

Eine optimale Gemeindegrösse?

Zwischen einem Dutzend und einer Dreitmillion Einwohner zählen die Gemeinden in der Schweiz. Die Frage nach ihrer optimalen Grösse muss einer Vielzahl von Kriterien gerecht werden.

Simone Hofer



Zahlreiche Klein- und Kleinstgemeinden charakterisieren die schweizerische Gemeinde-landschaft. Die Hälfte aller Orte zählt weniger als 880 Einwohner, während fast fünfzig Prozent der Bevölkerung in Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern lebt. Lediglich in acht der insgesamt 2865 Schweizer Gemeinden wohnen über 50 000 Leute. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen haben dazu geführt, dass die Aufgaben der Gemeinden komplexer und vielfältiger geworden sind, gleichzeitig aber verbreitet die finanziellen Ressourcen stagnieren. Damit stellt sich die Frage, wie gross eine Gemeinde zu sein hat, damit öffentliche Leistungen wie Schule, Verwaltung oder Entsorgung professionell, bürgernah und kostengünstig erbracht werden können.

Gemeindezahl wenig verändert

Innerhalb Europas weisen nur Frankreich, Island und Griechenland im Mittel kleinere Gemeinden auf als die Schweiz. In Skandinavien und in den meisten westeuropäischen Ländern führten breit angelegte Gebietsreformen in den 60er und 70er Jahren zu einer Reduktion der Gemeindezahl. Für die von den zentralen Verwal-

tungen angeordneten Gebietsreformen waren dabei unterschiedliche Richtgrössen von 3000 bis 8000 Einwohnern zum Massstab genommen worden. Der Gemeindebestand in Österreich reduzierte sich als Folge um 42 Prozent, jener Deutschlands sogar um mehr als die Hälfte.

In der ausgeprägt föderalistisch strukturierten Schweiz fand eine solche Reform nicht statt. Als Gebietskörperschaft wurde die Einwohnergemeinde erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts eingeführt; Nutzungs- und Bürgergemeinden beruhten bis dahin auf der persönlichen Mitgliedschaft. Die politische Gemeinde erwies sich in der Folge als ausserordentlich stabil. Seit 1848 ist ihre Zahl durch Eingemeindungen oder Zusammenlegungen lediglich von 3203 auf 2865 gesunken. Heute steht der kleinsten Schweizer Gemeinde Corippo im Verzascatal, mit aktuell 12 Einwohnern, als Gegenpol die Stadt Zürich mit rund 340 000 Einwohnern gegenüber. Diese Diskrepanz reflektiert insbesondere die markanten Veränderungen im Arbeits- und Bildungsbereich im letzten Jahrhundert. Vor allem urbane und zentrumsnahe Gemeinden konnten neue Bewohner anziehen, während agrarisch-periphere Gebiete einen Bevölkerungsschwund erlebten.

Immobilienpreise als Indikator der Standortqualität

Die Standortattraktivität einer Gemeinde als Wohn- und/oder Arbeitsort resultiert aus dem Zusammenspiel verschiedenster Faktoren. Lage, Bevölkerungsstruktur, Wohnangebot, Verkehrserschliessung, Immobilienpreise, effiziente Bewilligungsverfahren, Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten oder Ruhe und Naturbe-

lassenheit sind dabei ebenso wichtige Eigenschaften wie ein attraktiver Steuerfuss.

Besonders die Entwicklung der Immobilienpreise widerspiegelt sehr klar, wenn auch meist mit etwas zeitlicher Verzögerung, die Attraktivität einer Gemeinde. Immobilienpreise sind abhängig von nicht beeinflussbaren Variablen wie Zentrumsnähe, aber auch von der Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und von regionalen Entwicklungen. Für das Wertpotenzial der Wohn- und Geschäftsbauten ist nicht so sehr die aktuelle Situation als vielmehr die zukünftige Entwicklung der Gemeinde von Bedeutung. Nimmt die Standortattraktivität zu, zum Beispiel durch neue Einkaufsmöglichkeiten oder eine bessere Verkehrserschliessung, gewinnen auch die Immobilien an Wert. Der umgekehrte Fall lässt sich derzeit beispielhaft an der Problematik neuer Flugschneisen ablesen. Reziprok ist in der Regel das Verhältnis von Immobilienpreisen und Steuerbelastung: Je tiefer der Steuerfuss, desto höher ist (bei sonst analogen Standortfaktoren) der Quadratmeterpreis.

Leistungsgrenzen manchenorts erreicht

Schweizer Gemeinden sind weitgehend autonom und für eine Vielzahl von Aufgaben selbst zuständig. Über ihre Budgets laufen rund 27% aller öffentlichen Ausgaben. Entsprechend legen sie auch ihren kommunalen Steuerfuss in eigener Regie fest. In den letzten Jahren hat sich der finanzielle Druck auf die Gemeinden deutlich verstärkt. Besonders in Bereichen wie Asylwesen oder Sozialhilfe sind die Aufgaben umfangreicher und komplexer geworden. Gerade Verbund-



aufgaben wie zum Beispiel die Wasserversorgung oder das Schulwesen bedingen eine Zusammenarbeit und Koordination mit den Nachbargemeinden und stellen hohe Anforderungen an die Gemeindeexekutive. Nicht wenige Gemeindeverwaltungen stossen angesichts solcher Herausforderungen, zu denen auch wachsende Ansprüche und Kritikbereitschaft der Bevölkerung gehören, an ihre Leistungsgrenzen. Als Abbild der Lage bekunden namentlich kleinere Einheiten zusehends Mühe, ihre politischen Ämter mit qualifizierten Personen zu besetzen.

Gemeinden in finanzieller Schieflage geraten in einen Teufelskreis, aus dem sich zu befreien nicht immer aus eigener Kraft möglich ist. Muss der Steuerfuss erhöht werden, wandern gute Steuerzahler ab. Die Einnahmen gehen zurück, worauf in einer nächsten Runde der Steuerfuss nochmals heraufgesetzt werden muss und sich die Spirale immer weiter dreht. In solchen Fällen drängt sich die Suche nach effizienteren Methoden der Leistungserbringung geradezu auf. Besser allerdings ist es, dass Gemeinden bereits in guten Zeiten als laufender Prozess Möglichkeiten zur Optimierung ihrer Auftragserfüllung in Erwägung ziehen.

Reformprojekte auf mehreren Schienen

Den Gemeinden stehen grundsätzlich drei Reformtypen mit unterschiedlicher Reichweite zur Verfügung. Bei gemeindeinternen Reformen wird die Aufgabenerfüllung innerhalb der Verwaltung neu gestaltet, wie dies etwa im Rahmen von New Public Management der Fall ist. Dieser Ansatz verstärkter Kundenorientierung und (Teil-) Privatisierung administrativer Aufgaben wurde in den 90er Jahren beispielsweise von vielen Zürcher Gemeinden verfolgt.

Bei gemeindeübergreifenden Reformen gibt es zwei Möglichkeiten. Im einen Fall bleibt die Gemeindehoheit als sol-

che unangetastet. Um Ressourcen und Kompetenzen besser zu nutzen, werden aber gewisse Aufgaben im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zusammengelegt, wobei sich die verschiedenen Verbundaufgaben auch überlappen können. Am häufigsten kommt diese Zusammenarbeit in Schulfragen und in der medizinischen Versorgung vor.

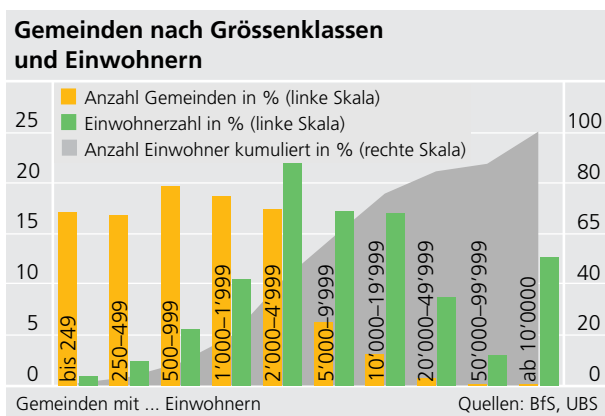
Im weitest gehenden Fall werden die Gebietsstrukturen durch Gemeindezusammenlegungen neu gestaltet. Solche Fusionsprojekte scheiterten bisher oft am Widerstand der Bevölkerung; besonders in den Kantonen Freiburg, Tessin und Thurgau konnten aber auch schon zahlreiche Vorhaben erfolgreich abgeschlossen werden. In den meisten Fällen zogen Gemeindefusionen einen Ausbau des Angebots und eine höhere Dienstleistungsqualität nach sich. Dadurch liessen sich allerdings die Kosten, abgesehen von der reinen Verwaltung, nur selten reduzieren. Umso wichtiger ist es, dass auch solche weitreichende Reformen nie eindimensional, sondern stets in Kombination mit den oben skizzierten Methoden angepackt werden.

Fusswahl bringt Standortwettbewerb

Eine allgemein gültige, ideale Gemeindegrosse lässt sich schon deshalb nicht bestimmen, weil für jede Gemeindeaufgabe eine spezifische Grösse das Optimum bildet. In einer Gross-

stadt etwa müssen gewisse Funktionen wie beispielsweise die Einwohnerkontrolle auf bürgernahe Quartierbüros aufgesplittet werden, während eine Kehrrichtverbrennungsanlage nur auf überregionaler Basis ausgelastet ist. Zudem sind die Präferenzen der Bürger nicht identisch, und weiche Faktoren wie Tradition und Heimatgefühl lassen sich nicht zahlenmässig erfassen. Die Beschränkung auf die Einwohnerzahl als Kriterium für ein Optimum greift daher in den meisten Fällen zu kurz. Ebenso wichtig für die Bemessung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde sind die geografische Lage und die Bevölkerungsstruktur.

Jeder Bürger hat neben dem Stimmrecht auch die «Fusswahl». Er kann sich diejenige Gemeinde als Wohnort aussuchen, welche ein für ihn optimales Paket an öffentlichen Leistungen und Steuerbelastung anbietet. Weil Bedürfnisse je nach geografischer Lage oder Bevölkerungsstruktur variieren, bieten Gemeinden unterschiedliche Leistungspakete an: zum Beispiel Naturbelassenheit und Ruhe für den Bergbewohner, Oper und Theater für die Städterin, Tagesschulen für junge Familien oder Einkaufsmöglichkeiten für die Rentner. Voraussetzung dieses theoretischen Ansatzes ist die Mobilität jeder Person bei der Wahl ihrer Wohngemeinde. Gerade dieser Punkt ist in der Schweiz nur bedingt erfüllt. Trotz grossen Leistungs- und Steuerbelastungsunterschieden stellen so-



Die Hälfte aller Gemeinden in der Schweiz zählt weniger als 880 Einwohner (Median). 50% der landesweiten Bevölkerung lebt aber in Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern.

wohl Kantons- und Sprachgrenzen wie auch die Distanz nach wie vor wirk-same Barrieren dar. Zwischen Nach-bargemeinden mit ähnlichen Stand-ortfunktionen hat der Wettbewerb je-doch zu einer Angleichung von Ange-bot und Steuerbelastung geführt.

Abgeltung überkommunaler Leistungen

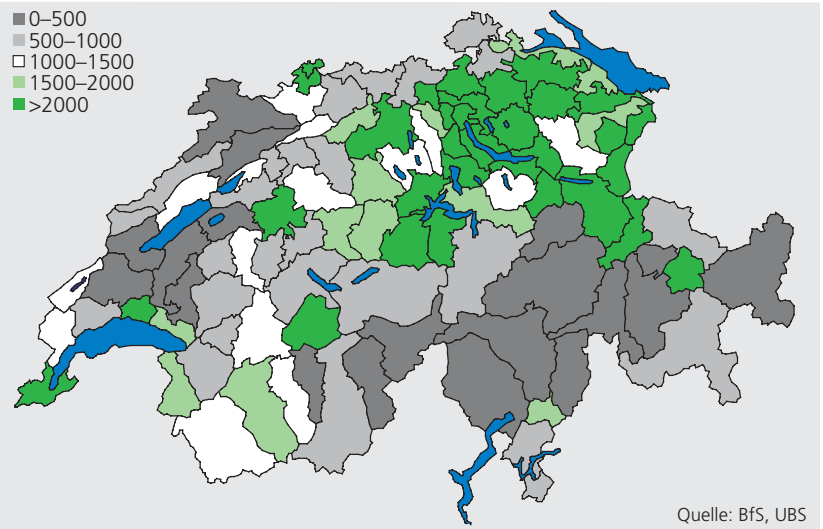
Bewohner von Agglomerationsge-meinden profitieren ebenso vom kul-turellen Angebot und von der Infra-struktur der Kernstadt wie die Stadt-bewohner selber. Am Beispiel eines durch die öffentliche Hand subven-tionierten Stadttheaters lässt sich die Problematik von Zentrumslasten gut aufzeigen. Fallen Nutzen (der Thea-terbesuch) und Kosten (die Finanzie-rung des Theaters) bei unterschied-lichen Personen an, wird von exter-nen Effekten oder von der sogenann-ten «Trittbrettfahrerproblematik» ge-sprochen. In unserem Beispiel steht der Theaterbesuch natürlich auch den Bewohnern von Agglomerationsge-meinden offen. Umgekehrt profitieren nicht zuletzt Städter vom naturnahen Erholungsraum der Landgemeinden.

NFA: der «Neue Finanzausgleich»

Unterschiedliche Aufgabenlast und Steu-erkraft bedingen einen gewissen Finanzausgleich – auf Gemeinde- wie auf Kan-tonsebene. Bund und Kantone wollen dies mit dem Projekt «NFA» auf eine neue Grundlage stellen. Was oft als «Neuer Finanzausgleich» verkürzt erscheint, geht effektiv als «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» erheblich weiter. Kompetenzen- und Lastenverteilung sol-len im Vergleich zur aktuellen Praxis klarer geregelt werden. Der Umbau des Sys-tems verringert gezielt die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen. Das heutige, historisch gewachsene System des Föderalismus wird einer Anpassung unterzogen, damit es weiterhin funktionieren kann. Die NFA-Vorlage befindet sich z.Zt. in pa-rlamentarischer Beratung und wird frühe-stens ab 2006 in Kraft treten. Ihre Kern-elemente sind

- Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung: Zuständigkeiten liegen entweder

Mittlere Gemeindegrößen nach MS-Regionen



Ohne Finanz- und Lastenausgleich zwischen der Kernstadt und der Agglomeration müssten die Steuerzahler für solche Mehrleistungen jeweils allein aufkommen. Bei fehlenden Transfers riskieren die städtischen Budgets insbesondere in Zeiten schlechter Wirtschaftslage immer mehr in Schieflage zu geraten. Auf innerkantonaler Ebene funktioniert die Abgeltung von Zentrumsdiensten nur bedingt, da Agglomerationen

nicht vor Kantonsgrenzen Halt machen. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) soll das Ungleichgewicht bei der Erfüllung von Aufgaben und hinsichtlich der Belastung auf gesamtschweizerischer Ebene entschärft werden (vgl. Box).

Optimale Grösse gibt es nicht

Es gibt keine empirische oder wissenschaftliche Evidenz, die es zuliesse, die Gemeindegrösse auf eine bestimmte Zahl zu normieren. Je nach Aufgabe drängen sich unterschiedliche territoriale Abgrenzungen auf; die Einwohnerzahl ist ein Kriterium unter mehreren. Die Zukunft liegt damit am ehesten in einem Netzwerk mehrerer Modelle der Kooperation. Selbst allfällige Gemeindezusammenlegungen versprechen nur bei gleichzeitig anderweitigen Reformmassnahmen wie New Public Management oder Interkommunale Zusammenarbeit eine Verbesserung der Standortqualität. Reformen sollten immer auf die Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden zugeschnitten sein, um der Kleinräumlichkeit der Schweiz und den regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen. ■

simone.hofer@ubs.com

☎ 01-234 48 73