
Papier zur Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden:

Inhaltliche Kriterien für den Prozess 'Verfassungsauftrag Gemeindestärkung, VAGS' und für die Projekte der Gesetzesänderungen (Kriterien-Papier)

Verabschiedet vom Projektteam ‚Aufgabenteilung‘ am 26. August 2016

Verbindlich erklärt

- vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 27. September 2016 (RRB Nr. 1376)

- von der Generalversammlung des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden am 27. Oktober 2016

1. Charta von Muttenz

Am 16. Juni 2012 haben die basellandschaftlichen Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten die Charta von Muttenz beschlossen. Sie fordern darin mehr Gemeindeautonomie sowie die Stärkung ihrer Handlungsfreiheit. Sie postulieren zudem den Grundsatz des Denkens und Handelns in funktionalen Räumen.

2. Revidierte Kantonsverfassung

Auch aufgrund der Charta von Muttenz hat 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.

3. Umsetzungsauftrag

Die revidierten Verfassungsbestimmungen sind nun in den einzelnen Aufgabenbereichen durch die Revision der entsprechenden Sachgesetze umzusetzen.

Dieses Papier beschreibt, nach welchen *inhaltlichen Kriterien* die Sachgesetze zu revidieren sind. Die Kriterien für das Vorhaben ‚Verfassungsauftrag Gemeindestärkung, VAGS‘ dienen als allgemeingültiger Wegweiser sowie als Argumentationshilfen in den einzelnen Umsetzungsprojekten. Sie sind in einem pragmatischen Dialog zwischen Kanton und Gemeinden entwickelt und gelten für alle gemeinderelevanten Rechtsetzungsprojekte.

Das *Vorgehen* bei den Sachgesetzrevisionen erfolgt bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung der entsprechenden Vorlage an den Landrat partnerschaftlich und paritätisch zusammen von Kanton und Gemeinden. Die Details dazu sind im Papier „Projekt-Spielregeln“ beschrieben.

4. Grundsätze¹

Die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben auf die beiden Staatsebenen Kanton und Gemeinde erfolgt idealerweise nach den Grundsätzen

- Subsidiarität
- Gemeindeautonomie und Variabilität
- fiskalische Äquivalenz
- Regionalisierung von Kantons- und Gemeindeaufgaben
- Accountability
- Finanzausgleich

5. Subsidiarität

Prinzip: Öffentliche Aufgaben sind bürger nah zu regeln und damit primär der unteren Ebene zuzuordnen. Erst wenn die untere Ebene eine Aufgabe fachlich, strukturell oder finanziell nicht wahrnehmen kann oder die Aufgabenzuordnung nicht sinnvoll ist, ist die Aufgabe der oberen Ebene zuzuordnen, eben subsidiär (= nachrangig).

5.1 Jedes Gemeinwesen nimmt diejenigen Aufgaben wahr, die es am besten erfüllen kann. Dabei sind staatspolitische, finanzpolitische, ökonomische und ökologische Kriterien zu berücksichtigen.

Dieses allgemeine Kriterium wird von den nachfolgenden teilweise konkretisiert. Bei den Gemeinden ist nicht von einer einzelnen Gemeinde, sondern vom Typus „Gemeinde“ auszugehen. Dabei ist in Betracht zu ziehen, dass Gemeinden ihre Aufgaben auch in interkommunaler sowie in regionaler Zusammenarbeit mit anderen erfüllen können. Als staatspolitisches Kriterium kommt insbesondere das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen (. Die finanzpolitischen und ökonomischen Argumente finden sich in den Grundsätzen zur fiskalischen Äquivalenz.

¹ basierend auf "Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern", Band 1: Das Gesamtprojekt 'Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden', Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 17. Juni 1998, S. 27 ff

5.2 Die Distanz zwischen Volk und Verwaltung ist möglichst klein zu halten; eine Aufgabe ist erst auf einer oberen Ebene zu erfüllen, wenn die untere dazu nicht geeignet ist. Die örtliche, organisatorische und psychologische Distanz zur zuständigen Verwaltung hat wirtschaftlich, fachlich und staatsrechtlich vertretbar zu sein.

Dieser Grundsatz konkretisiert die vorangehende Ziffer: Der Kanton übernimmt Aufgaben nur, wenn sie die einzelnen Gemeinden nicht erfüllen können. Es ist realistischerweise davon auszugehen, dass sich bei den gegebenen Rahmenbedingungen nur noch wenige zusätzliche Aufgaben dafür eignen, vom Kanton an die Gemeinden transferiert zu werden.

6. Gemeindeautonomie und Variabilität

Prinzip: Für die Aufgaben, die die Gemeinden erfüllen, sollen diese den grösstmöglichen Regelungs- und Vollzugsfreiraum haben (Gemeindeautonomie), und die Aufgaben ihren Eigenheiten und ihren Bedürfnissen gemäss wahrnehmen können. Falls die Autonomie aus sachzwingenden Gründen nicht alle Gemeinden im gleichen Umfang wahrnehmen können, sollen für sie unterschiedliche Regelungen vorgesehen werden (Variabilität). Mit gewährter Gemeindeautonomie oder Variabilität müssen die Gemeinden die entsprechenden Aufgaben nicht zwingend kantonseinheitlich durchführen.

6.1 Den Gemeinden ist durch kantonales Recht ein möglichst weiter Handlungsspielraum zu überlassen. Wenn es aus Sachgründen zwingend ist, dass die Gemeinden eine Aufgabe kantonseinheitlich durchführen müssen, hat sich der Kanton auf Minimalstandards zu beschränken. Das "Wie" der Aufgabenerfüllung soll weitgehend durch die Gemeinden bestimmt werden können.

Der Grundsatz der Gewährung des möglichst weiten Handlungsspielraumes fliesst bereits aus der Kantonsverfassung (§ 47a Absatz 2 KV). Dieser Grundsatz gilt für das gesamte kantonale Recht. Muss der Kanton aus sachlich zwingenden Gründen eine Aufgabe den Gemeinden zur Durchführung zuweisen, so kann er zwar ein Grundangebot festlegen, hat sich bei der Regulierung aber auf Minimalstandards zu beschränken.

Damit die Gemeinden ihren Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich erkennen können, muss der Kanton ihnen gegenüber klar definieren, was er erwartet. Dies hat im Rahmen der politischen Gestaltung der einzelnen Aufgabenbereiche zu erfolgen.

Die Vorgaben des Kantons haben sich an objektiven Normen einer effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung zu orientieren.

6.2 Der Kanton berücksichtigt bei der Zuweisung von Aufgaben und bei der Regelung der Finanzierung die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden (Variabilität).

Dies erfolgt durch eine geeignete Form der Rechtsetzung, welche Freiraum lässt, den jeweiligen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

6.3 Grenzen: Der Kanton kann aus übergeordneten Gründen bei der Festlegung von Aufgaben ein Grundangebot von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bestimmen, das im ganzen Kanton zu gewährleisten ist.

Der Kanton tut dies aufgrund des Bundesrechts, aus einem übergeordneten Interesse, aufgrund eines hohen Koordinationsbedarfs oder aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Soll das Grundangebot durch die Gemeinden als Gemeindeaufgabe erbracht werden, so hat sich der Kanton auf die Regelung von Minimalstandards zu beschränken.

7. Fiskalische Äquivalenz

Prinzip: Diejenige Staatsebene, die die Kosten trägt, bestimmt auch den Umfang der staatlichen Leistung und deren Kosten. Und umgekehrt: Diejenige Staatsebene, die den Umfang der staatlichen Leistung und deren Kosten bestimmt, trägt die Kosten. Dabei handelt es sich um einen Grundsatz, der aus sachtypischen wie auch aus politischen Gründen nicht immer artenrein umgesetzt werden kann.

7.1 Aufgabenverantwortung, Finanzierung und Nutzen sind soweit wie möglich zur Deckung zu bringen . Kantonale Aufgaben sind grundsätzlich durch den Kanton, kommunale Aufgaben durch die Gemeinden zu finanzieren. Der Gesetzgeber nimmt bei der Schaffung von Gemeindeaufgaben Rücksicht auf die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Bei einer Aufgaben-Neuaufteilung ist die Allokation der öffentlichen Mittel neu zu ordnen.

7.2 Aufgaben, welche über das Grundangebot hinausgehen, sind vom Besteller zu finanzieren.

Im Bereich des Grundangebots ist primär vom Nutzen der Aufgabenerfüllung auszugehen. Im Gegensatz dazu sind sogenannte „Zusatzbestellungen“ strikt nach Bestellerprinzip zu finanzieren.

8. Regionen

8.1 Die Gemeinden sind in Regionalkonferenzen organisiert. Auf dieser Plattform fördern und koordinieren sie ihre Zusammenarbeit. Die Regionalkonferenzen können interkommunale Aufgaben übernehmen, und der kantonale Gesetzgeber kann ihnen regionale Aufgaben übertragen.

Die Gemeinden regeln die aufgabenbezogene Zusammenarbeit in funktionalen Räumen. Deren Perimeter muss nicht alle Regionsgemeinden umfassen und kann zudem auch Gemeinden anderer Regionen oder ausserkantonale Gemeinden umfassen.

9. Accountability

Begriff: Accountability bedeutet Verantwortung und Rechenschaft.

Prinzip: Über die Erfüllung von Staatsaufgaben ist rechtliche und politische Rechenschaft abzulegen: Jedes Organ muss wissen, welchem übergeordnetem Organ der gleichen oder der höheren Staatsebene es gegenüber was zu verantworten hat.

9.1 Die Gemeinden sorgen dafür, dass übergeordnetes Recht vollzogen wird. Die kantonale Aufsicht ist auf das Nötige zu beschränken. Kontrollen sind verhältnismässig und unbürokratisch durchzuführen.

Die Gemeinden haben beim Vollzug des kantonalen Rechts die erforderliche Verantwortung selbst zu übernehmen. Der korrekte Vollzug des übergeordneten Rechts wird den Gemeinden aber nur gelingen, falls die übergeordneten Vorschriften auch vollziehbar und durchsetzbar sind. Bei der Festlegung der Aufsichtsmaßnahmen ist davon auszugehen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben ordentlicherweise korrekt erfüllen. Kantonale Aufsicht darf die Eigenverantwortung nicht aushöhlen. Daher hat der Kanton seine Aufsicht auf das unverzichtbare Minimum zu beschränken.

10. Finanzausgleich

Prinzip: Der Finanzausgleich stellt sicher, dass ressourcenschwächere Gemeinden und/oder Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Lasten eine Mittelausstattung erhalten, um ihre Gemeindeaufgaben bei einer zumutbaren Steuerbelastung erbringen können.

10.1 Der Finanzausgleich ist im Sinne eines Chancenausgleichs zu verstehen: Nicht alle Gemeinden haben aufgrund übergeordneter Planungsentscheide, aufgrund ihrer Lage und Erreichbarkeit sowie aufgrund von Umwelteinflüssen die gleichen Möglichkeiten, sich zu entwickeln. Diese Chancenungleichheiten werden mit dem Finanzausgleich teilweise ausgeglichen.

Der Ressourcenausgleich sorgt für einen teilweisen Ausgleich des Steuersubstrates unter den Gemeinden. Jede Gemeinde erhält durch den Ressourcenausgleich eine Mindestausstattung. Die Lastenabgeltung wird vom Kanton an Gemeinden mit überdurchschnittlichen soziodemographischen und/oder topographischen Lasten entrichtet. Die Lasten bemessen sich nicht an den Kosten, sondern an objektiv messbaren Kriterien.

Der Finanzausgleich darf nicht abhängig sein von Gemeindegrösse und -struktur, so dass beispielsweise die Gemeindezusammenarbeit und allfällige Gemeindefusionen nicht beeinflussen werden. Dieses Kriterium erfüllt der Baselbieter Finanzausgleich. Dadurch ist auch sichergestellt, dass eine effiziente Aufgabenzuteilung und -erfüllung durch den Finanzausgleich nicht behindert wird.

Bei einer allfälligen Aufgabenverschiebung oder -finanzierung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind jeweils die Auswirkungen auf den Finanzausgleich zu prüfen und allenfalls anzupassen.