

## Schweiz

# Ein Kanton, keine Gemeinden

Am Sonntag entscheiden die Schaffhauser: Wollen sie alle Gemeinden aufheben oder eine Grossfusion?

Janine Hosp

Schon seit langem zeigt Thayngen Interesse an der Nachbarin: Dörfliingen ist die finanzstärkste Gemeinde Schaffhausens mit tiefem Steuerfuss und hohem Eigenkapital. Sie hat gute Steuerzahler, Expats und Kaderleute, die nach Zürich pendeln. Und sie ist geizig, wie Gemeindepräsident Pentti Aellig (SVP) durchaus mit Stolz sagt. Die Dörfliinger kultivieren den Geiz richtiggehend und kaufen eine Putzmaschine oder ein Feuerwehrauto selbstverständlich gebraucht. So bekam die überschuldete Gemeinde Thayngen stets einen Korb, wenn sie Avancen machte. «Wir können uns Thayngen nicht leisten», hiess es jeweils.

### Kleine und teure Gemeinden

Das Dörfliinger Schreckensszenario könnte nun doch Realität werden. Dann nämlich, wenn die Schaffhauser am Sonntag die Regierung beauftragten, eine Vorlage für eine Strukturreform auszuarbeiten. Zwei Varianten stehen zur Wahl: Modell A, das die 26 Gemeinden zu rund 10 «leistungsfähigen Gemeinden» umformen soll. Oder Modell B: Alle Gemeinden werden aufgehoben. Nachdem 1999 bereits die Bezirksverwaltungen abgeschafft worden waren, existierte in Schaffhausen nur noch die Kantonsebene.

Ein Kanton ohne Gemeinden wäre schweizweit einzigartig - selbst den Stadtkantonen Basel und Genf gehören weitere Gemeinden an. Ist die Not so gross, dass Schaffhausen derart radikale Reformen in Betracht zieht? Von Not will Regierungsrat Ernst Landolt (SVP) nicht sprechen. Probleme gibt es aber schon, vor allem finanzielle: Untersuchungen zeigen, dass Gemeinden mit rund 3000 Einwohnern kostengünstig funktionieren können, in Schaffhausen sind die meisten aber deutlich kleiner. Der ganze Kanton ist mit knapp 80 000 Einwohnern nicht einmal so gross wie die Stadt Winterthur. Überdies bestehen zwischen Kanton und Gemeinden teure Doppelspurigkeiten, etwa bei der Schule oder im Steuerwesen.

Zudem haben kleine Gemeinden Mühe, ihre Milizämter zu besetzen. Für manche finden sie gar keine Interessenten oder keine, die der Aufgabe gewachsen wären. Hemishofen etwa suchte einen Gemeindepräsidenten, fand aber keinen. Schliesslich stellte sich ein amtierender Gemeinderat, ein Rentner, für das Amt zur Verfügung. Nun sucht Hemishofen verzweifelt einen Gemeinderat.

Die Diskussion angestossen hat Stephan Rawyler (FDP), Gemeindepräsident

Neuhausens. Unter seinem Vorsitz hat die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats 2011 ein Postulat eingereicht. Sie nannte es «Stadt und Land - Hand in Hand». Nach Rawylers Meinung soll der Kanton nicht mit der Fusion zuwarten, bis er keinen Handlungsspielraum mehr hat. «Wir haben schon heute ein Defizit. Sollte sich die Situation verschlechtern, kann das sehr schnell gehen.» Letztlich wollten Bürger gute Leistungen, aus welcher Hand, sei ihnen egal.

Gegner und Befürworter der Vorlage streiten sich jedoch darüber, ob die Fusion diese Probleme lösen kann. Oder ob sie nicht im Gegenteil neue schafft. Gemeindepräsident Aellig etwa befürchtet, dass eine Fusion den Bürgern die Identität nimmt: «Sie würden weniger eigenverantwortlich handeln, weil es nicht mehr um ihr eigenes Geld ginge.»

Wie die Schaffhauser entscheiden, lässt sich schwer abschätzen. Schon weil sich, wie Stephan Rawyler sagt, Gemeindevertreter unter vier Augen anders äussern, als wenn sie in ein Mikrofon sprechen. Tendenziell sind grosse Gemeinden für die Fusion, kleine dagegen, Mitte-links-Parteien eher dafür, die SVP klar dagegen. Die Regierung selber empfiehlt den Stimmenden, einem Modell zuzustimmen, nicht aber, welchem; sie will sie nicht beeinflussen. «Wir wollen nur die Antwort abholen: Sollen wir eine Strukturreform vorbereiten oder nicht?», sagt Ernst Landolt. Beide Modelle seien machbar, beide rechtlich zulässig. Jedenfalls kommt ein Gutachten der Regierung zum Schluss, dass der Kanton die Gemeinden aufheben darf. Diese radikale Variante, so lässt Landolt durchblicken, hat die Regierung vor allem deshalb zur Diskussion gestellt, weil die Idee immer wieder auftauche. «Wir wollen sie nun endlich abgehakt haben.»

### Weniger Krieg ohne Gemeinden

Aber vielleicht sorgen die Schaffhauser wie die Glarner 2006 für eine Überraschung; diese hatten ihre 25 Gemeinden nicht wie von der Regierung empfohlen auf 10, sondern gleich auf 3 zusammenfusioniert. Der Dörfliinger Gemeindepräsident unterstützt ebenfalls das radikale Modell. Er will sich gar nicht vorstellen, dass er einmal Thayngen statt Dörfliingen sein könnte und seine Gemeinde ihr Vermögen, das eine ganze Generation angespart hat, mit den verschuldeten Nachbarn teilen müsste. «Das radikale Modell gibt weniger Krieg», sagt er. In Glarus hatten ähnliche Überlegungen zur Grossfusion geführt.



Bei einem Ja könnten alle Gemeinden Schaffhausens aufgehoben werden. Im Bild der Munot. Foto: Alessandro Della Bella (Keystone)

Gemeindefusion

## «Die Schaffhauser würden viel Konfliktpotenzial schaffen»

Mit Fusionen steige die Fremdbestimmung, sagt Staatsrechtler Andreas Glaser.

Mit Andreas Glaser sprach Janine Hosp

**Die Stimmenden in Schaffhausen können die Regierung beauftragen, eine Grossfusion vorzubereiten oder gleich alle Gemeinden aufzuheben. Letzteres wäre mutig.**

Es wäre ein historischer Schnitt. Schaffhausen wäre der erste Kanton, der keine Gemeinden mehr hat. Die Bevölkerung muss sich jedoch genau überlegen, ob sie die letzten Spielräume, die ihr verbleiben, aufgeben will.

### Wo sehen Sie Gefahren?

Die grösste Gefahr sehe ich darin, dass nach einer Fusion nicht mehr nur jene Bürger über eine Vorlage entscheiden würden, die davon betroffen wären. So könnten zum Beispiel die Stimmenden von Ramsen über eine Zonenplanänderung in Hallau mitentscheiden. Das interessiert die Ramser wohl nur mässig und kann sie politverdrossen machen. Die Hallauer hingegen wären frustriert, wenn ihnen von aussen etwas aufzuzwängen würde. Bei anderen Vorlagen stünden sich die Interessen von Stadt und Land entgegen. Wenn die Schaff-

hauser die Gemeinden aufheben, würden sie viel Konfliktpotenzial schaffen.

**Befürworter der radikalen Variante ziehen Vergleiche mit dem Stadtkanton Basel - dort sei die Bevölkerung auch nicht unglücklich.** Schaffhausen und Basel-Stadt kann man nicht vergleichen. In Basel wohnen 175 000 der 200 000 Einwohner in der Stadt selber, in der Schaffhauser Hauptstadt lebt nicht einmal die Hälfte. Sechs Gemeinden liegen zudem in Exklaven. Es ist nur schwer vorstellbar, dass dort gar keine eigenständige Behörde vor Ort ist. Eine staatliche Struktur muss einen einheitlichen Raum bilden, wenn sie funktionieren soll.

**In Schaffhausen hofft man, durch die Reform Doppelspurigkeiten abbauen und Verwaltungskosten senken zu können.**

Das ist nicht erwiesen. Weil es schwierig ist, geeignete Personen für öffentliche Ämter zu finden, wollen die Schaffhauser das Milizsystem herunterfahren und dafür vermehrt Fachleute einstellen. Aber die sind immer teurer als Milizpersonen. Zudem förderte man auf diese Weise eine Expertokratie.

**Sehen Sie auch einen Vorteil in einer Grossfusion oder in einem Kanton ohne Gemeinden?**

Am ehesten den, dass es die zahlreichen Zweckverbände nicht mehr braucht. Gemeinden schliessen sich zu solchen Verbänden zusammen, um zum Beispiel die Kehrichtverbrennung oder die Wasserversorgung gemeinsam zu bestreiten, und haben auf diese Weise eine Zwischenebene geschaffen, die in den letzten Jahren laufend verstärkt wurde. In diesen Verbänden haben Gemeindeexekutiven das Sagen, von aussen ist die Machtverteilung undurchsichtig.

### In den letzten Jahren haben viele Gemeinden fusioniert. Zu viele?

Man muss aufpassen, dass man nicht überfordert. Irgendwo ist eine Grenze erreicht. Meiner Meinung nach sollen Fusionen nicht von oben verordnet werden. Der Gedanke daran soll von unten, von den Gemeinden her, wachsen. Ein Kanton kann Fusionen immer begünstigen, indem er willige Gemeinden beholt.



**Andreas Glaser** ist Professor an der Universität Zürich. Er hat den Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht inne.

## Die vergessenen Rentnerhepaare

Die Abschaffung der Heiratsstrafe für 80 000 Ehepaare koste bis zu 2,3 Milliarden Franken, sagen die Gegner. Kann das sein?

Doris Kleck

Bern

Trotz Wind und Kälte versammelten sich am Samstag auf dem Berner Münsterplatz 200 Personen, um kurz vor der Abstimmung ihrem Anliegen Nachdruck zu verleihen: «Man darf nicht eine Diskriminierung durch eine andere ersetzen», sagte etwa der Freiburger Grossrat Laurent Dietrich im Namen gleichgeschlechtlicher Paare. Hinter der Kundgebung stand neben Links- und Mitteparteien auch der Verein Pro Aequalitate, der sich für die Gleichstellung von Lesben, Schwulen oder Intersexuellen einsetzt.

Tatsächlich ist ihr Anliegen im Abstimmungskampf um die Abschaffung der Heiratsstrafe in den Hintergrund getreten: Nicht mehr die Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Paare steht im Fokus, sondern die Kosten. «Die Initiative kostet bis zu 2,3 Milliarden Franken, und das nur, um 80 000 Ehepaare oder 2 Prozent der Bevölkerung steuerlich besser-

zustellen», liess SP-Präsident Christian Levrat kürzlich verlauten. Auch die FDP findet die Initiative zu teuer. «Der einzelne Franken wird schlecht eingesetzt, weil man neue Diskriminierungen schafft», sagt Kampagnenchef Matthias Leitner. Für die Gegner sind die Ausfälle, welche die Initiative verursachte, «Steuerergeschenke für wenige», für die Initianten handelt es sich um Einnahmen, welche der Bund während 30 Jahren «ungerechtfertigt» eingenommen hat.

Etwas aber ist seltsam an den Berechnungen der Gegner: Die natürlichen Personen lieferten dem Bund 2013 knapp 9 Milliarden Franken ab. Die Gegner aber sagen, dass alleine die Entlastung von 80 000 Ehepaaren bis zu 2,3 Milliarden Franken koste. «An dieser Rechnung stimmt etwas nicht», sagt Laura Curau, Kampagnenleiterin der CVP. Doch was stimmt?

### Vorwurf des Zahlenschwindels

Die Zahl der 80 000 steuerlich diskriminierten Ehepaare stammt vom Bund. Dabei handelt es sich aber nur um erwerbstätige Paare mit zwei Einkommen. Rentnerhepaare, die bei der direkten Bundessteuer ebenfalls benachteiligt sind, wurden bei dieser Zahl nicht mit eingerechnet. Der Bundesrat hat sie in seiner Botschaft zwar erwähnt, doch

nicht quantifiziert. Die Eidgenössische Steuerverwaltung schätzt, dass sie ähnlich hoch ist wie bei den Doppelverdienern. CVP-Präsident Christophe Darbellay spricht von einem Zahlenschwindel: «Die Gegner ignorieren bewusst die Rentnerpaare.» Gemäss Steuerverwaltung beträgt die Heiratsstrafe bei den Doppelverdienern 630 Millionen, bei den Rentnern 230 Millionen Franken. Das macht total 860 Millionen Franken.

Weshalb aber führt die Abschaffung dann zu Mindereinnahmen von bis zu 2,3 Milliarden Franken? Die Kosten hängen von der Art der Umsetzung ab. Die Initiative sagt nur, dass Ehepaare gemeinsam veranlagt werden müssen, nicht aber, wie genau. Die Gegner operieren - wie in Abstimmungskämpfen üblich - mit den Maximalkosten. Die teuerste Variante wäre ein Vollsplitting: Wird niemand schlechtergestellt, dann entgehen dem Bund und den Kantonen 2,3 Milliarden. Der Grund: Sämtliche Ehepaare würden entlastet - auch jene, die gar nicht benachteiligt sind.

Beim Teilsplitting liegen die Kosten zwischen 1,2 und 1,6 Milliarden Franken. Auch hier gilt: Paare würden profitieren, für die es gar keine Heiratsstrafe gibt. Schliesslich wird als weitere Möglichkeit das alternative Berechnungsmodell diskutiert. Dieses beseitigt die Heiratsstrafe

direkter als die Splittingmodelle. Ehepaare würden gemeinsam besteuert, müssten aber auf keinen Fall mehr bezahlen als Konkubinatspaare. Selbst bei diesem Modell, das mit 1,2 Milliarden zu Buche schlägt, gehören Verheiratete zu den Profiteuren, die heute nicht benachteiligt sind. Grund ist ein Einverdienerabzug, mit dem verhindert werden soll, dass Ehepaare mit nur einem Ernährer gegenüber Verheirateten mit zwei Einkommen zu stark belastet werden. Kurzum: Eine zielgenaue Abschaffung der Heiratsstrafe ist mit einer gemeinsamen Veranlagung der Paare kaum möglich.

### Die Profiteure der Abschaffung

Wer aber würde von den Millionen profitieren, welche die Initiative den Bund kostet? Die CVP sagt, vor allem der Mittelstand, die Gegner reden von Steuerergeschenken für Reiche. Eine Übersicht der Steuerverwaltung zeigt: Nach Abschaffung der Heiratsstrafe müssten Paare mit einem steuerbaren Einkommen zwischen 100 000 und 200 000 Franken dem Fiskus 335 Millionen weniger bezahlen, Paare der Einkommensklasse zwischen 200 000 und 500 000 Franken gar 375 Millionen. Letztere wären die grössten Profiteure - über 80 Prozent der Mindereinnahmen entfielen auf sie.

## Nachrichten

Kriegsverbrechen

### Syrische Asylsuchende geben dem Bund 387 Hinweise

Vergangenes Jahr sind beim Bund allein von syrischen Asylsuchenden 387 Hinweise auf Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord eingegangen. Über die Zahlen des Bundesamts für Polizei (Fedpol) berichtete die «Zentralschweiz am Sonntag». Das Staatssekretariat für Migration befragt seit letztem Jahr routinemässig syrische Asylsuchende über Erfahrungen mit Kriegsverbrechen. Sie berichten dabei mehrfach von Massengräbern, dem Einsatz von verbotenen Waffen und vereinzelt auch von Hinrichtungen. (SDA)

Mehrwertsteuer

### Gebührenzahler klagen gegen die Billag

Bis Ende 2015 haben 8000 Gebührenzahler Unterstützung vom Konsumentenschutz Mehrwertsteuern von 200 Franken pro Haushalt vom Bundesamt für Kommunikation zurückgefordert. «Erwartungsgemäss ist es nicht auf unsere Rückzahlungsforderung eingegangen», sagte Sara Stalder, Geschäftsleiterin der Stiftung für Konsumentenschutz, der «NZZ am Sonntag». Nun geht der Streit vor Bundesverwaltungsgericht. Gibt es den Gebührenzahlern recht, muss die Billag bis zu 600 Millionen zurückerstatten. (SDA)