

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 1376

vom 27. September 2016

Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden / künftiger Verfassungsauftrag Gemeindestärkung (VAGS): Grundsatzpapiere; Projektauftrag ‚Raumplanung‘

A. Einleitung

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat am 10. Februar 2015 (RRB Nr. 0280) das Projekt Aufgabenteilung und Finanzausgleich beschlossen. Er hat dazu ein Projektteam eingesetzt und dieses beauftragt, ein Projektkonzept auszuarbeiten. Dieses soll folgende Inhalte aufweisen:

- 1.1 Darstellen der Prinzipien, die einer modernen Aufgabenteilung zugrunde liegen: Subsidiarität, Gemeindeautonomie und fiskalische Äquivalenz;
- 1.2 Aufzeigen aller öffentlicher Aufgabenbereiche, die durch das Aufgabenteilungsprojekt aufgrund ihrer finanziellen Bedeutung prioritär anzugehen sind (beispielsweise Bildung, Gesundheit, Soziales, Sicherheit);
- 1.3 Aufzeigen, wie in diesen Aufgabenbereichen nach Massgabe der Prinzipien der Subsidiarität, der Gemeindeautonomie und der fiskalischen Äquivalenz
 - bisher kantonale sowie bisher kantonalkommunal-gemeinsame Aufgaben kommunalisiert oder regionalisiert, d.h. mittels der Regionalkonferenzen interkommunalisiert werden können,
 - kommunale Aufgaben mit grösserem kommunalem Entscheidungs-, Gestaltungs- und Steuerungs-Freiraum ausgestattet werden können,
 - die Lastenverschiebungen, die mit einer Aufgabenteilung oder -neuverteilung verbunden sind, nicht mit Geldzahlungen vom Kanton an die Gemeinden, sondern mit einer Senkung des kantonalen Steuerfusses und der Erhöhung der kommunalen Steuerfüsse kompensiert werden können (Steuerfussttransfer).
- 1.4 Darstellen des konkreten Vorgehens, umfassend
 - Auflistung der konkret anzugehenden Gesetzes- inkl. Verfassungsänderungsprojekte und Nennung der konkreten Aufgabenteilungs-Massnahmen,
 - Organisation und Zeitplan der konkret anzugehenden Gesetzesänderungsprojekte sowie Bestimmung der einzubeziehenden Anspruchsgruppen
 - Leitung der konkret anzugehenden Gesetzesänderungsprojekte (sachdirektional, gemeindedirektional oder extern, ev. je mit Gemeindevertretung als Co-Leitung)
 - Organisation und Kommunikation des Gesamtprojekts, das die konkret anzugehenden Gesetzesänderungsprojekte übergreift.

2. Projektteam

Das Projektteam ist wie folgt zusammengesetzt:

- Anton Lauber, Vorsteher FKD, *Vorsitz*
- Daniel Schwörer, Leiter Stabsstelle Gemeinden, FKD, *Aktuariat*
- Michael Bertschi, Statistisches Amt, Gemeindefinanzen
- Olivier Kungler, Generalsekretär VGD
- Michael Köhn, Generalsekretär BUD
- Katrin Bartels, Generalsekretariat SID
- Severin Faller, Generalsekretär, BKSD
- Peter Vogt, Gemeindepräsident Muttenz, Präsident VBLG
- Ueli O. Kräuchi, Geschäftsführer VBLG
- Alexander Imhof, Stadtpräsident Laufen, Region Laufental
- Urs Hintermann, Gemeindepräsident Reinach, Region Birstal
- Mike Keller, Gemeindepräsident Binningen, Region Leimental
- Beat Stingelin, Gemeindepräsident Pratteln, Region Rheintal (bis April 2016)
- Christof Hiltmann, Gemeindepräsident, Birsfelden, Region Rheintal (ab Mai 2016)
- Erwin Müller, Gemeindepräsident Bubendorf, Region Liestal-Frenkentaler
- Christine Mangold, Gemeindepräsidentin Gelterkinden, Region Oberes Baselbiet

Es ist zu insgesamt 18 Sitzungen zusammengekommen und liess sich an zwei Sitzungen durch Herrn Dr. D. Arn, Bern, über die Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Aufgabenteilungsprozess im Kanton Bern orientieren.

3. Verfassungsauftrag Gemeindestärkung ('VAGS')

Der Regierungsrat am 2. Februar 2016 dem Landrat die Anpassung der Kantonsverfassung sowie das Gemeinderegionengesetz beantragt (Vorlage 2016/028). Das Grundanliegen ist die Stärkung der Gemeinden für die Herausforderungen der Zukunft. Die neuen Bestimmungen der Kantonsverfassung lauten wie folgt:

§ 47a Aufgabenzuordnung

¹ Die Erlassgeber ordnen den Gemeinden die Aufgaben nach dem Grundsatz der Vorrangigkeit der Gemeindezuständigkeit zu (Subsidiarität) sowie nach Möglichkeit nach dem Grundsatz der Übereinstimmung von Kostentragung und Kostenbestimmung (fiskalische Äquivalenz).

² Sie gewähren den Gemeinden dabei grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit (Gemeindeautonomie) und können für sie unterschiedliche Regelungen vorsehen (Variabilität).

³ Sie können vorsehen, dass den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auf deren Begehren kantonale Vollzugsaufgaben übertragen werden.

§ 48 Zusammenarbeit

¹ Die Gemeinden streben die Zusammenarbeit [in funktionalen Räumen] an.

² Die Zusammenarbeit hat zum Ziel, die Aufgaben wirksamer zu erfüllen.

³ Das Gesetz

- a. kann den Gemeinden auftragen, bestimmte Aufgaben gemeinsam zu erfüllen;
- b. regelt die Formen der Zusammenarbeit sowie die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten.

Mit der Umsetzung der noch nicht beschlossenen, revidierten Verfassungsbestimmungen kann schon im vorliegenden Aufgabenteilungsprojekt begonnen werden, welches dadurch zum Vorhaben ‚Verfassungsauftrag Gemeindestärkung, VAGS‘ wird.

B. Projektkonzept

4. Darstellen der Aufgabenteilungsprinzipien (vgl. Ziffer 1.1)

4.1 Studie Avenir Suisse

Avenir suisse hat 2012 eine Studie¹ zur Gemeindeautonomie publiziert. Darin wird als Fazit zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gezogen:²

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. ... Die beobachtete Zentralisierungstendenz ist kein Hinweis auf eine sinkenden 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 Rahme der beschriebenen Neuordnung der Aufgabenteilung vielerorts stattfindenden 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. ... Die Gemeinde als Keimzelle 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) Strukturpassungen unumgänglich. Nur starke Gemeinden werden in Zukunft fähig sein, für einen relevanten Anteil des gesamten staatlichen Leistungsangebots verantwortlich zu zeichnen.

¹ Lukas Rühli, Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch, 2012

² a.a.O., S. 81

4.2 Aufgabenzuordnung

Das Projektteam stellt fest, dass die Aufgabenzuordnung auf die beiden Staatsebenen Kanton und Gemeinde idealerweise nach den drei Prinzipien der Subsidiarität, der Gemeindeautonomie und der fiskalischen Äquivalenz erfolgt.

- *Subsidiarität*: Öffentliche Aufgaben sind bürger nah zu regeln und damit primär der unteren Ebene zuzuordnen. Erst wenn klar ist, dass die Gemeinde-Ebene mit einer Aufgabe fachlich, strukturell oder finanziell überfordert ist, soll der Kanton die Aufgabe seiner Ebene zuordnen, eben subsidiär (= nachrangig).
- *Gemeindeautonomie und Variabilität*: Für die Aufgaben, die die Gemeinden zu erfüllen haben, soll der Kanton ihnen den grösstmöglichen Regelungsfreiraum (das Was) sowie den grösstmöglichen Vollzugsfreiraum (das Wie) einräumen. Die so definierte Gemeindeautonomie gewährleistet, dass die Gemeinden die Aufgaben ihren Eigenheiten und ihren Bedürfnissen gemäss wahrnehmen können (Variabilität) und grundsätzlich nicht kantonseinheitlich durchführen müssen.
- *Fiskalische Äquivalenz*: Mit den Aufgaben, die der Kanton den Gemeinden zuordnet, soll er ihnen wenn immer möglich auch die dazu notwendigen Kompetenzen und Finanzen zuordnen und noch bestehende Mischfinanzierungen abbauen.

Fazit: Die Gemeinden haben praktisch alle ihre Aufgaben nach Vorgaben des Kantons auszuführen. Je nach Aufgabe sind diese Vorgaben enger oder weiter gefasst. Ein einheitliches Mass an Vorgaben gibt es nicht und kann es aufgrund der inhaltlichen Unterschiedlichkeit der Aufgaben auch nicht geben - auch nicht in der angestrebten Aufgabenteilung. Jedoch ist aufgrund der erwähnten Prinzipien anzustreben, dass die kantonalen Vorgaben wo immer möglich verringert und den Gemeinden der grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiraum eingeräumt wird. Der Kanton regelt nur das Minimum.

4.3 Kriterien-Papier

Das Projektteam hat aufgrund eines Erfahrungsberichts von Dr. D. Arn über die kantonalbernerische Aufgabenteilung ein Kriterien-Papier zur Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden verfasst. Das Papier beschreibt umfassend und detailliert die inhaltlichen Kriterien für den Prozess ‚Verfassungsauftrag Gemeindestärkung, VAGS‘ sowie für die Projekte der Gesetzesänderungen, welche von Kanton und Gemeinden paritätisch anzugehen sind.

5. Aufzeigen relevanter Aufgabenteilungsbereiche und möglicher Massnahmen (vgl. Ziffern 1.2 und 1.3)

Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist seit bald 30 Jahren eine permanente Aufgabenstellung, die meistens im Zusammenhang mit Revisionen des Finanzausgleichs angegangen worden ist. Im Fokus stand dabei neben der Verschiebung von kantonalen Aufgaben und Kompetenzen hin zu den Gemeinden oder umgekehrt auch die Entflechtung gemeinsamer Aufgaben und Finanzierungen (Mischfinanzierung). Die bisherigen Aufgabenteilungen präsentierten sich grob wie folgt:

- 1982: Gesetz über die Aufgabenverteilung und den Finanzausgleich: Auflistung der Kantonsaufgaben, der Gemeindeaufgaben und der gemeinsamen Aufgaben.
- 1998: Gemeindebeitragsgesetz: Aufhebung der Gemeindebeiträge an die Kantonsaufgaben Alkoholfürsorge, Massnahmen, Drogentherapien und Alimentenbevorschussung; Aufhebung der Kantonsbeiträge an die Alters- und Pflegeheimfinanzierung.
- 2003: Bildungsgesetz/Finanzausgleichsgesetz: Trägerschaft und Finanzierung der Realschule an den Kanton, Aufhebung der Gemeindeanteile an Nebensteuern (Erbschaft, Handänderung), Aufhebung der Gemeindebeiträge an die AHV und IV.
- 2007: NFA-Umsetzungsgesetz: Trägerschaft und Finanzierung der Spitex vollständig an die Gemeinden.
- 2009: Finanzausgleichsgesetz: Wechsel von vertikalen zum horizontalen Finanzausgleich, Finanzierung der Jugendhilfe an den Kanton, Aufhebung der Gemeindebeiträge an den öffentlichen Verkehr.
- 2012: EG-ZGB-Änderung: Trägerschaft und Finanzierung der Kinder- und Erwachsenenschutzmassnahmen (vormals Vormundschaft) bleibt bei den Gemeinden, Berufsbeistandschaft (vormals Amtsvormundschaft) an die Gemeinden.
- 2014: Bildungsgesetz/Finanzausgleichsgesetz: Trägerschaft für das bisherige erste Sekundarschuljahr (Kanton) neu als sechstes Primarschuljahr an die Gemeinden.
- 2014: Polizeigesetz-Änderung: Trägerschaft und Finanzierung der öffentlichen Ordnung an die Gemeinden, Trägerschaft und Finanzierung der öffentlichen Sicherheit an den Kanton.
- 2015: Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung: Trägerschaft und Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Frühbereich sowie im Kindergarten- und Primarschulbereich an die Gemeinden.
- 2015: Änderung des EL-Gesetzes: Trennung der bisher gemeinsamen EL-Finanzierung (32% / 68%) in einerseits die EL-AHV-Finanzierung durch die Gemeinden und andererseits in die EL-IV-Finanzierung durch den Kanton.

Das Projektteam gelangt im Wesentlichen zur Erkenntnis, dass die Aufteilung der Aufgaben auf die Kantons- und auf die Gemeindeebene in den letzten knapp 20 Jahren in die richtige Richtung lief und auch ansehnliche Fortschritte gemacht hat. Dies insbesondere hinsichtlich der ungeteilten Zuordnung von Hauptaufgaben entweder auf die Gemeinde- oder auf die Kantonebene.

An aktuellem Reformbedarf ortet das Projektteam denn auch nicht die Übertragung von ganzen Aufgabenbereichen vom Kanton an die Gemeinden, sondern den Ausbau der Gemeindeautonomie und der regionalen Gemeindezusammenarbeit. Das Projektteam hat 24 Sachgebiete auf die Relevanz für eine Aufgaben- und insbesondere Kompetenzverschiebung hin untersucht und in einem Raster festgehalten. Gestützt darauf erkennt es Handlungsbedarf in den klassischen Gemeindeaufgaben wie Bildung, Altersbetreuung, Sozialhilfe, Raumplanung und Wasserversorgung.

Das Projektteam erachtet ein Gesamtprojekt für die Stärkung der Gemeinden in den erwähnten fünf Sachgebieten als zu überladen. Zielführender ist ein einzelprojektweises Angehen der entsprechenden Gesetzesanpassungen.

Als erstes Projekt schlägt das Projektteam die Anpassung des Raumplanungsgesetzes vor (VAGS-Projekt Raumplanung'). Sodann sollen VAGS-Projekte in den Bereichen Bildung, Sozialhilfe und Wasserversorgung aufgelegt werden. Im Bereich Altersbetreuung verweist das Projektteam auf die anlaufende Totalrevision des Gesetzes über Pflege und Betreuung im Alter, in welche die Gemeinden bereits in der Vorbereitungsphase einbezogen worden sind und welche bereits im Geiste der noch nicht beschlossenen Verfassungsrevision angegangen wird.

6. Darstellen des konkreten Vorgehens (vgl. Ziffer 1.4)

Das Projektteam hat aufgrund des erwähnten Erfahrungsberichts von Dr. D. Arn zudem ein Spielregeln-Papier zur Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden verfasst, das das prozessmässige Zusammenwirken der Vertretungen der beiden Protagonisten beschreibt. Kernpunkte sind das durchgehend paritätische Vorgehen sowie die Einsetzung eines Prozess-Steuerungs-ausschusses und eines Prozess-Arbeitsteams, dem die einzelnen VAGS-Projekte unterstellt sind. Diese sind wiederum paritätisch sowie gemäss ‚Hermes‘ organisiert und werden je einzeln vom Regierungsrat beschlossen.

7. Projektauftrag ‚VAGS: Raumplanung‘

Das Projektteam hat einen Projektantrag zur Revision des Raumplanungsgesetzes ausgearbeitet als Grundlage für das als erstes anzugehende VAGS-Projekt.

C. Erwägungen

Das Projektteam nimmt eine zutreffende Analyse aller Aspekte der Aufgabenteilungssituation vor. Anstelle weiterer Diskussionen über die kommunale Übernahme beispielsweise des Baubewilligungswesen oder der Steuerveranlagung, was heute schon möglich ist, oder gar der Sekundarschule, was bereits heute als politisch unrealistisch verworfen werden muss, ist es zielführender, die Stärkung der Gemeinden sowie die Gemeindezusammenarbeit in Regionen anzustreben. Durch den Abbau der kantonalen Regelungsdichte und durch den Ausweitung der kommunalen Freiräume bei der Umsetzung sollen die Gemeinden gestärkt und damit befähigt werden, die quantitativ und qualitativ wachsenden Gemeindeaufgaben weiterhin wahrnehmen können. Der Kanton soll sich in den materiellen und formellen Vorgaben an die Gemeinden deutlich zurücknehmen und ihnen einen erweiterten Gestaltungsraum geben, so wie das die neuen Gemeindeartikel in der Kantonsverfassung zu verlangen beabsichtigen.

Das Vorgehen gemäss dem ‚Kriterien-Papier‘ und dem Papier ‚Projekt-Spielregeln‘ überzeugt, und die Papiere dienen als verbindliche Grundlagen für die Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden bzw. für VAGS-Projekte.

Die Raumplanung als erstes VAGS-Projekt anzugehen, erscheint sinnvoll. Der zugehörige Projektantrag entspricht den beiden erwähnten Papieren sowie den Vorgaben für eine Projektorganisation gemäss ‚Hermes‘.

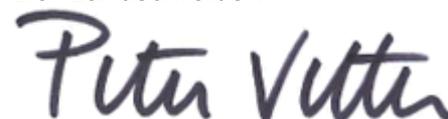
D. Beschlüsse

- ://:
1. Das Kriterien-Papier vom 15. Juni 2016 und das Papier ‚Projekt-Spielregeln‘ vom 15. Juni 2016 werden für den Regierungsrat und die Verwaltung als verbindlich erklärt, sofern sie der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden für seine Vertreterinnen und Vertreter im Prozess-Steuerungsausschuss und im Prozess-Arbeitsteam sowie in den VAGS-Projekten ebenfalls als verbindlich erklärt¹.
 2. Der Prozess-Steuerungsausschuss und das Prozess-Arbeitsteam werden gemäss dem Papier ‚Projekt-Spielregeln‘ eingesetzt und beauftragt.
 3. Der Projektantrag ‚VAGS: Raumplanung‘ wird beschlossen und damit zum verbindlichen Projektauftrag, sofern ihn der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden für seine Vertreterinnen und Vertreter im Projektausschuss und im Projektteam ebenfalls als verbindlich erklärt¹.
 4. Das Projektteam ‚Aufgabenteilung‘ wird aufgelöst, und seinen Mitgliedern, die nicht der Kantonsverwaltung angehören, wird die von anfangs Jahr bis heute aufgelaufene Vergütung gemäss Ziffer 2 des RRB Nr. 0280 vom 10. Februar 2015 ausgerichtet.

Verteiler mit Beilagen:

- alle Direktionen
- Verband Basellandschaftlicher Gemeinden, Rathausstrasse 6, 4410 Liestal
- Peter Vogt, peter.vogt@muttenz.bl.ch
- Ueli O. Kräuchi, info@vblg.ch
- Alexander Imhof, a.imhof@iwmpartner.ch
- Urs Hintermann, urs.hintermann@reinach-bl.ch
- Mike Keller, mike.keller@binningen.ch
- Beat Stingelin, beat.stingelin@pratteln.bl.ch
- Christoph Hiltmann, hiltmann03@hotmail.com
- Erwin Müller, echmueller@bluewin.ch
- Christine Mangold, christine.mangold@kvbl.ch
- Michael Bammatter, Generalsekretär FKD, michael.bammatter@bl.ch
- Olivier Kungler, Generalsekretär VGD, olivier.kungler@bl.ch
- Michael Köhn, Generalsekretär BUD, michael.koehn@bl.ch
- Stephan Mathis, Generalsekretär SID, stephan.mathis@bl.ch
- Katrin Bartels, Generalsekretariat SID, katrin.bartels@bl.ch
- Severin Faller, Generalsekretär, BKSD, severin.faller@bl.ch
- Michael Bertschi, Statistisches Amt, Gemeindefinanzen, michael.bertschi@bl.ch
- Daniel Schwörer, Stabsstelle Gemeinden, GS FKD, daniel.schwoerer@bl.ch
- Finanzkontrolle
- Finanz- und Kirchendirektion (3)

Der Landschreiber:



¹ Von der Generalversammlung des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden am 27. Oktober 2016 als verbindlich erklärt.