von Einzelgeschäften durch die Rechnungsprüfungskommission, die jedoch auch von einer externen Kontrollstelle ersetzt werden kann, vor. Eine politische Kontrollinstanz ist (über die Stimmberechtigten hinaus) nicht vorgesehen.

In der ersten Hälfte des Klassements befinden sich auffällig viele Kantone mit einem umfangreichen Instrumentarium zur Förderung von Gemeindefusionen. Etwas weniger ausgeprägt gilt dies auch für das Teilranking «Interkommunale Zusammenarbeit». In den Teilrankings zur Finanzkontrolle und Transparenz sowie zum interkommunalen Finanzausgleich schneiden hingegen auch Kantone gut ab, die sich insgesamt nur in der zweiten Tableauhälfte befinden. Die Position der Kantone im Gesamtranking ist demnach wesentlich von ihrem Abschneiden im Teilgebiet «Fusionsförderung» geprägt. Das ist jedoch genau der Bereich, für den gewisse Kantone am ehesten argumentieren können, ein Engagement sei hier politisch nicht erwünscht oder ökonomisch nicht zu rechtfertigen. Ignoriert man dieses Teilgebiet, ergeben sich einige grosse Rangverschiebungen: ZH verbessert sich von Rang 5 auf den (mit SO geteilten) Rang 1, SH springt von 9 auf 6, und GE sowie OW verbessern sich vom 15. auf den 7. Rang. Demgegenüber verschlechtert sich BE von 4 auf 7, JU von 5 auf 10, GR und TI gar von 5 auf 14, SG von 9 auf 14 und VS vom 15. auf den 22. Rang. Die stärkste Verschiebung ergibt sich im Mittelfeld: Während sich GL ohne das Teilgebiet «Fusionsförderung» vom 13. auf

den 3. Rang verbessert, verschlechtert sich der in der Gesamtwertung unmittelbar vor GL gelegene Kanton LU auf den 19. Rang.

GL könnte man gar als heimlichen Sieger küren. Der Kanton hat nach dem Zusammenschluss seiner ehemals 68 kommunalen Körperschaften zu 3 Einheitsgemeinden diesbezüglich keinen Reformbedarf mehr, und durch den Wegfall fast aller IKZ sind auch in diesem Bereich keine kantonalen Massnahmen mehr nötig. Bei der Aggregation der Wertungen der übrigen zwei Teilgebiete «Finanzkontrolle und Transparenz» sowie «Interkommunaler Finanzausgleich» erreicht GL deutlich die höchste Punktzahl aller Kantone. Auf Rang 2 dieses Klassements figuriert OW. Für OW gilt, obwohl hier nie eine Gemeindefusion stattfand, ähnliches wie für GL: Der Kanton hat sieben – besonders in Anbetracht seines ländlichen Charakters – relativ grosse Gemeinden und wies 2008 gemäss der Gemeindeschreiberbefragung die niedrigsten Zusammenarbeitsquoten aller Kantone auf. Auch das Abschneiden von OW ist vor diesem Hintergrund also durchwegs positiv zu beurteilen.

5.2_Fazit

Die Analyse der Gemeindestrukturen in *Kapitel 3* hat gezeigt: Die Gemeinden stehen heute finanziell besser da als vor zehn bis zwanzig Jahren. Auch kam es 2009 deutlich seltener als vor gut einem Jahrzehnt vor, dass sie Aufgaben aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz nicht in angemessener Weise bewältigen konnten. Wozu also die Aufregung? Wozu die ganze Fusionitis? Ganz einfach: Diese zwei Fakten erzählen nicht die ganze Wahrheit.

- Viele Gemeinden bekunden Schwierigkeiten, Kandidaten für die Gemeindeexekutive und die zahlreichen weiteren politischen Ämter zu finden, denn der Schwerpunkt kommunaler Politik verschiebt sich zusehends von politisch kaum umstrittenen Aufgaben (Elektrizität, (Ab-)Wasser, Kehrrichtentsorgung, Feuerwehr, Schulen) auf kontroversere Fragen im Bereich der Bau-, Verkehrs-, Raumplanungs-, Jugend-, Ausländer- und Sozialpolitik, bei deren Behandlung sich «Ertrag» in Form von Reputation und Macht sowie «Aufwand» in Form von Arbeit und öffentlicher Exponiertheit nicht mehr im gleichen Mass die Waage halten wie früher.
- Die tatsächliche Gemeindeautonomie ist deutlich kleiner, als es ein oberflächlicher Blick auf gewisse Indikatoren (z.B. die Ausgabenverhältnisse zwischen Gemeinden und Kantonen) suggeriert. In vielen wichtigen Gebieten liegt die Regelungskompetenz weitgehend beim Kanton, die Gemeinden sind oft eher in der Rolle eines Vollzugsorgans. In letzter Zeit fand in vielen Kantonen eine weitere Kompetenzverschiebung von den Gemeinden zum Kanton statt.
- Ein zunehmender Anteil der kommunalen Kernaufgaben wird in Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) ausgelagert. De facto wird dadurch

Die tatsächliche Gemeindeautonomie ist deutlich kleiner, als es ein oberflächlicher Blick auf gewisse Indikatoren suggeriert.

die Autonomie der teilnehmenden Gemeinden weiter eingeschränkt (wenngleich diese Einschränkung selbst gewählt und meist demokratisch legitimiert ist). Meist führt die IKZ zu einem höheren Verlust an Bürgernähe im betroffenen Aufgabenbereich als eine Gemeindefusion, denn bei praktisch jeder Art von Zusammenarbeit werden die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten weniger gewahrt, als wenn Gemeinden fusionieren und dann die Aufgaben von der neuen, grösseren Gemeinde bewältigt werden.

Die derzeit gute finanzielle Lage der Gemeinden muss kein Zeichen für zeitgemässe Gemeindestrukturen sein. Die Finanzlage der öffentlichen Hand hat sich seit den 1990er Jahren, die von der Immobilienkrise und der darauf folgenden Wachstumsschwäche gezeichnet waren, generell deutlich verbessert. Einige Kantone gaben einen Teil der Ausschüttungen aus dem Nationalbank-Goldverkauf von 2005 zwecks Schuldentilgung an die Gemeinden weiter, in vielen Kantonen wurden die Finanzausgleichszahlungen an die Gemeinden im Zuge der Modernisierung ihrer Systeme ausgebaut und nicht zuletzt profitieren die Gemeinden in finanzieller Hinsicht von der Zentralisierung von Aufgaben mit hoher Kostendynamik.

Von einer Wirtschaftswachstumsdynamik wie in den 2000er Jahren kann in naher Zukunft angesichts der ungelösten Schuldenprobleme vieler europäischer Staaten und der deshalb sehr unsicheren Entwicklung des für die Schweiz wichtigen EU-Raums jedoch kaum ausgegangen werden, und die Nationalbank-Goldausschüttung war eine einmalige Sache. Die finanzielle Situation und damit generell die Leistungsfähigkeit vieler Gemeinden kann sich deshalb, so schnell sie sich verbessert hat, auch wieder verschlechtern. Dies wird umso eher geschehen, je stärker die Gemeinden an alten Strukturen und einem überholten Autonomieverständnis festhalten.

5.2.1 _ Chancen von Gemeindefusionen

Zwar gibt eine Gemeinde durch eine Fusion die politische Autonomie über das eigene Hoheitsgebiet auf, im Gegenzug kann dafür aber über ein grösseres Gemeindegebiet mitbestimmt werden. ¹²⁹ Grössere Gemeindefusionen können gar dazu dienen, die politische Autonomie gegenüber dem Kanton zu erhöhen, denn mit geeinter Stimme lassen sich kommunale Interessen wirkungsvoller gegenüber dem Kanton vertreten (vgl. Box 2 zu 6L). Die ökonomische Autonomie kann durch einen Gemeindegemeinschaftschluss sogar erhöht werden, denn die Synergieeffekte vergrössern den finanziellen Handlungsspielraum und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Die Synergien dürften zwar umso kleiner sein, je stärker zwei fusionierende Gemeinden schon zuvor IKZ betrieben haben, dasselbe gilt allerdings auch für den zu kompensierenden Autonomieverlust, denn

Die Synergien von Gemeindefusionen dürften zwar umso kleiner sein, je stärker zwei fusionierende Gemeinden schon zuvor IKZ betrieben haben, dasselbe gilt allerdings auch für den zu kompensierenden Autonomieverlust.

¹²⁹ www.sg.vw.ch/d/dossiers/Seiten/Dossier_29_Gemeindefusionen_Steiner.aspx

eine Gemeinde, die sich vor der Fusion in fast allen wichtigen Bereichen auf die IKZ gestützt hat, hat ihre Autonomie de facto schon damit weitgehend aufgegeben.

Eingemeindungen in Agglomerationen

Eingemeindungen um Kernstädte oder Gemeindefusionen in verkehrs- und siedlungstechnisch eng zusammengewachsenen Agglomerationen hätten wohl das grösste Synergiepotenzial. Die Nutzungskonflikte sind in diesen Regionen besonders gross und die Zerschneidung der funktional eng verflochtenen Siedlungsräume durch zahlreiche institutionelle Grenzen führt zu hohen Reibungsverlusten bzw. Koordinationskosten. Für das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial solcher Regionen ist es entscheidend, dass in genügend grossen Einheiten operiert wird, denn dies erleichtert beispielsweise die Realisierung von Investitionsvorhaben mit überregionaler Strahlkraft. Zwar besteht der Trade-off zwischen Bürgernähe und Grösse der institutionellen Einheit auch hier, doch zugleich ist es möglich, dass solche Gemeindefusionen die fiskalische Äquivalenz erhöhen, was sich wiederum positiv auf die Bedarfsgerechtigkeit der staatlichen Leistungserbringung auswirken würde.

Zwischen Kernstadt und Umland herrscht jedoch – teils aufgrund von Steuerkraftunterschieden, teils aufgrund des zentrumspezifischen Mehraufwands – oft ein klares Steuerfussgefälle. Nur schon deshalb sind in einigen Agglomerationen Eingemeindungen so gut wie ausgeschlossen – zumindest solange die Bevölkerung jeder betroffenen Gemeinde über deren Fortbestand mitentscheiden kann, was in moderner Zeit für solche Fusionen noch in jedem Kanton der Fall war und wohl noch lange so bleiben wird. Mit direkten Fusionsanreizen lässt sich hier nicht viel machen, denn die für einen Steuerfussausgleich aufzuwendenden Beiträge wären exorbitant hoch. Langfristig könnte der Kanton hingegen über den (horizontalen) Finanzausgleich und weitere gesetzliche Rahmenbedingungen zu einer Stärkung der Zentren beitragen und damit indirekt auch die Chancen für Eingemeindungen erhöhen. Politisch dürfte dies jedoch schwer durchzusetzen sein.

Auch das Synergiepotenzial von Gemeindefusionen im zweiten wichtigen funktionalen Raumtypus, den (Alpen-)Tälern, ist nicht zu unterschätzen. Da deren Bewohner aufgrund der topographischen Gegebenheiten oft schon eine gemeinsame Identität empfinden und die Steuerfussunterschiede meist nicht allzu gross sind, haben solche Fusionen ziemlich sicher höhere Realisierungschancen als Fusionen in Agglomerationen.

Kleingemeinden

Auf den ersten Blick sollten Fusionen unter Kleingemeinden eine hohe Priorität haben. Die Hälfte aller Schweizer Gemeinden weist heute weniger als 1200 Einwohner auf, ein Viertel sogar weniger als 500 Einwohner. All diese Gemeinden haben ihre eigenen Gemeindebehörden, entwerfen

eigene Baureglemente und führen mehrheitlich ihre eigene Nutzungsplanung durch. Hier sind die Skaleneffekte besonders offensichtlich. Durch eine Bündelung ihrer Kräfte könnten solche Gemeinden wenn nicht ihre Verwaltungskosten senken, so doch zumindest die Qualität des öffentlichen Angebots steigern und damit allenfalls neue Ressourcen anziehen oder zumindest erreichen, dass keine weiteren verloren gehen.

Schaut man genauer hin, kommt man jedoch schnell zum Schluss, dass die Bedeutung solcher Fusionen überschätzt wird: In jener Hälfte der Gemeinden, deren Einwohnerzahl unterhalb des Medians liegt, leben gerade einmal 8,7% der Schweizer Wohnbevölkerung, im «kleinsten» Viertel der Gemeinden gar nur 2,4%. Auch wenn man von einem beträchtlichen Synergiepotenzial (pro Fusion) ausgeht: Schweizweit gesehen haben solche Fusionen aufgrund des geringen Anteils der davon direkt betroffenen Bevölkerung kaum einen Einfluss auf die Bedarfsgerechtigkeit und die Effizienz der kommunalen Leistungserbringung.

Doch auch damit ist die Geschichte nicht zu Ende gedacht. Basis für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bilden diverse fachspezifische kantonale Gesetze. Eine Abstufung der Kompetenzdelegation nach Leistungsfähigkeit der Gemeinde sieht kein einziger Kanton vor, und sie wäre auch sehr schwierig umzusetzen. Sie alle – von Schelten mit 41 Einwohnern bis zur Stadt Bern mit 125 000 Einwohnern, um den Kanton Bern als Beispiel zu nehmen – haben demnach dieselben gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Der politische Prozess bei Neuordnungen der Aufgabenteilung führt meist dazu, dass man sich dabei an der Leistungsfähigkeit kleinerer bis mittlerer Gemeinden orientiert. Deshalb werden allenfalls Aufgaben zentralisiert, die grössere Gemeinden durchaus effizient selbst wahrnehmen könnten. Die eine Hälfte der Gemeinden (mit 8,7% der Gesamtbevölkerung) verhindert damit eine grössere Autonomie der anderen Hälfte der Gemeinden, in der 91,3% der Bevölkerung leben. Diese Aussage mag etwas überspitzt tönen – aber sie zeigt, weshalb die Fusion von Kleingemeinden eben auch aus einer übergeordneten Sicht wichtig ist.

Die eine Hälfte der Gemeinden (mit 8,7% der Gesamtbevölkerung) verhindert eine grössere Autonomie der anderen Hälfte der Gemeinden, in der 91,3% der Bevölkerung leben.

5.2.2 – Handlungsempfehlungen an die Kantone

Allgemeine Handlungsempfehlungen zu formulieren, fällt angesichts der Vielschichtigkeit des Themas «Gemeindeautonomie» und der unterschiedlichen Ausgangslage der Kantone schwer. Im Rahmen der Rankings und natürlich in *Kapitel 4* wurden schon diverse Strategien zur Optimierung der kommunalen Leistungserbringung aufgezeigt und diskutiert. Statt sie zu rekapitulieren, beschränken wir uns an dieser Stelle darauf, drei Akzente zu setzen.

Autonomie «erzwingen»

Diese Handlungsempfehlung schliesst unmittelbar an die obigen Überlegungen zu den Kleingemeinden an. Zwar zählt die Hälfte aller Schwei-

zer Gemeinden weniger als 1200 Einwohner. Die Hälfte der Schweizer Wohnbevölkerung lebt aber in Gemeinden mit mehr als 8150 Einwohnern. Sich bei der Aufgabenteilung bzw. bei sachspezifischen Mindestanforderungen auf Ersteres abzustützen, mag zwar politisch naheliegend sein, ist jedoch ökonomisch unsinnig. Mit einer gezielten Ausrichtung gesetzlicher Kompetenzen, aber auch Anforderungen auf grössere Gemeinden könnten die Kantone, ohne viel Geld in die Hand zu nehmen, Fusionsanreize schaffen. Zwar würde mit solchen Vorschriften die faktische Autonomie kleiner Gemeinden kurzfristig geschwächt werden, da sie zur Zusammenarbeit gezwungen würden, die Autonomie der existierenden und zukünftigen grösseren Gemeinden (und damit die Bürger-nähe der Leistungserbringung für eine Mehrheit der Einwohner) würde hingegen gestärkt.

Wichtig bei dieser Strategie ist es, dass die Kantone die Aufgabenverantwortung in entsprechenden Bereichen dann aber auch möglichst umfassend an die Gemeinden übertragen. Sie müssen bereit sein, nicht nur die Verantwortung für den Vollzug und die Finanzierung von Aufgaben den Gemeinden zu überlassen, sondern auch die Regelungs- bzw. Entscheidungskompetenz. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz sollten Regelung, Finanzierung und Vollzug von Aufgaben wieder näher beieinander stattfinden.

Fehlanreize beseitigen

Bevor künstliche finanzielle Anreize für Gemeindefusionen geschaffen werden, sollten die Kantone darum bemüht sein, existierende Fehlanreize im Finanzausgleichssystem und in sachspezifischen Gesetzen zu eliminieren. Die explizite Bevorzugung kleiner Gemeinden durch den Finanzausgleich ist immer noch in acht Kantonen anzutreffen. Doch auch der blosser Umfang von Finanzausgleichszahlungen kann Gemeindestrukturen erhalten. Bis zu einem gewissen Mass muss dies in Kauf genommen werden, denn in erster Linie soll der Finanzausgleich zur dezentralen Besiedlung des Landes beitragen, die Auswirkung auf die Gemeindestruktur ist nur ein Nebeneffekt. Doch das Argument der dezentralen Besiedlung darf kein absolutes sein. Bei der Verfolgung dieses Ziels existieren Trade-offs, oder etwas weniger technisch formuliert: Das Geld, das an einen Ort eingesetzt wird, kann an anderen Ort nicht eingesetzt werden. So gesehen ist es kaum sinnvoll, peripher gelegene, finanzschwache, kleine Gemeinden ohne Entwicklungspotenzial jahrzehntelang mit Finanzausgleichsbeiträgen, die ihre eigenen Steuereinnahmen übersteigen, zu stützen, nur um ihnen (künstliche) Autonomie auf Biegen und Brechen zu ermöglichen. Dieses Geld wäre anderswo besser eingesetzt, und betroffene Regionen könnten durch eine kluge Reorganisation ihrer Gemeindestruktur auch bei etwas geringeren Finanzausgleichszahlungen eine Entvölkerung verhindern oder bestenfalls gar zu neuer Stärke finden.

Mit einer gezielten Ausrichtung gesetzlicher Kompetenzen, aber auch Anforderungen auf grössere Gemeinden könnten die Kantone, ohne viel Geld in die Hand zu nehmen, Fusionsanreize schaffen.

Die ökonomische Fragwürdigkeit eines exzessiven Finanzausgleichs – vor allem, wenn er kleine Gemeinden explizit bevorteilt – sticht besonders stark ins Auge, wenn man bedenkt, dass viele Kantone teilweise hohe Fusionspauschalen zahlen, um Gemeinden, die nur dank des Finanzausgleichs überlebensfähig sind und deshalb auf ihrer Eigenständigkeit beharren, doch noch zur Fusion zu bewegen. Damit gibt der Kanton zwei Mal Geld aus, wo er am besten gar keines ausgeben würde.

Fusionen nicht einfach subventionieren, sondern gezielt unterstützen

Da eine Aufgabenteilung, die sich an stärkeren Gemeinden orientiert, ebenso wie eine Senkung der totalen Transferzahlungen im Finanzausgleich unter normalen Umständen politisch schwer durchsetzbar ist und darüber hinaus weitere individuelle und institutionelle Fehlanreize gegen Gemeindefusionen existieren, die nicht die Kantone zu verantworten haben (vgl. Abschnitt 4.4.1), stellt die direkte finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen durch den Kanton durchaus eine Option dar, auch wenn sie höchstens einer «second-best»-Lösung nahekommt. Die Vor- und Nachteile verschiedener Komponenten der finanziellen Förderung wurden schon diskutiert und die Notwendigkeit für eine differenzierte Abstufung der Förderbeiträge hervorgehoben. Bleibt die Frage: Wie stark soll der Kanton über das Setzen blosser finanzieller Anreize hinaus Einfluss nehmen auf das Fusionsgeschehen? Kurz: Top-down oder Bottom-up?

Auf dem Papier hat eine Top-down-Strategie, bei der der Kanton flächendeckend die Fusionsperimeter festlegt, einige gewichtige Vorteile gegenüber einer Bottom-up-Strategie. Durch einen einmaligen Aufwand könnten die Gemeindestrukturen in relativ kurzer Zeit auf ein neues Niveau gebracht werden, das es den Kantonen erlaubte, Aufgaben und Entscheidungskompetenzen wieder vermehrt an die Gemeinden auszulagern und damit die Gemeindeautonomie zu stärken. Auch der Gesamtumfang der Finanzausgleichszahlungen könnte deutlich reduziert und damit der Steuerwettbewerb gestärkt werden.¹³⁰ Der finanzielle und personelle Aufwand der Neustrukturierung wird zudem auf Kantons- wie auch auf Gemeindeebene aller Wahrscheinlichkeit nach kleiner ausfallen als bei sukzessiven Bottom-up-Fusionen mit vergleichbarem Resultat, denn das koordinierte Vorgehen ermöglicht den gezielten und effizienten Einsatz von Know-how-Trägern. Bei einer Bottom-up-Strategie besteht hingegen die Gefahr, dass sich der Restrukturierungsprozess lange hinzieht und niemals gleich flächendeckend umgesetzt wird. Dadurch wird das eigentliche Ziel, kantonsweit starke, leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, die wieder vermehrt Aufgaben in Eigenverantwortung erfüllen können, in Frage gestellt. Zudem fallen potenzielle Effizienzvorteile einzelner Gemeindefusionen möglicherweise der Mehrheitsfähigkeit des Fusions-

¹³⁰ Die finanziellen Disparitäten zwischen Gebietskörperschaften sind naturgemäss umso grösser, je kleiner diese Gebietskörperschaften sind.

projekts zum Opfer. Die bloss finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen dürfte zwar zur Elimination einiger Kleingemeinden führen. Dem Ziel, die Gemeinden flächendeckend auf eine neue Stufe der Leistungsfähigkeit zu heben, um ihnen Kompetenzen zurückzugeben und die Zentralisierungstendenz stoppen zu können, kommt man damit jedoch kaum näher.

Demgegenüber ist es völlig klar, dass in einem Land wie der Schweiz, in dessen Kultur es tief verwurzelt ist, Entscheide möglichst dezentral zu fällen, ein Top-down-Vorgehen ohne Partizipation der Gemeinden bzw. deren Bevölkerung nicht nur politisch chancenlos ist, sondern auch kaum zu den erhofften Resultaten führen würde. Die Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde ist für die Bedarfsgerechtigkeit der kommunalen Leistungserbringung essenziell. Der Entscheid für einen Gemeindezusammenschluss muss deshalb in den Köpfen der Bürger reifen und kann nicht einfach von oben angeordnet werden. Ein potenzieller Vorteil von Gemeindefusionen ist die Möglichkeit, Kräfte zu bündeln, indem neu eine grössere Einheit am selben Strick zieht. In Gebietskörperschaften, die gegen ihren Willen «zusammengewürfelt» wurden, wird dies nicht der Fall sein.

So gesehen ist die Diskussion um theoretische Vorteile von Top-down-Fusionen müssig. Denn eine Entscheidung über die Köpfe der Bevölkerung hinweg ist in der Regel weder möglich, noch erfolversprechend – noch unter dem Gesichtspunkt der Bürgersouveränität erwünscht. Dort, wo sich aufgrund eines generellen Umdenkens der Bevölkerung die Chance auf eine koordinierte Gemeindestrukturreform bietet, sollte sie jedoch – wie jüngst im Kanton Glarus – ergriffen werden.

Dort, wo sich aufgrund eines generellen Umdenkens der Bevölkerung die Chance auf eine koordinierte Gemeindestrukturreform bietet, sollte sie ergriffen werden.

5.2.3 _ Schlussbemerkungen

In den letzten Jahrzehnten haben die rapiden Veränderungen in den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Technologie dazu geführt, dass viele öffentliche Leistungen, die früher lokal erbracht wurden oder für die noch gar kein Bedarf bestand, heute aus Sicht der produktiven Effizienz und der fiskalischen Äquivalenz am sinnvollsten auf regionaler Stufe geregelt und erbracht werden. Die Gemeindestrukturen hingegen blieben lange Zeit praktisch unangetastet. Das hat vielerorts dazu geführt, dass von der vielzitierten Gemeindeautonomie schon heute faktisch nicht mehr viel übrig geblieben ist, da «der Handlungsspielraum (für die Gemeinden) in den meisten Politikbereichen durch übergeordnetes Recht, durch freiwillige interkommunale Zusammenarbeit oder durch Sachzwänge erheblich, wenn nicht gar vollkommen eingeschränkt ist» (Arn und Stecker 2004) oder Aufgaben gänzlich vom Kanton übernommen wurden.

Eines ist klar: Der Anspruch auf eine effiziente und professionelle Erfüllung der immer komplexeren Aufgaben ist nicht vereinbar mit dem Anspruch, diese weiterhin autonom durch institutionelle Minieinheiten

zu erbringen und damit eine maximale Bürgernähe zu garantieren. Letztlich sind zwei (Extrem-)Szenarien vorstellbar:

- 01_ Die derzeitige Fusionsdynamik kommt rasch zum Erliegen. Die faktische Autonomie der Gemeinden wird dadurch weiter oder sogar beschleunigt abnehmen, da zunehmend Kompetenzen an die Kantone übertragen werden und der den Gemeinden verbleibende Aufgabenanteil meist nur durch Formen der IKZ erfüllt werden kann. Die meisten wichtigen Entscheidungen zur staatlichen Leistungserbringung werden nicht mehr autonom von einzelnen Gemeinden gefällt, sondern fallen in Gemeindeverbänden oder werden durch die Kantone vorgegeben.
- 02_ Die Fusionsdynamik hält an bzw. beschleunigt sich sogar. Verschiedene (kleinere) Kantone folgen dem Beispiel des Kantons Glarus und setzen eine flächendeckende, koordinierte Gemeindestrukturereform um. Der Trend zur Zentralisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen kann dadurch gebremst oder sogar umgekehrt werden, die Gemeinden nehmen die ihnen übertragenen Aufgaben wieder vermehrt autonom wahr.

Urteil zu Szenario 1 Es wäre vermessen zu behaupten, die kommunale Aufgabenerfüllung durch die flexible Zusammenarbeit rechtlich autonomer Kleingemeinden sei grundsätzlich zum Scheitern verurteilt. Da zudem viele Schweizer Kantone im internationalen Vergleich immer noch relativ kleine institutionelle Einheiten darstellen, würde eine Zentralisierung ehemals kommunaler Aufgaben die Bedarfsgerechtigkeit dieser Leistungen eventuell gar nicht allzu stark schmälern. Ganz sicher falsch ist jedoch das Argument der Fusionsgegner, durch ein Festhalten an historischen Gemeindestrukturen werde die Bürgernähe der staatlichen Leistungserbringung am besten gewahrt: In der Tat begünstigen kleine politische Einheiten die Kontrolle der Staatstätigkeit durch die Bürger, erhöhen den Willen zur politischen Partizipation und garantieren dadurch den sparsamen Umgang mit Steuergeldern und eine bedarfsgerechte Leistungserbringung. All das bringt aber nichts, wenn solche Gemeinden aufgrund ihrer Kleinheit gar keine relevanten Leistungen mehr wirklich autonom erfüllen können. Viele Gemeinden verkommen so – überspitzt formuliert – zu leeren Gefässen, deren letzte Mission es ist, Heimatgefühl zu vermitteln, indem der Schein der Pseudoautonomie aufrechterhalten wird.

Urteil zu Szenario 2 Die oben stehenden Überlegungen bedeuten im Umkehrschluss: Je grösser die Gemeinden eines Kantons sind, einen desto grösseren Anteil der Gesamtheit der potenziellen kantonalen und kommunalen Leistungen können sie (gemäss den Kriterien «Fiskalische Äquivalenz» und «Subsidiarität») autonom (also auch ohne IKZ) erbringen. Allerdings existiert ein Trade-off zwischen diesem Anteil der autonomen Aufgabenerfüllung (steigend mit der Gemeindegrösse) und der Bürger-

Der Anspruch auf eine effiziente und professionelle Erfüllung der immer komplexeren Aufgaben ist nicht vereinbar mit dem Anspruch, diese weiterhin autonom durch institutionelle Minieinheiten zu erbringen.

nähe der kommunalen Leistungserbringung (sinkend mit der Gemeindegrösse). Fusionen werden immer dazu führen, dass mehr Aufgaben selbständig von den fusionierten Gemeinden bewältigt werden können. Fortwährende Gemeindefusionen führen aber letztlich (zumindest theoretisch) in einen Zustand, in dem sich alle Gemeinden des Kantons zu einer einzigen zusammengeschlossen haben, die dann die gesamten kommunalen und kantonalen Leistungen erbringen könnte. Dieses Resultat wäre äquivalent mit der anderen Extremvariante, in der alle Leistungen bei einem Kanton zentralisiert sind, dessen unzählige Kleinstgemeinden nicht mehr fähig sind, auch nur eine Aufgabe sinnvoll selbst zu erfüllen. Keine dieser Optionen ist wünschenswert. Die «optimale Gemeindegrösse», von der sich auch der Umfang des Strukturreformbedarfs ableitet, liegt demnach – heureka! – irgendwo zwischen diesen beiden Extremvarianten. ¹³¹

Das Argument der Fusionsgegner, durch ein Festhalten an historischen Gemeindestrukturen werde die Bürgernähe der staatlichen Leistungserbringung am besten gewahrt, ist falsch.

Bei all diesen eher theoretischen Überlegungen bleibt klar: Um den Bedeutungsverlust der kommunalen Ebene zu bremsen, damit also die Gemeindeautonomie der Schweiz nicht zum Mythos verkommt, sind (weitere) Gemeindereformen in vielen Kantonen unumgänglich. So gilt auch hier das chinesische Sprichwort: «Herr der Vergangenheit ist, wer sich erinnern kann. Herr der Zukunft ist, wer sich wandeln kann.»

¹³¹ Auf die Entwicklung eines mathematischen Modells zur theoretischen Ermittlung einer optimalen Gemeindegrösse wird hier verzichtet, da es keinerlei praktischen Nutzen hätte. Sie wäre aber sicher eine interessante Fingerübung, mit der dieser Trade-off und die externen Faktoren, die ihn beeinflussen, systematischer beschrieben werden könnte.

Tabelle A1

Wichtige kantonale Gesetze mit Gemeindebezug

In dieser Tabelle sind die systematischen Nummern der wichtigsten kantonalen Gesetze mit Gemeindebezug aufgelistet. Mit dieser Nummer ist jedes Gesetz auf www.lexfind.ch sowohl in seiner jeweils neuesten Version als auch in Vorgängerversionen abrufbar.

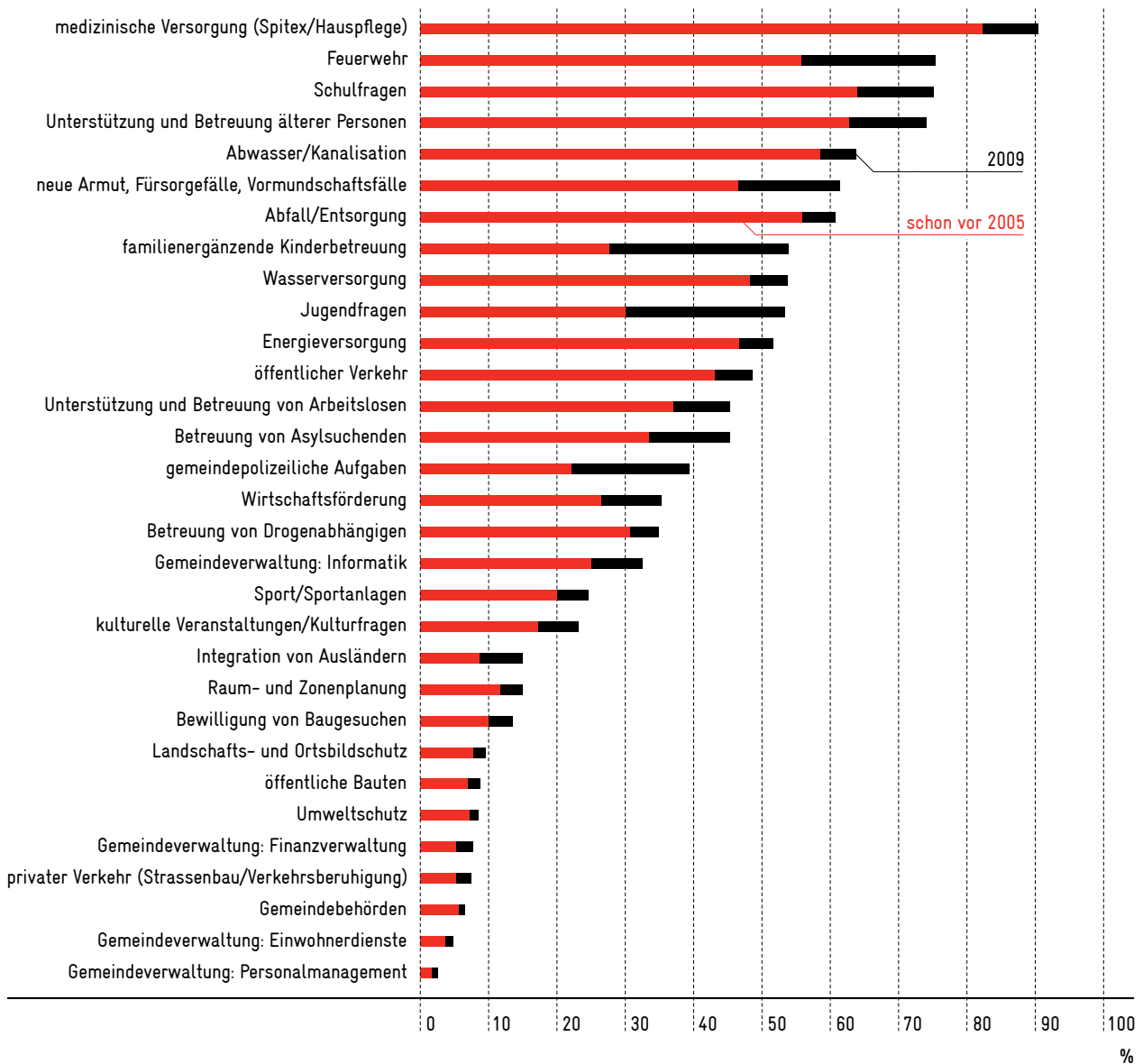
Zu vielen Gesetzen existiert auch eine entsprechende Verordnung. Diese Verordnungen sind hier nicht separat aufgelistet, es sei denn, für diese Studie relevante Aspekte würden erst auf Verordnungsstufe behandelt. Eine Verordnung steht in der systematischen Gesetzessammlung jeweils direkt hinter dem Gesetz, auf das sie sich bezieht. Sie sollte demnach einfach zu finden sein.

	Verfassung	Gemeindegesezt	Gemeindefusions- gesetz/-dekret	Finanzausgleichsgesezt	Weitere wichtige Gesetze
AG	131.227	171.100	–	615.100	
AI	131.224.2	–	–	613.000	
AR	131.224.1	151.11	–	613.1	
BE	131.212	170.11	170.12	631.1	
BL	131.222.2	180	–	185	
BS	131.222.1	170.100	–	170.600	
FR	131.219	140.1	141.1.1	142.1	140.2: Gesetz über die Agglomerationen
GE	131.234	B 6 05	–	B 6 08	
GL	131.217	II E/2	VI A/1/2/1	VI A/2/1	
GR	131.226	175.050	–	730.200	807.100: Strassengesezt
JU	131.235	190.11	190.31	651	
LU	131.213	150	154	610	
NE	131.233	171.1	172.41; 172.410	171.16	
NW	131.216.2	171.1	–	512.1	
OW	131.216.1	–	–	630.1	
SG	131.225	151.2	151.3	813.1	
SH	131.223	120.100	–	621.100	
SO	131.221	131.1	–	131.71	
SZ	131.215	152.100	–	154.100	
TG	131.228	131.1	–	613.1	
TI	131.229	2.1.1.2	2.1.4.3	2.1.2.3	2.1.4.2: legge sul consorzioamento dei Comuni
UR	131.214	–	–	3.2131	
VD	131.231	175.11	175.61	175.51; 175.515	
VS	131.232	175.1	175.100	613.100	
ZG	131.218	171.1	–	621.1	
ZH	131.211	131.1	–	132.1	

Quelle: Eigene Recherche

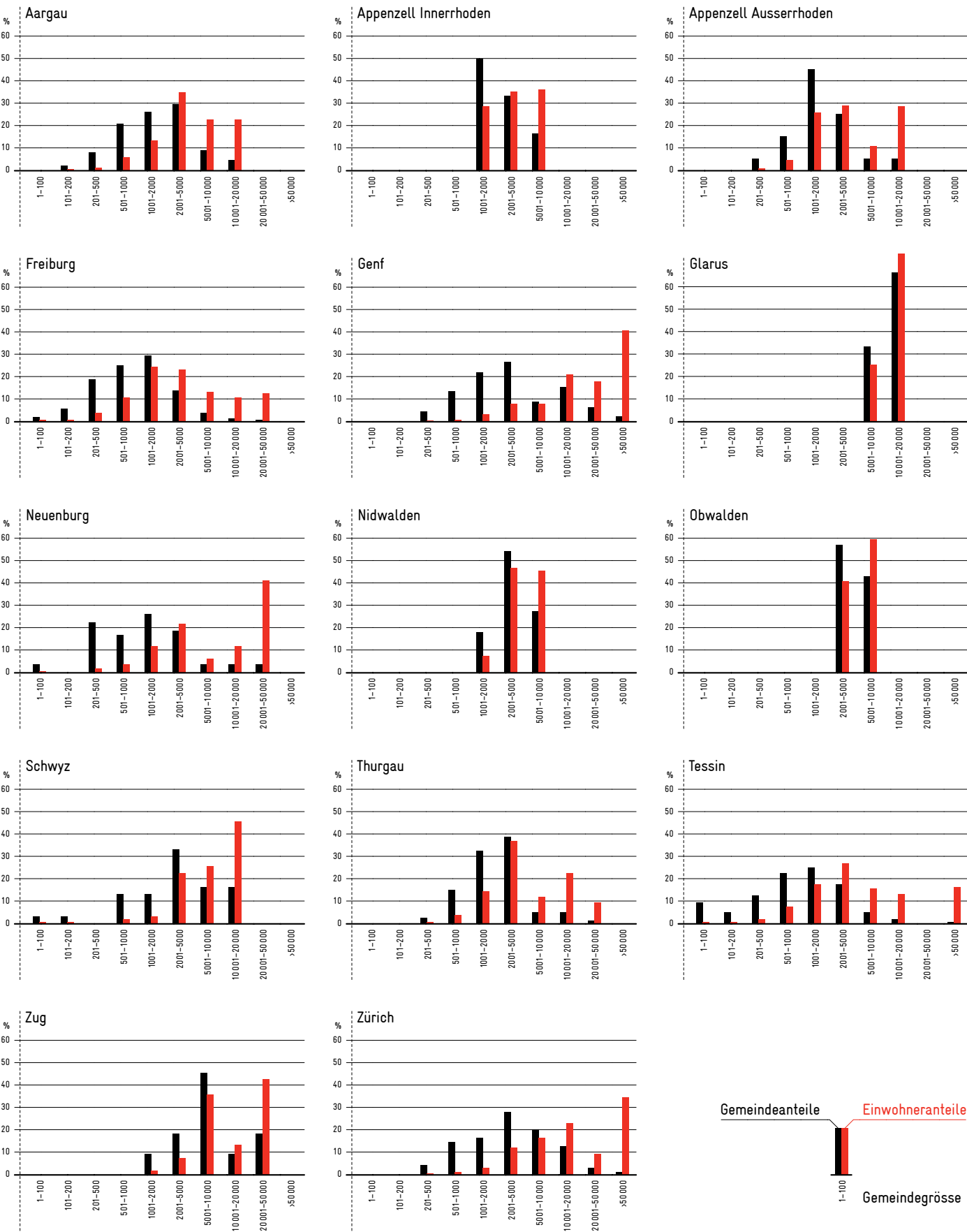
Abbildung A1

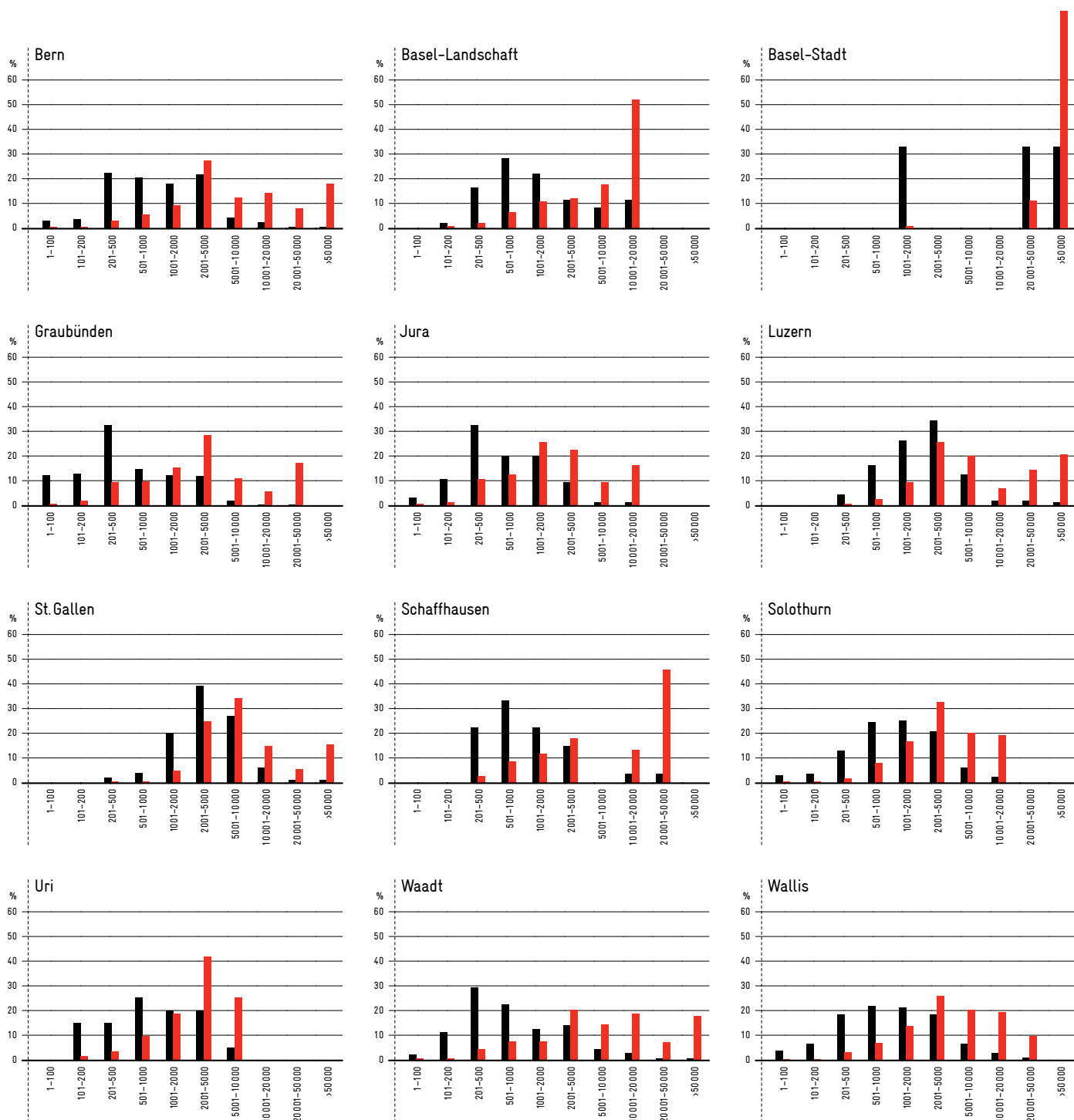
Häufigkeit der Gemeindezusammenarbeit, nach Aufgaben



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf KPM 2011

Abbildung A2
Häufigkeitsverteilung der Gemeindegrößen



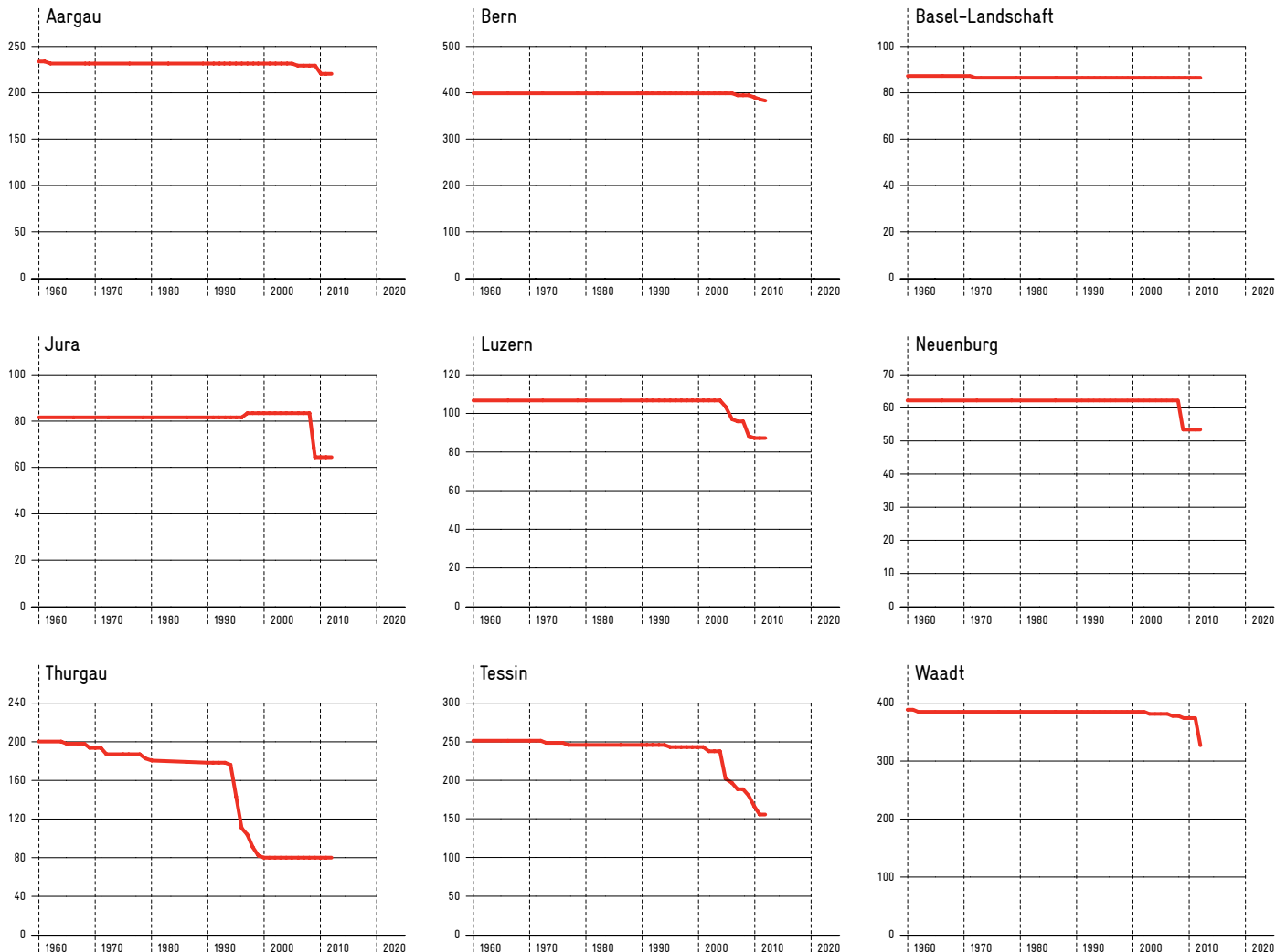


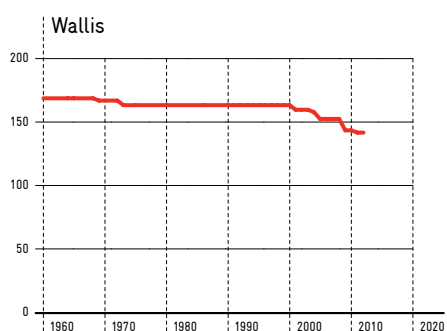
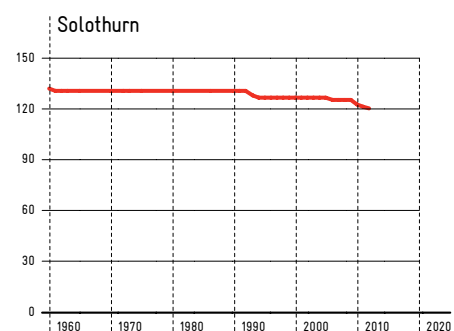
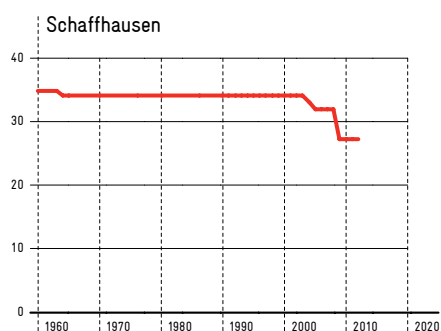
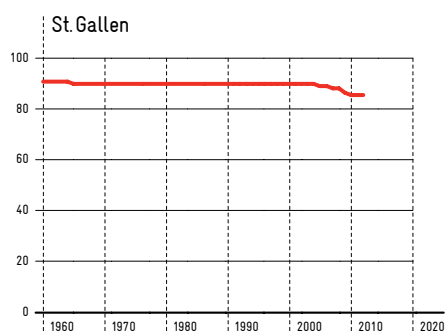
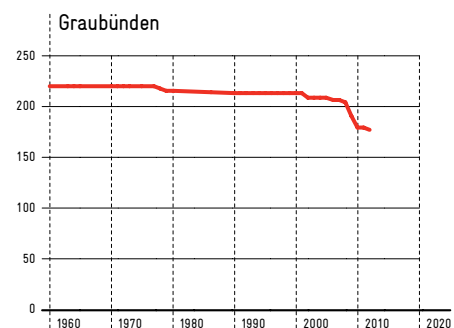
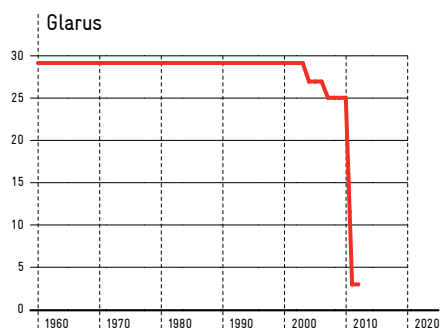
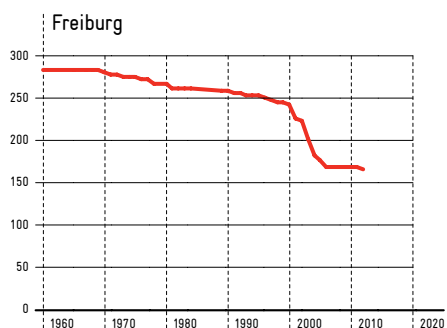
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BFS 2011

Abbildung A3

Verlauf der Gemeindezahl von 1960 bis 2012

In 16 der 26 Kantone haben zwischen 1960 und 2012 Fusionen von politischen Gemeinden stattgefunden. Den stärksten Rückgang der Gemeindezahl verzeichnet GL (von 29 auf 3). Einen Spezialfall stellt TG dar. Der starke Rückgang während der 1990er Jahre ist dort auf die Abschaffung des Gemeindedualismus zurückzuführen und deshalb nicht 1:1 mit den Fusionsergebnissen in anderen Kantonen vergleichbar. In 10 Kantonen (AI, AR, BS, GE, NW, OW, SZ, UR, ZG und ZH) fanden seit 1960 keine Gemeindefusionen statt. Diese fehlen deshalb in der Abbildung.





Quelle: BFS 2011

Tabelle A2

Einfluss der Gemeinden auf die Kantonspolitik

Fragestellung: Wie gross ist der Einfluss Ihrer Gemeinde in den folgenden Institutionen? Skala: 1=kein Einfluss, 2=gering, 3=durchschnittlich, 4=gross *

	Anzahl Gemeinden	Kantons- durchschnitt gesamt	Kantons- parlament	Regierungsrat	Kantonale Verwaltung	Ständige Arbeits- und Koordinationsgruppen von Kanton und Gemeinden	Projektspezifische/ temporäre Arbeits- und Koordinationsgruppen von Kanton und Gemeinden
AI	6	3,29	2,75	3,25	3,25	3,00	3,67
OW	7	2,25	2,60	2,40	1,60	2,40	2,60
NW	11	3,25	2,60	2,80	3,00	3,60	3,60
BS	3	3,50	2,50	2,50	3,50	4,00	4,00
GL	3	2,33	2,50	2,17	2,40	2,50	2,25
AR	20	2,41	2,40	2,20	2,30	2,25	2,89
TG	80	2,40	2,34	2,05	2,48	2,43	2,63
LU	87	2,23	2,23	1,87	2,21	2,36	2,48
SZ	30	2,34	2,21	2,26	2,05	2,26	2,79
ZG	11	2,89	2,14	2,57	2,29	3,43	3,29
VS	141	2,21	2,11	1,95	2,38	2,24	2,28
SG	85	2,20	2,10	1,86	2,14	2,39	2,43
UR	20	2,48	2,00	2,13	2,50	2,57	2,73
SH	27	2,27	2,00	1,92	2,17	2,56	2,44
SO	120	2,01	1,98	1,73	1,97	2,12	2,23
NE	53	2,26	1,97	2,03	2,07	2,30	2,66
GR	176	2,03	1,95	1,79	2,18	1,94	2,19
BL	86	2,24	1,89	1,71	2,00	2,54	2,72
GE	45	2,22	1,86	2,24	2,38	2,07	2,19
FR	165	2,04	1,83	1,79	2,13	2,07	2,16
AG	219	2,03	1,80	1,62	2,11	2,11	2,28
JU	64	1,95	1,74	1,35	2,23	2,00	2,21
BE	382	1,86	1,72	1,37	1,90	2,04	2,14
ZH	171	2,02	1,68	1,52	2,05	2,10	2,41
VD	326	1,87	1,59	1,57	1,86	2,02	2,02
TI	157	1,82	1,41	1,55	1,97	1,87	1,89
Mittelwert (gewichtet): Kantone mit wenigen Gemeinden		2,27	2,05	2,04	2,28	2,37	2,59
Mittelwert (gewichtet): Kantone mit vielen Gemeinden		1,96	1,81	1,63	2,04	2,11	2,22

Quelle: KPM 2011, eigene Berechnungen

* Berechnet sind jeweils die Mittelwerte pro Kanton. Die Gewichtung für die gesamtschweizerischen Mittelwerte erfolgt aufgrund der Anzahl antwortender Gemeindeschreiber.

Tabelle A3

Regression zum Ausgabenanteil der Gemeinden (vgl. Abschnitt 3.6.1)

Abhängige Variable: $\text{LOG}(\text{AUSG_ANT}/(1-\text{AUSG_ANT}))$

Methode der kleinsten Quadrate

	<i>FLAECHE_KT/1000</i>	<i>MED_EINW/1000</i>	<i>BERG</i>	<i>LATIN</i>	<i>R²</i>
Regression 1	0,0730 (0,0361) *	0,0874 (0,0310) **	–	–	0,2108
Regression 2	0,1004 (0,0508) *	0,0535 (0,0283) *	–0,4167 (0,1932) **	–0,3820 (0,1571) **	0,4790

Koeffizient (Standardfehler) *signifikant auf 10%-Niveau **signifikant auf 5%-Niveau

AUSG_ANT	Anteil Gemeindeausgaben an Gesamtausgaben von Gemeinden und Kanton (abzüglich Transfers zwischen Gemeinden und Kanton)
FLAECHE_KT	Kantonsfläche (in km ²)
MED_EINW	Median der Einwohnerzahl der Gemeinden des Kantons
BERG	Dummy für Bergkantone (AI, GL, GR, OW, UR und VS: 1; AR, BE, LU, NW, SG, SZ und TI: 0,5; JU und NE: 0,25; Rest: 0)
LATIN	Dummy für lateinische Kantone (GE, JU, NE, TI und VD: 1; VS und FR: 0,65; BE: 0,1, Rest: 0)

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle A4

Links zu den Gemeindefinanzstatistiken der Kantone

	Gemeindefinanzbericht Datenbank Sonstige Informationen zu Gemeindefinanzen
AG	www.ag.ch/staag/publi/pdf-dateien/gfis2009.pdf www.ag.ch/staag/ → statistische Daten → öff. Verwaltung und Finanzen → Gemeinden —
AI	— — www.ai.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=2660
AR	www.ar.ch/departemente/departement-finanzen/finanzausgleich/kennzahlen-der-gemeindefinanzen/ — —
BE	www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/bericht_gemeindefinanzen.html www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistik/finsta/Download.html www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindefinanzen/statistik0/karten.html
BL	www.statistik.bl.ch/fileadmin/user_upload/Archiv/11_4_Stat_BL.pdf www.statistik.bl.ch/stabl_data/stabl_gefin/index.php?thema_id=19&unterthema_id=4 —
BS	— — www.statistik-bs.ch/tabellen/t18/1 ; www.steuer.bs.ch/gemeindesteuern.htm
FR	— — www.fr.ch/scom/de/pub/statistiques/gemeindefinanzen.htm
GE	etat.geneve.ch/dt/surveillance-communes/brochures_statistiques-250-5088-12187.html etat.geneve.ch/dt/surveillance-communes/statistiques-250-4730.html —
GL	www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d37/d188/d189/d211/f1345.cfm www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d37/d188/d189/d211/f1345.cfm —
GR	www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/aktuelles/Seiten/Gemeindefinanzen2009.aspx — —
JU	— — www.jura.ch/DSA/COM.html → rechts unten: «Informations utiles»
LU	www.lustat.ch/index/produkte/lustat_themen/lustat_themen_gemeindefinanzen.htm www.lustat.ch/index/daten_online/gemeinden.htm www.lustat.ch/index/produkte/lustat_jahrbuch/lustat_jahrbuch_online.htm ; www.steuern.lu.ch/lustataktuell_2011_06.pdf
NE	www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=41201 www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=41201 —
NW	— — www.nw.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=1475
OW	www.ow.ch/de/verwaltung/aemter/welcome.php?amt_id=123&page=5&f_sel=bundle_0 — www.ow.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=1498
SG	www.statistik.sg.ch/home/themen/b18/gemeindefinanzen.html tools.statistik.sg.ch/stada-sg/login.do → Login Gast → 18 Öffentliche Finanzen → Gemeindefinanzstatistik —

SH	www.sh.ch/Gemeindefinanzen-und-Finanzaus.777.0.html
	—
	—
SO	www.so.ch/departemente/finanzen/amt-fuer-finanzen/statistik/themen/verwaltung-und-finanzen/online-daten.html
	gefin.so.ch
	—
SZ	www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d2/d72/d23930/p901.cfm
	—
	—
TG	www.statistik.tg.ch/xml_8/internet/de/application/d10518/d10648/f12764.cfm
	gdestat.beedata.ch/home.10
	—
TI	www4.ti.ch/di/di-di/sel/comuni/dati-finanziari/statistica-finanziaria/
	—
	www4.ti.ch/dfe/dc/sportello/moltiplicatori-comunali/
UR	—
	—
	www.ur.ch/de/fd/aff/finanzstatistik-m1751/ ; www.ur.ch/de/fd/afs/steuersaetze-und-tarife-m527/
VD	www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomID=2453
	www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomID=2450
	www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomID=2451
VS	www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=22458&Language=de
	—
	—
ZG	—
	—
	www.zug.ch/behoerden/direktion-des-innern/zivilstands-und-burgerrechtsdienst/gemeindestatistiken
ZH	—
	www.statistik.zh.ch/internet/justiz-inneres/statistik/de/statistiken/daten/gemeindeportraet.html
	—

Quelle: Eigene Recherche

Tabelle A5

Genehmigungspflicht von IKZ durch die Kantone

	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Gemeindeverbände/ Zweckverbände	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Weitere Trägerschaften des öffentlichen Rechts (Anstalten, Stiftungen)				•			•	•	•		•		•	•	•		•			•		•	•		•	•
Trägerschaften des privaten Rechts									•		•		•	•								•			•	
Vertragsverhältnisse				•							•		•	•											•	

Quelle: Eigene Erhebung

Tabelle A6

Ausprägung der direktdemokratischen Rechte in Gemeindeverbänden (2012)

Jeweils 1 Punkt erhält ein Kanton, falls das kantonale Gemeindegesetz die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden als obligatorisches Organ in Gemeindeverbänden vorschreibt, falls ein Referendumsrecht vorgeschrieben ist und falls ein Initiativrecht vorgeschrieben ist.

Konstituiert sich die «Legislative» des Gemeindeverbandes direkt über die Stimmberechtigten der Mitgliedsgemeinden bzw. ein sie vertretendes Verbandsparlament, wird 1 weiterer Punkt vergeben. Erfolgt die Organisation über eine Delegiertenversammlung, in der aber immerhin ausschliesslich Mitglieder der Gemeindeexekutiven einsitzen dürfen, ist dies noch 0,5 Punkte wert. Existieren diesbezüglich keine Vorschriften zur Ausgestaltung der Delegiertenversammlung, wird kein Punkt vergeben.

In sechs Kantonen (FR, GR, BE, VD, SG, JU) werden durch das Gemeindegesetz zwei verschiedene Typen von Gemeindeverbänden unterschiedlich reglementiert. In diesem Fall wird jeder Typ separat beurteilt und anschliessend der Mittelwert gebildet.

	SO	ZH	FR	GR	BE	VD	AG	SG	TG	JU	NE	GE	NW	SH	TI	VS	AI	AR	BL	BS	GL	LU	OW	SZ	UR	ZG
Stimmberechtigte obligatorisches Organ des Verbandes?	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Stimmberechtigte der Mitgliedsgemeinden bzw. ein sie vertretendes Verbandsparlament	●	○	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Organisation über:																										
Delegiertenversammlung (Delegierte aus Gemeindeexekutive?)	●	○ (-)	● (●)	● (●)	● (●)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	○ (-)	● (○)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	● (-)	
Referendumsrecht	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Initiativrecht	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Indikator für direktdemokratische Kontrolle in Gemeindeverbänden	4	3,5	4	2,5	3,75	2	3,5	2	4	0	2	3,5	0,5	1,25	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
Gegebenenfalls: Mittelwert			3,25	2,875	2,75	2,5		2		2																
Punkte für Gesamttranking	3			2			1			0																

Quelle: Eigene Recherche

● = ja ○ = entweder oder ● = nein oder keine Vorschriften

Tabelle A7

Auskunftspersonen der kantonalen Verwaltungen im Rahmen der Interviews bzw. der Nachrecherchen («Kantonsexperten»)

Kanton	Nachname	Vorname	E-Mail	Telefon	Funktion
AG	Mischler	Walter	walter.mischler@ag.ch	062 835 16 40	Chef
AI	Dörig	Markus	markus.doerig@rk.ai.ch	071 788 93 11	Ratschreiber
AR	Raumsauer	Rudolf	rudolf.ramsauer@ar.ch	071 353 64 90	Leiter
AR	Wüst	Thomas	thomas.wuest@ar.ch	071 353 64 51	Departementssekretär
BE	Miesch	Christoph	christoph.miesch@jgk.be.ch	031 633 77 32	Amtsvorsteher
BE	Engel	Gerhard	gerhard.engel@fin.be.ch	031 633 43 15	Leiter Finanzpolitik, Stv. Generalsekretär Finanzdirektion
BE	Fischer	Matthias	matthias.fischer1@jgk.be.ch	031 633 77 85	Koordinator Gemeindereformen
BL	Schwörer	Daniel	daniel.schwoerer@bl.ch	061 552 59 02	Leiter
BL	Christoffel	Johann	johann.christoffel@bl.ch	061 552 56 32	Leiter
BS	Kamber	Urs-Wilhelm			Seit 1.4.2011 pensioniert
BS	Sommer	Alfred	alfred.sommer@bs.ch	061 267 80 00	Leiter Rechtsabteilung
BS	Schilling	Alexandra	alexandra.schilling@bs.ch	061 267 95 61	Generalsekretärin
FR	Mutruх	Gérald	gerald.mutruх@fr.ch	026 305 22 35	Amtsvorsteher
FR	Leiser	Brigitte	brigitte.leiser@fr.ch	026 305 22 37	Stv. Dienstchefin
GE	Zuber	Guillaume	guillaume.zuber@etat.ge.ch	022 546 72 41	Directeur
GE	Santos Garcia	Ana	ana-belen.santosgarcia@etat.ge.ch	022 546 72 45	Cheffe
GL	Kundert	Urs	urs.kundert@gl.ch	055 646 66 05	Leiter
GL	Schiesser	Andreas	andreas.schiesser@gl.ch	055 646 61 03	Leiter
GR	Kollegger	Thomas	thomas.kollegger@afg.gr.ch	081 257 23 81	Amtsleiter
GR	Theus	Simon	simon.theus@afg.gr.ch	081 257 23 87	Leiter Projekte/Stv. Dienststellenleiter
JU	Ryser	Marcel	marcel.ryser@jura.ch	032 420 58 50	Chef de service
JU	Bersier	Pierre	pierre.bersier@jura.ch	032 420 55 16	Economiste
LU	Lauber	Judith	judith.lauber@lu.ch	041 228 64 84	Leiterin
LU	Widmer	Alois	rsthsu@lu.ch	041 921 59 77	Regierungsstatthalter
LU	Bösch	Heinz	heinz.boesch@lu.ch	041 228 55 42	Departementssekretär
NE	Pierre	Leu	Pierre.Leu@ne.ch	032 889 66 50	Chef de service
NW	Bissig	Alois	alois.bissig@nw.ch	041 618 45 83	Justiz- und Sicherheitsdirektor
NW	Schlüssel	Erwin	erwin.schluessel@nw.ch	041 618 79 13	Amtsvorsteher
NW	Amstad	Oscar	oscar.amstad@nw.ch	041 618 71 01	Sekretär (Finanzdirektion), Amtsvorsteher (Finanzverwaltung)

<i>Abteilung</i>	<i>Département</i>	<i>Adresse</i>
Gemeindeabteilung	Département Volkswirtschaft und Inneres	Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau
Ratskanzlei	Ratskanzlei	Marktgasse 2, 9050 Appenzell
Stabstelle Controlling	alle	Regierungsgebäude, 9102 Herisau
Départementssekretariat	Département Inneres und Kultur	Obstmarkt 1, 9102 Herisau
Amt für Gemeinden und Raumordnung	Justiz-, Gemeinden- und Kirchendirektion	Nydegasse 11/13, 3011 Bern
Finanzdirektion	Finanzdirektion	Münsterplatz 12, 3011 Bern
Abteilung Gemeinden im Amt für Gemeinden und Raumordnung	Justiz-, Gemeinden- und Kirchendirektion	Nydegasse 11/13, 3011 Bern
Stabstelle Gemeinden	Finanz- und Kirchendirektion	Rheinstrasse 33b, 4410 Liestal
Statistisches Amt	Finanz- und Kirchendirektion	Rufsteinweg 4, 441 Liestal
Ansprechstelle für Gemeindefragen (Rechtsabteilung)	Staatskanzlei	Marktplatz 9, 4001 Basel
Ansprechstelle für Gemeindefragen (Rechtsabteilung)	Staatskanzlei	Marktplatz 9, 4001 Basel
Finanzdepartement	Finanzdepartement	Fischmarkt 10, 4001 Basel
Amt für Gemeinden	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft	Rue de Zaehringen 1, 1701 Fribourg
Amt für Gemeinden	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft	Rue de Zaehringen 1, 1701 Fribourg
Service de surveillance des communes	Département de l'intérieur et de la mobilité	Rue des Gazomètres 7, 1211 Genève
Secteur des finances communales	Département de l'intérieur et de la mobilité	Rue des Gazomètres 7, 1211 Genève
Fachstelle für Gemeindefragen	Département Volkswirtschaft und Inneres	Zwinglistrasse 6, 8750 Glarus
Finanzverwaltung	Département für Finanzen und Gesundheit	Rathaus, 8750 Glarus
Amt für Gemeinden	Département für Finanzen und Gemeinden	Grabenstrasse 1, 7000 Chur
Amt für Gemeinden	Département für Finanzen und Gemeinden	Grabenstrasse 1, 7000 Chur
Service des communes	Département de la santé, affaires sociales, ressources humaines et communes	Rue de 24-septembre 2, 2800 Delémont
Trésorerie générale	Département de la santé, affaires sociales, ressources humaines et communes	Rue de 24-septembre 2, 2800 Delémont
Amt für Gemeinden	Justiz- und Sicherheitsdepartement	Bundesplatz 14, 6003 Luzern
Regierungsstatthalteramt Sursee		Theaterstrasse 2, 6210 Sursee
Départementssekretariat	Finanzdepartement	Bahnhofstrasse 19, 6002 Luzern
Service des communes	Département de la justice, de la sécurité et des finances	Rue du Château 16, 2000 Neuchâtel
Justiz- und Sicherheitsdirektion	Justiz- und Sicherheitsdirektion	Kreuzstrasse 1, 6372 Stans
Rechtsdienst	Staatskanzlei	Dorfplatz 1, 6372 Stans
Direktionssekretariat, Finanzverwaltung	Finanzdirektion	Bahnhofplatz 3, 6371 Stans

Tabelle A7

Auskunftspersonen der kantonalen Verwaltungen im Rahmen der Interviews bzw. der Nachrecherchen («Kantonsexperten»)

<i>Kanton</i>	<i>Nachname</i>	<i>Vorname</i>	<i>E-Mail</i>	<i>Telefon</i>	<i>Funktion</i>
OW	Hossli	Stefan	stefan.hossli@ow.ch	041 666 62 03	Landschreiber
OW	Blank	André	andre.blank@ow.ch	041 666 63 67	Amtsleiter
OW	Odermatt	Daniel	daniel.odermatt@ow.ch	041 666 62 61	Finanzverwalter
SG	Hubacher	Inge	inge.hubacher@sg.ch	071 229 33 10	Amtsleiterin
SG	Schaible	Bruno	bruno.schaible@sg.ch	071 229 75 68	Stv. Amtsleiter/Gemeindereformer
SH	Jenni	Andreas	andreas.jenni@ktsh.ch	052 632 72 02	Chef
SH	Häusermann	Michael	michael.haeusermann@ktsh.ch	052 632 75 21	Mitarbeiter (Rechnungswesen, Finanzausgleich)
SO	Grolimund	André	andre.grolimund@vd.so.ch	032 627 23 56	Amtsführer
SO	Steiner	Thomas	thomas.steiner@vd.so.ch	032 627 23 59	Leiter Gemeindefinanzen, stv. Amtsführer
SZ	Mächler	August	august.maechler@sz.ch	041 819 20 02	Amtsvorsteher
SZ	Rauchenstein	Heinz	heinz.rauchenstein@sz.ch	041 819 23 23	Stv. Departementssekretär, Revisor
TG	Keller	Andreas	andreas.keller@tg.ch	052 724 23 78	Generalsekretär
TG	Enzler	Hansjörg	hansjoerg.enzler@tg.ch	052 724 26 61	Externer Revisor
TI	Genazzi	Elio	elio.genazzi@ti.ch	091 814 17 12	Chef (Capo)
UR	Emanuel	Strub	emanuel.strub@ur.ch	041 875 22 54	Direktionssekretär
UR	Müller	Rolf	rolf.mueller@ur.ch	041 875 21 07	Direktionssekretär; Amtsvorsteher
VD	Golaz	Eric	eric.golaz@vd.ch	021 316 40 80	Chef de services
VD	Curchod	Laurent	laurent.curchod@vd.ch	021 316 40 85	Chargé de missions
VD	Weber	Fabrice	fabrice.weber@vd.ch	021 316 44 06	Directeur de l'autorité de surveillance des finances communales
VS	Chevrier	Maurice	maurice.chevrier@admin.vs.ch	027 606 47 55	Dienstchef
ZG	Giss	Peter	peter.giss@zg.ch	041 728 37 02	Juristischer Mitarbeiter
ZG	Bucherer	Martin	martin.bucherer@zg.ch	041 728 36 02	Generalsekretär
ZG	Berset	Ursula	ursula.berset@zg.ch	041 728 36 09	Betriebswirtschaftliche Mitarbeiterin
ZH	Helbling	Arthur	arthur.helbling@ji.zh.ch	043 259 83 42	Amtsleiter

<i>Abteilung</i>	<i>Departement</i>	<i>Adresse</i>
Staatskanzlei	Staatskanzlei	Rathaus, 6061 Sarnen
Amt für Justiz	Sicherheits- und Justizdepartement	Polizeigebäude Foribach, 6061 Sarnen
Finanzverwaltung	Finanzdepartement	St. Antonistrasse 4, 6061 Sarnen
Amt für Gemeinden	Departement des Innern	Davidstrasse 27, 9001 St. Gallen
Amt für Gemeinden	Departement des Innern	Davidstrasse 27, 9001 St. Gallen
Amt für Justiz und Gemeinden	Volkswirtschaftsdepartement	Mühlentalstrasse 105, 8200 Schaffhausen
Amt für Justiz und Gemeinden	Volkswirtschaftsdepartement	Mühlentalstrasse 105, 8200 Schaffhausen
Amt für Gemeinden	Volkswirtschaft	Prisongasse 1, 4502 Solothurn
Amt für Gemeinden	Volkswirtschaft	Prisongasse 1, 4502 Solothurn
Rechts- und Beschwerdedienst	Sicherheitsdepartement	Bahnhofstrasse 9, 6431 Schwyz
Departementssekretariat	Finanzdepartement	Bahnhofstrasse 15, 6431 Schwyz
Generalsekretariat	Departement für Inneres und Volkswirtschaft	Verwaltungsgebäude, Promenadenstrasse 8, 8510 Frauenfeld
Finanzkontrolle	Departement für Finanzen und Soziales	Bürohaus Casino, Kasernenplatz 4, 8510 Frauenfeld
Sezione degli enti locali	Dipartimento delle istituzioni	Via Carlo Salvioni 14, 6501 Bellinzona
Direktionssekretariat	Justizdirektion	Rathausplatz 5, 6460 Altdorf
Direktionssekretariat; Amt für Finanzen	Finanzdirektion	Tellgasse 1, 6460 Altdorf
Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI)	Département de l'intérieur	Rue Cité-Derrière 17, 1014 Lausanne
Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI)	Département de l'intérieur	Rue Cité-Derrière 17, 1014 Lausanne
Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI)	Département de l'intérieur	Rue Cité-Derrière 17, 1014 Lausanne
Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten (DIKA)	Departement für Finanzen, Institutionen und Gesundheit	Avenue de la Gare 39, Ancien bâtiment AVE, 1950 Sion
Direktionssekretariat	Direktion des Innern	Neugasse 2, 6301 Zug
Direktionssekretariat	Finanzdirektion	Bahnhofstrasse 12, 6301 Zug
Direktionssekretariat	Finanzdirektion	Bahnhofstrasse 12, 6301 Zug
Gemeindeamt	Direktion der Justiz und des Innern	Feldstrasse 40, 8090 Zürich

Literatur

- Angelini, Terenzio; Thöny, Bernhard (2004): Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. St. Gallen: Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht Universität St. Gallen.
- Arn, Daniel; Stecker, Mirjam (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz TAK.
- Arn, Daniel; Stecker, Mirjam (2010): Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Schlussbericht im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK. Bern: Ecoplan, Advokatur afs.
- Blöchliger, Hansjörg; Pinero Campos, José (2011): Tax competition between sub-central governments. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government.
- Ecoplan (2009a): Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton. Workshop mit Kantonsvertretern vom 14. Januar 2009, Gurten. Bern: Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR des Kantons Bern.
- Eichenberger, Reiner; Schelker, Mark (2007): Leistungsfähiger Staat dank Markt für Staat. In: Brühlmeier, Daniel; Kläy, Dieter: Staatliche Leistungsfähigkeit in globalisierter Gesellschaft. Editions Libertas Suisse, 89–121.
- Fiechter, Julien (2010): Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz. Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich. Lausanne: Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (idheap).
- Frey, Bruno S. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Walter Eucken Institut. Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 151. Tübingen: Mohr Siebeck, S.1–52.
- Geser, Hans (2007): Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell? Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich.
- Geser, Hans; Meuli, Urs (2011): Parteilose in der Kommunalpolitik. Untersuchung bei Mitgliedern der Schweizer Gemeindeexekutiven. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich.
- Geser, Hans; Meuli, Urs; Ladner, Andreas; Steiner, Reto; Horber-Papazian, Katia (2011): Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung. Glarus/Chur: Rügger-Verlag.
- Gurr, Ted Robert; King, Desmond S. (1987): The State and the City. London: Macmillan.
- Kettiger, Daniel (2004): Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten. Bern: PuMaConsult GmbH.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren FDK-CDF (2007): Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2. Bern.
- Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen KKAG-CACSFC (2009): Neue Rechnungslegung. Grundsatzpapier der interkantonalen Koordinationsgruppe HRM2.

- Ladner, Andreas; Arn, Daniel; Friederich, Ueli; Steiner, Reto; Wichtermann, Jürg (2000): **Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation.** Ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogrammes «Zukunft Schweiz». Bern: Institut für Politikwissenschaften und Institut für Organisation und Personal.
- Ladner, Andreas; Bühlmann, Marc (2007): **Demokratie in den Gemeinden.** Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie. Glarus/Chur: Rüegger Verlag.
- Lijphart, Arend (1999): **Patterns of Democracy.** New Haven/London: Yale University Press.
- Müller-Jentsch, Daniel; Rühli, Lukas (2010): **Kantonsmonitoring 3. Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug.** Zürich: Avenir Suisse.
- Schelker, Mark; Eichenberger, Reiner (2003): **Starke Rechnungsprüfungskommissionen: Wichtiger als direkte Demokratie und Föderalismus? Ein erster Blick auf die Daten.** Fribourg: Universität Fribourg.
- Wollmann, Hellmut (2008): **Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung.** England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Ludwigsburg/Wiesbaden: Wüstenrot Stiftung/VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ecoplan (2009b): Evaluation Gemeindefusionsgesetz. Schlussbericht im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. Bern.

Fetz, Ursin; Bühler, Daniel (2005): Leitfaden für Gemeindefusionen. Chur: Hochschule für Technik und Wirtschaft.

Gemeindeamt des Kantons Zürich (2007): Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. Zürich.

Guerry-Berchier, Micheline (2009): Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées. Lausanne: Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (idheap).

Kanton Appenzell Innerrhoden (2009/2010): Strukturreform Kanton Appenzell I. Rh. Berichte der Ständekommission und der Arbeitsgruppe.

Kanton Glarus (2011): Schlussbericht über die Umsetzung der Gemeindestrukturreform «GL 2011» des Regierungsrats an den Landrat. Glarus.

Kanton Graubünden (2010): Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. 10. Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform. Heft Nr. 8/2010–2011.

Kanton Luzern (2000): Zielstrukturplan für die Gebietsreform oder Landkarte für die Entwicklung der Gemeindestrukturen. Luzern: Justizdepartement des Kantons Luzern.

Kanton Schaffhausen (2004): sh.auf. Schlussbericht des Steuerausschusses 15. Dezember 2004. Schaffhausen.

Kanton Schwyz (2002): Grundlagenbericht G-Reform. Gleichgewicht von Aufgaben, Finanzen, Institutionen und Gebieten.

Kanton Zürich (2009): Gemeindebericht 2009 RRB NR. 1812/2009. Bericht des Regierungsrats an den Kantonsrat (vom 18. November 2009).

Steiner, Reto; Reist, Pascal; Kettinger, Daniel (2010): Gemeindestrukturreform im Kanton Uri. Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen. Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Uri. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Daten

Bundesamt für Statistik BfS (2010): Eidgenössische Betriebszählung 2008.

Bundesamt für Statistik BfS (2011a): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz. Angekündigte Änderungen 2011, Ausgaben vom 6.10.2011 und vom 16.12.2011.

Bundesamt für Statistik BfS (2011b): Historisiertes Gemeindeverzeichnis der Schweiz.

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2011): Finanzstatistik der Kantone und ihrer Gemeinden.

Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen KKAG-CACSFC (2011): info Nr. 22/17.3.2011.

KPM Kompetenzzentrum für Public Management (2011): Ausgewählte Daten der Gemeindeschreiberbefragung 2009/2010 sowie der Exekutivmitgliederbefragung 2008/2009.

Das vorliegende Kantonsmonitoring beruht auf einer von Avenir Suisse selbst durchgeführten Datenerhebung. In 26 Interviews gaben Vertreter der kantonalen Verwaltungen Auskunft über die Gemeindestrukturen und die Gemeindestrukturpolitik ihrer Kantone. Weitere wichtige Daten zu diesem Thema stellten Claire Kaiser und Reto Steiner vom Kompetenzzentrum für Public Management aus der Gemeindeschreiberbefragung 2009/2010 und der Gemeindeexekutivenbefragung 2008/2009 für Avenir Suisse zusammen.

Die Lektoren Reto Föllmi (Universität St. Gallen), Silvio Borner (Universität Basel) und Daniel Arn (advokator afs) lieferten wichtige Anregungen und Verbesserungsvorschläge, bei der Überarbeitung des Fragebogens halfen Georg Hess (Alt-Regierungsrat Kanton Schwyz), Paul Huber (Alt-Regierungsrat Kanton Luzern) und abermals Daniel Arn.

Andrin Hauri begleitete den Autor an die Interviews mit den Kantonsexperten. Urs Meister, Daniel Müller-Jentsch und Patrik Schellenbauer lieferten wertvolle Inputs.

Lukas Rübli (*1979) lic. oec. publ., studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich. Er stiess 2008 als Rechercheassistent zu Avenir Suisse, wo er 2010 zum Projektleiter ernannt wurde. Er war Co-Autor des zweiten und dritten Kantonsmonitorings («Kantone als Konzerne», «Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug»). Weitere Themenschwerpunkte seiner Arbeit sind die Sozialwerke sowie die Datenvisualisierung.