

Gemeindeautonomie in Äthiopien und in der Schweiz: ein Vergleich

Im Gegensatz zur Schweiz hat die autoritäre politische Kultur Äthiopiens das föderale System von oben nach unten organisiert, schreibt Gastforscher Ketema Wakjira Debela, Assistenzprofessor in Addis Abeba.



Ketema W. Debela, Assistenzprofessor an der Universität von Addis Abeba, führte während seines dreimonatigen Forschungsaufenthalts in der Schweiz zum Thema Gemeindeautonomie zahlreiche Interviews, unter anderem auch mit dem Schweizerischen Gemeindeverband. Das Foto zeigt den Assistenzprofessor vor dem Gemeindehaus von Wohlen (BE).

Bild: Gemeinde Wohlen

Im Rahmen eines Forschungs- und Austauschprojektes zu städtischen und ländlichen lokalen Strukturen (www.logov.org) verbrachte Ketema Wakjira Debela, Assistenzprofessor und Gouvernanzspe-

zialist an der Universität Addis Abeba, drei Monate als Gastforscher in Bern. Er war Gast bei der Beraterfirma Ximpulse GmbH, die auf Gouvernanzfragen spezialisiert ist und als eine der wenigen nicht universitären Institutionen am Austauschprogramm teilnimmt, das vom EU-Forschungsprogramm Horizon 2020 und von dessen Programm Research, Innovation and Staff Exchange (RISE) finanziert wird. Das [RISE]-Projekt besteht in erster Linie aus dem Austausch von Forscherinnen und Forschern von verschiedenen akademischen und praxisorientierten Institutionen in Europa,

Afrika, Asien und Amerika. Die Forscherinnen und Forscher verbringen eine bestimmte Zeit bei einer Partnerorganisation in einem anderen Land, wo sie zu Themen forschen, die für sie von Interesse sind.

Erkenntnisse aus der Schweiz für die junge Föderation Äthiopien?

Ziel des kurzen Forschungsaufenthalts war es, herauszufinden, wie das Schweizer föderale System, das im internationalen Vergleich durchwegs urbanen Standards genügt und weit entwickelt ist, mit Fragen lokaler Gouvernanz um-



geht und welche Erkenntnisse sich daraus für die noch junge Föderation Äthiopien ableiten lassen. Ketema Debela vertiefte sich in die (auf Englisch verfügbare) Literatur und sammelte Informationen in mehreren Interviews und Diskussionen mit Expertinnen und Experten wie auch mit kantonalen und kommunalen Behörden. Er befasste sich dabei vor allem mit zwei Aspekten: Er analysierte einerseits den institutionellen Status und die Autonomie der Gemeinden und erforschte andererseits die Möglichkeiten der Gemeinden, sich horizontal zu vernetzen und mit anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten, um die lokalen Bedürfnisse nach staatlichen Dienstleistungen abzudecken.

Ketema Debela fasst im folgenden Text zusammen, welche Erkenntnisse er aus der Schweiz mit nach Hause nimmt.

Der verfassungsrechtliche Status und die Autonomie der Gemeinden

In der Schweiz garantiert Artikel 50 der Bundesverfassung zwar die Autonomie der Gemeinden, aber es ist das kantonale Recht, das den geschützten Bereich absteckt. Die Kantone sind frei im Entscheid, welchen Umfang die Gemeindeautonomie hat, und ganz allgemein, wie die Gemeinden organisiert sind und welche Handlungsspielräume sie haben. In der Regel folgen die Kantone in der Gestaltung der Gemeindestrukturen ähnlichen Prinzipien, etwa Verantwortlichkeit («accountability»), Subsidiarität oder fiskalischer Äquivalenz. Alle Gemeinden haben Gesetzgebungs-, Exekutiv- und Überwachungsorgane. Sie sind in der Regel (mit-)verantwortlich für lokale Infrastruktur, soziale Dienste, Volksschule, Raumplanung und Bauwesen, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung. Trotz sehr unterschiedlichen Gemeindegrößen in Bezug auf Territorium und Bevölkerung gibt es in der Schweiz kaum unterschiedliche rechtliche Vorgaben für Gemeinden in städtischen bzw. ländlichen Räumen.

Im Gegensatz dazu enthält die äthiopische Verfassung keine Bestimmung, welche die Gemeindeautonomie garantieren würde. Immerhin sieht die Verfassung implizit zwei Arten vor, wie sich lokale Strukturen etablieren können. Auf der einen Seite können Gemeinden zum Zweck der Selbstregulierung ethnischer Gruppen gegründet werden, wie es Art. 39 Abs. 3 der föderalen Verfassung bestimmt. Auf der anderen Seite kann eine Gemeinde zum Zweck der Ermöglichung öffentlicher Partizipation geschaffen werden, wie in Art. 50 Abs. 4 vorgesehen. Abgesehen von diesen Bestimmungen sind es die Regionen und ihre

regionalen Verfassungen, die die lokalen Kompetenzen, Funktionen und Strukturen der ländlichen Gemeinden bestimmen, während die städtischen Regierungen von den Regionen per Beschluss (Proklamation) eingesetzt werden. Diese städtischen Gemeinden haben keinen verfassungsrechtlich gesicherten Status, auch nicht auf regionaler Ebene. Zudem sind die regionalen Staaten nicht frei in der Gestaltung der Gemeinden, als Folge des engen Rahmens, den die Politik des Bundesstaates setzt, und wegen des dominierenden parteipolitischen Systems. Hinsichtlich der Strukturen folgen die städtischen Gemeinden dem Modell Gemeindeparlament – Gemeindepräsident. Der Gemeindepräsident und sein Gemeinderat («mayoral committee») werden von der Verwaltung mit leitenden Angestellten, den Finanzverantwortlichen und dem Stadtgericht unterstützt. In der Logik des parlamentarischen Systems müssten die Mitglieder der Exekutive eigentlich auch im gewählten städtischen Parlament sitzen, aber in der Praxis zeigt sich, dass es auch Gemeindepräsidenten gibt, die nicht dem Parlament angehören und nie von der lokalen Bevölkerung gewählt wurden.

Es ist interessant, zu sehen, dass Schweizer Gemeinden eine weitreichende finanzielle Selbstständigkeit haben. Mehr als 85 Prozent der Gemeindeausgaben werden von Einnahmen der Gemeinde (Steuern und Gebühren) gedeckt. Gemeinden erstellen ihr eigenes Budget, sie erheben Steuern und legen Steuertarife fest. Dazu kommen verschiedene Systeme des Finanz- und Lastenausgleichs, der die Unterschiede in der Steuerkraft und den Steuersätzen ausgleichen soll. Demgegenüber leiden die äthiopischen Gemeinden unter einer nicht adäquaten fiskalen Dezentralisierung. Mit Ausnahme der grösseren städtischen Zentren sind die Gemeinden finanziell abhängig von den Transferzahlungen von oben für die Erfüllung staatlicher Aufgaben wie Gesundheit oder Bildung. Sie können ihre Bedürfnisse für das Budget anmelden, aber sie entscheiden nicht selbst über den Voranschlag. Sie dürfen auch nicht über lokale Steuertarife entscheiden, der regionale Staat behält diese Kompetenz für sich. Die Gemeinden haben jedoch das Recht, Einnahmen aus gemeindeinternen Ressourcen zu generieren, so etwa aus der Verpachtung von Grundstücken (im städtischen Raum), Vermietung von Häusern, Gebühren für öffentliche Dienstleistungen und Busse (in beschränktem Rahmen) und der Vergabe von Lizenzen. Allerdings sind die Hauptquellen von kommunalen Einnahmen, wie die Ver-

pachtung von Land, oft unsicher und nicht nachhaltig – und sie bringen Gemeinden nur Einkommen, wenn sie tatsächlich Land zum Verpachten haben.

Hier zeigt der Vergleich, dass die Schweizer Gemeinden nicht nur einen gesicherten Status haben, weil die Verfassung ihnen Garantien gibt, sondern vor allem auch, über bedeutende finanzielle Ressourcen verfügen und ihr eigenes Einkommen generieren können. Innerhalb ihres Territoriums dürfen sie Steuern erheben und Steuertarife festlegen, und sie sind dafür nicht – oder zumindest weniger – abhängig von den übergeordneten Ebenen. Zudem haben politische Parteien auf lokaler Ebene wenig Einfluss auf die Alltagsgeschäfte der Gemeindeverwaltung. Demgegenüber schweigt die äthiopische Bundesverfassung zur Gemeindeautonomie, und Gemeinden sind auch nicht in den Regionalverfassungen verankert. Zwar haben alle neun Regionen ihre lokalen Institutionen geschaffen, entweder durch regionale Statuten oder als Städte-Proklamationen. Aber die lokalen Strukturen haben keine institutionelle Sicherheit, sie sind finanziell schwach und verfügen weder über die nötigen Kompetenzen noch über die Zuständigkeit zur Planung der lokalen Entwicklung, was alles zu einer instabilen lokalen Regierungsführung beiträgt.

Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Kantonen und dem Bund

In der Schweiz gibt es viele Mechanismen der Zusammenarbeit, die kooperative Lösungen für lokale Probleme suchen. Verschiedene Institutionen sind geschaffen worden, um vertikale und horizontale Kooperation und Zusammenarbeit zwischen den drei staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden zu ermöglichen. Städte und Gemeinden in der Schweiz haben zwar keine in der Verfassung oder im Gesetz verankerten Institutionen, die sie auf Bundesebene repräsentieren, aber der Schweizerische Gemeindeverband und der Städteverband sind zwei wichtige Organisationen, welche die Stimmen und Interessen der Gemeinden und Städte in der Schweizer Politik vertreten. Im Weiteren haben der Bund, die interkantonalen Konferenzen, der Schweizerische Gemeindeverband und der Städteverband schon 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz geschaffen (heute Tripartite Konferenz). Dieses beratende Forum befasst sich schweremittig mit Themen rund um

21. Nationale Gesundheitsförderungs-Konferenz



Jetzt anmelden!

Technologiewandel in der Gesundheitsförderung – Kompetenzen im Alltag stärken

Donnerstag, 30. Januar 2020 | Kursaal Bern

Anmeldung und weitere Informationen: www.konferenz.gesundheitsfoerderung.ch



Organisatorinnen



Gesundheitsförderung Schweiz
Promotion Santé Suisse
Promozione Salute Svizzera



Konferenz der kantonalen Gesundheits-
direktorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs
cantonaux de la santé
Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali della sanità

Tagungspartnerin

ehealthsuisse

Denn ich vertraue einem engagierten Partner



Die Previs Vorsorge gehört zu den zehn grössten
Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen.
Eine langjährige Tradition im Service Public,
flexible Vorsorgelösungen und Servicequalität
auf höchstem Niveau – dafür engagieren wir
uns seit 60 Jahren.

Zwei starke Partner: Schweizerischer Gemeinde-
verband SGV und die Previs.

www.previs.ch

previs 
Vorsorgen mit Durchblick

die Agglomerationen, die über Gemeinde- oder Kantonsgrenzen und oft sogar über die Landesgrenzen hinausgreifen, und bemüht sich um die Koordination der Aktivitäten über die einzelnen Staatsebenen hinaus. Der Bund leistet Beiträge zur Förderung innovativer Ansätze und für die Verbesserung der Koordination in den Agglomerationsgebieten. Die Tripartite Konferenz greift heute Fragestellungen auf, die neben den Agglomerationsgebieten auch den ländlichen Raum betreffen.

Auf kantonaler Ebene werden die Gemeinden regelmässig von den kantonalen Behörden konsultiert und in die Entscheidungsprozesse einbezogen, bevor neue Politiken oder Gesetze verabschiedet werden. Die kantonalen Gemeindeverbände spielen eine wesentliche Rolle in der gegenseitigen Konsultation und Koordination zwischen Gemeinden wie auch zwischen Gemeinden und dem betreffenden Kanton. Die kantonalen Behörden überwachen die Gemeindebehörden, aber sie haben dabei das verfassungsmässige Recht der Gemeinde auf Autonomie zu respektieren. Auf der lokalen Ebene nutzen die Gemeinden verschiedene Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit oder entscheiden sich sogar für die Fusion. Die direktdemokratischen Instrumente geben der Bevölkerung wichtige Mitspracherechte, die auch im Entscheid über die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder über eine Fusion zent-

rale Bedeutung haben. In der Tat spielen hier auch einige Grundsätze eine Rolle, die allgemein für die politischen Prozesse in der Schweiz und besonders auch für die Zusammenarbeit zwischen den drei staatlichen Ebenen wesentlich sind: Kooperations- und Verhandlungsbereitschaft, Kompromissbereitschaft, Konsensorientierung, direkte Demokratie, Subsidiarität, Achtung der Gemeindeautonomie – und ein Bundesstaat, der vom Zusammenkommen seiner einzelnen Glieder charakterisiert wird. Kein Zweifel, dieses System der Zusammenarbeit zwischen den Behörden macht aus dem Schweizer Föderalismus einen kooperativen Föderalismus, wenn nicht sogar einen verzahnten Föderalismus. Äthiopien kennt keine expliziten Bestimmungen, welche die Pflicht zur Konsultation von und Kooperation mit Gemeinden in den politischen Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozessen verankern würden. Die regierende Partei EPRDF bezeichnet das äthiopische Modell des Föderalismus als «kooperativen Föderalismus». Allerdings lassen das dominierende Parteiensystem und die Beziehungen zwischen Partei und den staatlichen Behörden die kooperative Natur des äthiopischen Föderalismus als zweifelhaft erscheinen, solange die essentiellen Elemente des kooperativen Föderalismus – der partnerschaftliche Geist, die Gleichheit, die nicht hierarchische Orientierung der Akteure, die politische Kultur der Zusammenarbeit – im Zusammenwirken der Behörden und in den politischen Entscheidungsprozessen kaum respektiert werden. Die Fora, die Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen zusammenbringen, und die informelle Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen dienen eher der

Kontrolle und Steuerung von oben als der Konsultation; sie stellen eher den Zwang als die Zusammenarbeit in den Vordergrund. Über das dominierende Parteiensystem hinaus hat die autoritäre politische Kultur des äthiopischen Staates das föderale System von oben nach unten organisiert und den Zwang integriert. Deshalb sind die Gemeinden auch von vornherein gehorsam und dienen eher der Erzeugung politischer Solidarität und wahlpolitischen Zwecken, als dass sie autonome demokratische Institutionen darstellen.

Die Schweiz hat klare Regeln zur Aufsicht der Kantone über die Gemeinden, aber Erstere müssen die Autonomie der Gemeinden im gesetzten Rahmen beachten. Die Gemeinden haben das Recht, von den Kantonen konsultiert zu werden, und beide haben die Pflicht zur Zusammenarbeit. In Äthiopien ist die Antwort auf die Frage, ob Bundesbehörden oder Regionalbehörden die Gemeinden überwachen, nicht eindeutig. Auch wenn die Bundesregierung keine explizite Aufsichtsrolle hat, üben die äthiopischen Behörden regulatorische und kontrollierende Funktionen mittels der dominierenden politischen Partei aus und nützen dabei die Mechanismen des demokratischen Zentralismus, die autoritäre politische Tradition und ihre breite politische Gestaltungsmacht.

Das bedeutet: Äthiopien kann von der Schweiz lernen, dass adäquate lokale Autonomie und innovative Zusammenarbeit zwischen den Behörden verschiedener Ebenen nötig sind, um lokale Gouvernanzprobleme in einem föderalen politischen System zu lösen.

*Ketema W. Debela
Universität Addis Abeba, Äthiopien*



Anzeige



Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF

Zeitschrift «Frauenfragen» 2019: Engagement – Einsatz – Impegno

- Interviews und Porträts mit sieben Pionierinnen von den 1950er Jahren bis heute
- Bildstrecke Frauenstreik 2019

Der Frauenstreik 2019 war nur ein Etappenziel:
Frauen engagieren sich weiterhin.

Heft jetzt kostenlos bestellen: www.frauenkommission.ch
→ Publikationen → Fachzeitschrift «Frauenfragen»