

Fusionen sind nicht die Lösung

Gemeinden Vorschläge für neue flexible Formen der Zusammenarbeit

Überall werden Reformen der politischen Strukturen in der Schweiz gefordert. Diese seien zu kleinräumig, die Politik zu uneinheitlich, und die Wirtschaft zeige, wo's langgeht: Erfolg durch Kooperation und Fusion. Ist dem wirklich so?

REINER EICHENBERGER

Gemeinden und Kantone müssten vermehrt mittels Gemeindeverbänden, Konkordaten und privatrechtlichen Verträgen kooperieren, ihre Politik harmonisieren oder gar fusionieren – so lautet die heute oft gehörte Forderung. Hier wird eine ganz andere Sicht vertreten: Die heutigen Einheiten sind nicht generell zu klein; für manche Aufgaben sind sie sogar zu gross, Kooperation ist nicht immer gut; oft ist sie sogar schädlich, weil sie den Wettbewerb zwischen Regierungen bricht. Schliesslich sind die Reorganisationsbemühungen der Wirtschaft ganz anders zu interpretieren: Erfolgreiche Unternehmungen sind stark kundenorientiert, konzentrieren sich auf Kernkompetenzen, dezentralisieren Entscheidungsbefugnisse und schaffen flexible Organisationsstrukturen. Für die Politik bedeutet dies: Wir müssen Kooperation und Dezentralisierung optimieren, indem wir die direkte Demokratie und den Föderalismus stärken und neue flexible Einheiten schaffen. Nur so können wir die Anreize der politischen Entscheidungsträger ändern, die bewirken, dass heute selten in effizienzsteigernder, aber häufig in effizienzmindernder Weise kooperiert wird.

Demokratiedefizit und Monopole

Die Bürger votieren oft gegen Kooperation, weil alle heutigen Kooperationsmodelle an einem Demokratiedefizit leiden. Illustriert sind die besonders wichtigen Gemeinde- und Zweckverbände, wo die Bürger nur in Ausnahmefällen über direktdemokratische Instrumente verfügen und die Verbandsexekutive nie selbst wählen dürfen. Zumeist wählen sie nur ihre Gemeindepolitiker, diese wählen Gemeindevertreter für die Versammlung, diese wählt den Vorstand, und dieser schliesslich wählt einen Geschäftsführer für die laufenden Geschäfte. Es ist offensichtlich, dass die Bürger in solchen Delegationspyramiden kaum Einfluss besitzen. Aber auch Gemein-



Verschmolzen Die Stadtregion Baden-Wettingen in einer Luftaufnahme aus den achtziger Jahren.

FOTO: J. MAURER

de- und Kantonsbehörden haben wenig Anreize, um der Effizienz willen zu kooperieren. Sie besitzen für viele Leistungen ein Monopol und können die Kosten übermässiger Eigenbrötelei grösstenteils über den kantonalen und eidgenössischen Finanzausgleich auf andere Einheiten abwälzen. Politiker haben jedoch gleichzeitig gute Gründe, für effizienzminimierende Kooperation einzutreten. In den Kooperationsinstitutionen können sie ungestörter politisieren als auf Gemeinde- und Kantonebene, wo dauernd Referenden und Initiativen drohen und Fehlentscheide die Wiederwahl gefährden.

Flexible Kooperation notwendig

Viele Politiker wirken lieber in einem Politikkartell mit, als dauernd aneinander gemessen zu werden. Was dann zum Beispiel so schön Steuerharmonisierung heisst, ist oft nur ein Preiskartell. Ein

vernünftiges Ausmass an Kooperation und Dezentralisierung entwickelt sich folglich nur, wenn die Politiker auch in den Kooperationsinstitutionen stark an die Präferenzen der Bürger gebunden sind; wenn die finanzielle Autonomie der Kooperationsinstitutionen vergrössert wird und wenn die Kooperationsinstitutionen flexibel den tatsächlichen Problemen angepasst werden können. Das Konzept der «FOCJ» (Abkürzung von «Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions») erfüllt diese Bedingungen. Sie zeichnen sich durch vier Eigenschaften aus: Ein Focus bestimmt sich nach der zu erfüllenden Funktion; FOCJ können sich überlappen; FOCJ konkurrieren um Gemeinden und Bürger, und innerhalb von FOCJ herrscht demokratischer Wettbewerb; FOCJ sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit. FOCJ können viele öffentliche Aufgaben effizient erfüllen.

Dies gilt sowohl für Leistungen, die heute durch Gemeinden und Verbände angeboten werden (zum Beispiel Mittelschule, Krankenhäuser), vom Bund (zum Beispiel Umweltschutzvorschriften) oder gar der EU (zum Beispiel Freihandel) bereitgestellt werden.

Bürger Nähe als Vorteil

Die Stärkung der demokratischen Instrumente und die Austrittsoption hilft den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Konzentration eines Focus auf eine oder wenige Leistungen macht es leicht, seine Effizienz zu beurteilen. Die Steuerautonomie der FOCJ vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Wenn es sich als vorteilhaft erweist, werden sie die Leistungen vom günstigsten Anbieter einkaufen (Outsourcing). Insofern helfen FOCJ, den öffentlichen

Sektor zurückzudrängen. Schliesslich werden unter dem Wettbewerbsdruck durch FOCJ auch die traditionellen Gebietskörperschaften effizienter. Sodann öffnen FOCJ den Markt für Politik: Fachspezialisten für die betreffende Focus-Funktion haben gute Wahlchancen. Weil die zeitliche Belastung von FOCJ-Politikern vergleichsweise gering ist, können mehr Bürger politische Ämter übernehmen.

Positive Erfahrungen

Dass FOCJ realistisch sind, belegen unter anderem die mit FOCJ verwandten Zürcher und St. Galler Schulgemeinden, die über voll ausgebaute direktdemokratische Institutionen und Steuerhoheit verfügen. Immer wichtiger werden funktionale Körperschaften auch in den USA. Dort erfüllen «special districts» die unterschiedlichsten Funktionen (zum Beispiel Umweltschutz, Transport und Polizei). Wie wissenschaftliche Studien zeigen, sind «special districts» um so effizienter, je umfassender ihre demokratischen Institutionen sind, das heisst, je mehr sie FOCJ und je weniger sie Gemeindeverbänden gleichen. Dass FOCJ viel Neues bringen, zeigt der Vergleich mit traditionellen politischen Körperschaften. Dies gilt auch für den Aargau, wo – anders als in den meisten Kantonen – Gemeindeverbände direktdemokratische Volksrechte vorsehen dürfen. Aber:

- Die Politiker haben den vom Kanton gewährten Spielraum nur in wenigen Verbänden ausgeschöpft. Überdies schliesst das kantonale Gesetz die Volkswahl der Verbandsexekutive aus. Da, wo direktdemokratische Rechte existieren, werden sie wenig genutzt. Der Grund dafür sind zum einen die hohen Unterschriftenerfordernisse (10% der Stimmberechtigten) für Initiativen und Referenden. Zum anderen existiert in Gemeindeverbänden kaum eine starke Opposition, die Referenden anführen könnte.

- Die Aargauer Verbände verfügen nicht über Steuerautonomie und sind deshalb immer stark von den Gemeindebehörden abhängig. Verbandsämter sind deshalb vergleichsweise unattraktiv. Kampfwahlen finden kaum statt.

- Die Verbände dienen nur der Kooperation zwischen Gemeinden und damit tendenziell der Zentralisierung. FOCJ hingegen können auch Funktionen höherer Gebietskörperschaften übernehmen und dienen damit auch der Dezentralisierung.

Ziel: Vielfalt stärken

Funktionale Körperschaften entstehen nur, wenn die Mitglieder eines neuen Focus, der bestimmte staatliche Leistungen übernimmt und damit den bisherigen Anbietern zu Einsparungen verhilft, steuerlich angemessen entlastet werden. Ihre grösste Wirkung wird dann erzielt, wenn die existierenden Gebietskörperschaften veranlasst werden, Steuerpreismenüs festzulegen. Diese geben an, wieviel Steuereinnahmen für eine bestimmte staatliche Leistung aufgewendet werden.

Der hier gemachte Vorschlag ist sicher ungewöhnlich und dürfte manchem zu weit gehen. Tatsächlich wird hier eine extreme, aber keine utopische Form des Föderalismus vertreten. Im Gegensatz zu den meisten vorliegenden Reformvorschlägen, die auf Vereinheitlichung und Harmonisierung setzen, bezwecken FOCJ, die entscheidende Stärke der Schweiz – nämlich die Vielfalt – zu pflegen und zugunsten von Bürgern und Wirtschaft weiterzuentwickeln.

Reiner Eichenberger, Dr. oec. publ., ist Privatdozent am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich. Das hier vorgestellte Konzept ist zusammen mit Prof. Bruno S. Frey entwickelt worden. Beat Suter, Raumplaner HTL, ist Mitarbeiter des Planungs- und Architekturbüros Metron in Brugg und zusammen mit Daniel Kolb Mitverfasser des Projekts Stadtunion, das am Zukunftslabor Baden 1997 ausgezeichnet worden ist. Die beiden Autoren haben ihre Ansätze ausführlich im neuen politischen Jahrbuch für den Kanton Aargau beschrieben, das im Mai dieses Jahres erschienen ist: *Zukunft Aargau*. Der politische Raum, Baden-Verlag 1998, 34 Franken.

Politik im eng verflochtenen Lebensraum

Stadtunion Ein konkretes Modell der Kooperation am Beispiel der Stadtregion Baden-Wettingen

BEAT SUTER

Das Modell Stadtunion wurde anlässlich des 1997 durch die Stadt Baden durchgeführten Zukunftslabors durch das Brugg Planungsbüro Metron entwickelt. Am konkreten Beispiel der Stadtregion Baden-Wettingen, zu welcher auch die Gemeinden Neuenhof, Ennetbaden und Obersiggenthal gezählt werden, wird vorgeschlagen, eine engere und verbindlichere Zusammenarbeit einzugehen. Die Verfasser sind überzeugt, dass der eng verflochtene gemeinsame Lebens- und Stadtraum, den die fünf Gemeinden mit ihren 50 000 Einwohnern und 26 000 Arbeitsplätzen heute bilden, auch eine gemeinsame Entwicklungspolitik braucht. So macht es wenig Sinn, wenn jede Entwicklungsaufgabe, wie beispielsweise die Standortförderung, in erster Linie aus der Perspektive der einzelnen Gemeinde beurteilt wird. Ebenso wie es fraglich ist, immer mehr Aufgaben über einzelne Zweckverbände zu organisieren.

Das Modell Stadtunion ist zugeschnitten auf Gemeinden mit einem hohen Anteil von gemeinsamen Interessen und Aufgaben. Die Zusammen-

arbeit basiert bei der Stadtunion auf einem Unionsvertrag. Die Stadtunion übernimmt darin die Aufgaben, welche den gemeinsamen Stadt- und Agglomerationsraum betreffen. Die Gemeinden behalten auch weiterhin ihre Autonomie und ihr Hoheitsgebiet, binden sich aber in den gemeinsamen Aufgaben an die Entscheide auf der Ebene der Stadtunion. Hier werden die Kompetenzen durch eine aus den Beitrittsgemeinden demokratisch gewählte Unionsversammlung (Legislative) und durch einen aus den bestehenden Gemeinderäten bestückten Unionsrat (Exekutive) wahrgenommen.

Effizient und überschaubar

Alle gemeinsamen Aufgaben und Interessen werden an die Stadtunion delegiert. Je mehr Gemeinsamkeiten vorliegen, um so eher macht das Modell Stadtunion Sinn. Doch wenn diese Voraussetzung gegeben ist, hat die Stadtunion, so wie sie von den Autoren skizziert wurde, einige bestechende Vorzüge:

1. Die unterschiedlichen grenzüberschreitenden Aufgaben können in einem einheitlichen und solidarischen

Rahmen effizient und überschaubar erfüllt werden, wobei erst noch die demokratische Mitsprache gewährt wird (was bei den Zweckverbänden ja oft nur sehr beschränkt möglich ist). Zur Solidarität gehört aber auch eine angelegene Finanz- und Steuerpolitik, sicherlich eine Knacknuss der Stadtunion.

2. Die bestehenden Exekutiv- und Legislativgremien können direkt in die Stadtunion eingebunden werden. Ebenso kann auf bereits erprobten Zusammenarbeitsprojekten aufgebaut werden. Neue Projekte können als Pilotprojekte definiert werden, und die Stadtunion kann auf diesem Weg schrittweise über die konkrete Erprobung weiterentwickelt werden.
3. Die Stadtunion benötigt keine eigene Verwaltungsebene. Die Administration und die Umsetzung der gemeinsamen Aufgaben können konsequent durch fallweise Delegation an eine oder mehrere Unionsgemeinden erfolgen. Hier können die Gemeinden auch ihre unterschiedlichen Stärken einbringen. So ist es denkbar, dass eine Gemeinde ein Kompetenzzentrum für Informatik, eine andere für das Submissionswesen und eine dritte für die Geschäftsstelle der Stadtunion führt.

Stadtunion ist auch ein Stück Lebensgefühl

Doch bei der Stadtunion geht es auch ums Gefühl. Die Autoren sind überzeugt, dass die Stadtunion einem Lebensgefühl von breiten Bevölkerungskreisen entspricht. Obwohl sich das Modell für viele Gemeinden und Agglomerationen eignet, glauben sie, dass man in Baden-Wettingen einen Schritt näher an einer Stadtunion ist. Dazu scheint auch die frühere Diskussion um die Regionalstadt beizutragen. Natürlich haben sich in den Aktivitäten um die Vision der Stadtunion auch Widerstände gezeigt. Die strukturierten und eher in Revieren denkenden Kreise trauen der Stadtunion noch nicht ganz über den Weg. Hingegen werden bei den weniger etablierten, regional und global ausgerichteten Kreisen offene Türen ingerannt. Die Stadtunion gehört zurzeit auch noch zu den Expo.01-Projekten der engeren Wahl: Neben der Stadt Baden hat ein weiterer Gemeinderat ein konkretes Interesse an der Stadtunion angemeldet.

Warum nicht aus der Not eine Tugend machen und sich die engere Zusammenarbeit aus freien Stücken auf die Fahne schreiben?