

Gemeindeautonomie in einer mobilen Gesellschaft – geht das?

Als in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die „moderne“ Gemeinde entstand, war diese noch verhältnismässig autonom. Geringe Ansprüche an staatliche Organisationen und eine weitgehend statische Gesellschaft machten dies möglich. Mit steigendem Wohlstand wurden auch höhere Ansprüche an die kommunale Aufgabenerfüllung gestellt, was vermehrt interkommunale Zusammenarbeit zur Gewährleistung einer minimalen Grösse und damit einhergehend der nötigen Professionalität zur Folge hatte. Neben den traditionellen historischen Grenzen entstanden immer mehr neue funktionale Räume, in welchen vielschichtige horizontale Verflechtungen gelebt wurden. Gleichzeitig nahmen die vertikalen Verflechtungen (Verbundaufgaben) stets zu, weil der Staat einen Teil der Aufgabenerfüllung selber wahrnehmen oder zumindest beeinflussen wollte. So wurde beispielsweise die Freiheit (Autonomie) der Gemeinden zur Bestimmung der Löhne der Lehrkräfte erst vor ungefähr 40 Jahren eingeschränkt, als der Kanton ein für das ganze Kantonsgebiet einheitliches Lohnregime verordnete. So nahm die Gemeindeautonomie zwar stets zulasten einer immer stärker werdenden Verflechtung im Laufe der Jahre ab, konnte sich aber bis Ende der 60er-Jahre des letzten Jahrhunderts doch weitgehend erhalten. Das Aufkommen von Ausgleichssystemen begünstigte autonomes Verhalten auch derjenigen Gemeinden, welche aus eigener (Steuer-) Kraft ihre Aufgaben kaum mehr erfüllen konnten.

Seit den 70er-Jahren hat sich unsere Gesellschaft sehr rasch verändert, die Mobilität hat seither um über 40% zugenommen, was sich vor allem am Pendlerverkehr (Arbeit, Freizeit, Bedürfnisbefriedigung) zeigt. Um diesen Bedürfnissen nach erhöhter Mobilität gerecht zu werden, wurde der Kanton in vielen Politikbereichen aktiv und zog Zuständigkeiten an sich. Während beispielsweise die Spitalversorgung über lange Zeit „gemeindenah“ erfolgte (man musste „sein“ Spital innert nützlicher Zeit zu Fuss oder mit dem Fuhrwerk erreichen), führten die immer stärker werdenden Patientenwanderungen zu einer Verstärkung der kantonalen Steuerung, bis diese Aufgabe schliesslich im Jahr 2002 vollständig kantonalisiert wurde.

Heute stellt sich die Frage, ob angesichts dieser Feststellungen die „autonome“ Gemeinde noch Sinn macht. Man muss sich ehrlich eingestehen, dass eine umfassende und schrankenlose Gemeindeautonomie weder möglich noch sinnvoll ist. Weder in der Rechtsetzung noch beim Verwaltungshandeln kann eine Gemeinde den Rahmen selber bestimmen und frei handeln. Gleichzeitig ist festzustellen, dass es zur Gemeinde keine wirklichen und umfassenden Alternativen gibt. Ausnahmsweise werden Aufgaben kantonalisiert, namentlich dann, wenn die öffentlich zu verantwortenden Leistungen wegen der grossen Mobilität nicht mehr „vor Ort“ konsumiert werden. Viele Aufgaben sind aber nach wie vor bei der Gemeinde gut angesiedelt. Es ist nämlich paradox: Die Gesellschaft wird nicht nur mobiler (Arbeitsplatz, Freizeit), sondern gleichzeitig auch sesshafter, indem tendenziell weniger Leute umziehen und am Wohnort „Wurzeln schlagen“, namentlich auch als Reaktion auf die physisch und elektronisch hypermobile (Cyber-) Welt. Nur die Gemeinde kann diese Bedürfnisse (Verankerung, bürgernaher und gestaltbarer Staat, Identifikation) wirklich befriedigen. Deswegen sind die Gemeinden nach einer Ära sehr zentral geführter Staaten weltweit ein Erfolgsmodell. Dabei geht es um Gemeinden, die nicht primär dem Zentralstaat Rechenschaft schuldig sind, sondern vorab den Stimmberechtigten der Gemeinde oder allenfalls einem kommunalen Parlament. Damit sich die Gemeinde überhaupt entfalten und die oben geschilderten Bedürfnisse befriedigen kann, ist sie auf Handlungsspielräume in finanzieller, organisatorischer und auch inhaltlicher Hinsicht angewiesen. Diese Forderung darf aber nicht als Plädoyer für eine vom Kanton losgelöste Einheit verstanden werden. Im Gegenteil: Autonomie kann nur gewährt werden, wenn die Zuständigkeiten und die Steuerungsmechanismen zur Gewährleistung von „Gerechtigkeit“ und von Rechtsstaatlichkeit mit Augenmass und im Rahmen bestimmter staatsrechtlicher Grundsätze (Subsidiarität, Accountability, fiskalische Äquivalenz) immer wieder diskutiert und neu geordnet werden (Multilevel Governance). Knappe Mittel und das Erfordernis, auch komplizierte politische und „technische“ Prozesse innert nützlicher Frist zu einem guten Ende zu bringen bedingen, dass sich die Gemeinwesen (vor allem die Gemeinden) nicht vom Prinzip der Ängstlichkeit leiten lassen, sondern stets vor Augen haben, dass auch mit beschränktem Mitteleinsatz die Ziele weitgehend erreicht werden können, was aber eine Absage an den Perfektionismus erfordert.

Eine nie endende Diskussion betrifft die Frage nach den „richtigen“ Räumen staatlichen Handelns. Unbestritten ist die Tatsache, dass die historischen Grenzen nicht mehr mit den funktionalen Handlungsräumen übereinstimmen. Letztere gewinnen an Bedeutung und werden mittel- bis langfristig zu Gebietsreformen führen. Es bildet sich zur Zeit eine neue Hierarchie funktional-räumlicher Strukturen heraus:

- Multifunktionale Metropolitan- und andere Handlungsräume (mit Städtenetzen)

- Multifunktionale regionale Räume mit einer Kernstadt im Zentrum (mit Subregionen)
- Optimierte, in der Regel monofunktionale kleinräumige interkommunale Zusammenarbeit
- Lokale optimierte multifunktionale Einheiten, soweit sinnvoll (Gemeinden, teilweise fusioniert)

Gleichzeitig wird mit dieser Diskussion deutlich, dass Räume stets zu gross oder zu klein sind. Für gewisse Bedürfnisse (Entwicklung des Verkehrs und der Raumordnung) sind grosse Räume gefragt (Metroraum Zürich, Hauptstadtregion Bern). Diese Räume könnten dereinst die Perimeter für neue, insgesamt grössere und gleichwertigere Kantone darstellen. Zur Befriedigung kleinräumiger Bedürfnisse sind grosse Gemeinden zu gross, diesem Umstand ist bei kommunalen Gebietsreformen (welche zur Entwicklung der Gemeinde sinnvoll und wichtig sein können), Rechnung zu tragen. Einzelnen Dörfern oder Quartieren ist formalisierte Mitsprache zu gewähren, damit diese Vorteile auch in grossräumigeren Einheiten genutzt werden können (Modell Reichenbach).

Um den Bedürfnissen einer mobilen und modernen Gesellschaft Rechnung zu tragen, sind alle Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) stark gefordert, kreative Lösungen sind gefragt. Gute Lösungen bedingen partnerschaftliche Prozesse, wie sie beispielsweise von der Tripartiten Agglomerationskonferenz (welche sich in ihren Aussagen nicht auf Agglomerationen beschränkt) vorgemacht werden. Auf allen Ebenen wird heute erkannt, dass der „Aussenpolitik“ eine entscheidende Rolle zukommt. Ob einem die Regionalkonferenz passt oder nicht: Wer sich hier nicht engagiert und seine Interessen nicht rechtzeitig einbringt, kann die Zukunft nicht mitgestalten und verliert an Einfluss.

In Thesenform lassen sich diese Aussagen wie folgt zusammenfassen:

Multilevel-Governance: Mobilität und Sesshaftigkeit Rechnung tragen

Die Bevölkerung wird immer mobiler und gleichzeitig immer sesshafter (*Mobilität* bezüglich Arbeit, Freizeit, *Sesshaftigkeit* bezüglich Wohnen). Sowohl der Mobilität (grosse funktionale Räume, Wirtschaftsräume, Hauptstadt- und Metroräume, Regionale Räume) wie auch der Sesshaftigkeit (Verankerung, Identität, Mitgestaltungsmöglichkeit, Heimat) muss im Rahmen der anstehenden Multilevel-Governance-Reform Rechnung getragen werden.

Langfristig: Gebietsreformen

Die historischen Grenzen werden durch organisierte funktionale Räume überlagert, was *langfristig* zu Gebietsreformen führen wird (Zeithorizont 20 – 50 Jahre), was sich im europäischen Vergleich sehen lässt. Aus strategischer Sicht sind kantonale Gebietsreformen bedeutungsvoller. In 50 Jahren wird es wohl noch 6 – 8 Kantone geben.

Grenzen bleiben

Der Staat (Bund, Kantone, Gemeinden) wird immer auf *Grenzen* angewiesen sein, es wird nach wie vor Zusammenarbeitsstrukturen in funktionalen Räumen geben, weil Räume immer zu gross oder zu klein sind, hier helfen letztlich auch Gebietsreformen nicht weiter.

Selbstbewusste und aktive Gemeinden sind gefragt

Gemeinden sind weltweit ein *Erfolgsmodell*, sie brauchen aber Autonomie, vor allem in organisatorischer und finanzieller Hinsicht. Die kommunale Aussenpolitik gewinnt zusehends an Bedeutung, die regionale Meinungsbildung findet in der Gemeinde statt.

Abschied von Perfektionismus

Die Ausstattung der Gemeinwesen mit professionellem Know How ist unerlässlich, allerdings erscheint eine Orientierung an den schwierigsten 5% der Fälle völlig daneben (Pareto-Prinzip). Das Prinzip „Ängstlichkeit“ ist ein schlechter Ratgeber. An die Adresse des Kantons: Die Gemeindebehörden schulden primär ihren Stimmberechtigten und allenfalls ihrem Parlament *Rechenschaft*, nicht einer kantonalen Amtsstelle. Der Kanton soll sich bei der Aufsicht über die Gemeinden auf die Rechtmässigkeit beschränken, die Frage nach der Zweckmässigkeit muss die Gemeinde abschliessend beantworten können, hier soll sich der Kanton zurückhalten.

Handlungsspielräume sind existenziell

Ohne Handlungsspielräume (= Autonomie) geht es nicht. Nur wenn den Gemeinden in organisatorischer und finanzieller Hinsicht Handlungsspielräume gewährt werden, macht die gewaltenteilige und demokratische Organisation der Gemeinden überhaupt Sinn. Die Gemeinden dürfen nicht zu Vollzugsagenturen des Kantons verkommen.