

# Welcher Spielraum bleibt den Gemeinden heute noch?

Milizsystem unter Druck: mangelnde Finanzen, fehlendes Personal, immer komplexere Aufgaben. Die Gemeinden stecken in einem Vielfrontenkampf. Doch trotz allem werden sie sich behaupten können, sind sich Experten einig.



Verbesserungspotenzial für die Gemeinden sehen Experten im Ausschöpfen von Synergien mit den betreffenden Kantonen. Dies könne in verschiedenen Politikbereichen geschehen, ohne dass die Gemeindeautonomie unnötig eingeschränkt werde. Bild: Shutterstock

«Im Hause muss beginnen, was leuchten soll im Vaterland»: Die oft zitierte Weisheit von Jeremias Gotthelf kann problemlos auf den helvetischen Staat über-

tragen werden. In der Gemeinde muss beginnen, was leuchten soll im Land. Schliesslich gilt das dreistufige schweizerische Organisationsmodell Gemeinde, Kanton, Bund allgemein als sehr erfolgreich und wird international immer wieder als Vorzeigebispiel genannt.

Doch auch beim helvetischen Föderalismusmodell ist nicht alles Gold, was glänzt. Wo aber drückt der Schuh am meisten? Fragt man die Gemeinden direkt, wird am häufigsten der Personal-mangel genannt. Zu einem ähnlichen

Ergebnis kam jüngst eine Untersuchung zu den häufigsten Risiken eines Gemeinwesens (vgl. «Schweizer Gemeinde» 9/2019). Der Personal- oder Fachkräftemangel taucht hinter Struktur-/ Prozessproblemen und den Sorgen bei Grossprojekten bei den genannten Gemeinderisiken an dritter Stelle auf.

## Sozialausgaben lasten schwer

Etwas andere Antworten kommen von den Beratungsunternehmen und der Wissenschaft. Für Michael Käsermann, Leiter öffentliche Verwaltung des Bera-



tungsunternehmens BDO Schweiz, werden die Gemeinden künftig vor allem mit den steigenden Soziallasten zu kämpfen haben. «Die Sozialausgaben steigen rasanter an als die Steuereinnahmen. Eine Arbeitsgruppe von Zürcher Sozialvorstehern beispielsweise hat vorgerechnet, dass die Sozialausgaben von 2012 bis 2014 um 18 Prozent zugenommen haben, während die Steuerkraft weitgehend stagnierte.» Hinzu komme, dass die Vorgaben von Bund und Kantonen in diversen Bereichen immer strenger würden, so zum Beispiel bei der Raumplanung oder der Rechnungslegung. Kurz: «Der Gestaltungsspielraum der Gemeinden schwindet.»

### Im internationalen Vergleich top

Die Zentralisierungstendenz macht den Gemeinden nach Käsermann vor allem in der Gesetzgebung zu schaffen, weit weniger ausgeprägt sei sie aber im Vollzug. Am schwächsten falle sie aus, wenn es um die Verteilung der finanziellen Ressourcen gehe. «Was die Ressourcen betrifft, gehören sowohl die Kantone als auch die Gemeinden zu den autonomsten Gebietseinheiten der Welt», betont Käsermann.

Allzu laute Klagen über den Zustand des Föderalismus sind auch nach Ansicht von Jonas Willisegger, Dozent am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule Luzern, nicht angebracht. Ein grundlegender Reformschritt ist seiner Meinung nach mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) vor etwas mehr als zehn Jahren gemacht worden. «Die neu konzipierte Aufgabenentflechtung im Rahmen der NFA von 2008 ist im Vergleich zum unübersichtlichen, extrem verflochtenen und deshalb kaum mehr steuerbaren alten System ein Erfolg.» Doch so erfolgreich die Mamutreform war, einige Mängel der Aufgabenteilung sind nach Meinung von Willisegger geblieben oder haben sich seit 2008 wieder neu gebildet. Aufgelistet wurden sie aus Kantonssicht beispielsweise im Monitoringbericht «Föderalismus 2011–2013» der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. Im kritischen Fokus steht insbesondere das Problem der zunehmenden Verflechtung von Bundes- und Kantonsaufgaben. Deshalb hat der Bundesrat zusammen mit den Kantonen im Bericht «Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» vom 28. September 2018 das Potenzial weiterer Entflechtungen ermittelt. Grundlegende Veränderungen am Modell der Aufgabenteilung, wie es 2008 konzipiert und erfolgreich

implementiert wurde, sind nach Willisegger aber nicht zu erwarten und wohl auch nicht nötig. «Kleinere Anpassungen, die nun im Rahmen eines gemeinsamen Projektes von Bund und Kantonen bis Ende 2022 vertieft geprüft werden, dürften genügen.»

### Was können Gemeinden tun?

Unter wachsenden Druck kommt nach Ansicht des HSLU-Dozenten die Gemeindeebene. Gründe dafür sind unter anderem die stetig zunehmende Mobilität der Bevölkerung und die wachsende Komplexität der kommunalen Aufgaben. Dem Standortwettbewerb zwischen verschiedenen Wirtschaftsregionen sind die Gemeinden unmittelbar ausgeliefert. Willisegger rät den betroffenen Gemeinwesen deshalb, Kooperationen zu suchen und sich in die wirtschaftlichen Handlungsräume zu integrieren. In der Tat: Konkrete Beispiele etwa aus der Region Bern zeigen, dass das Potenzial von Gemeindekooperationen bei Weitem noch nicht ausgeschöpft ist, dass es noch viele Bereiche gibt, in denen die Gemeinden ihre Tätigkeiten bündeln könnten. Willisegger sagt: «Trotz der Selbsthilfe und dem nationalen und den kantonalen Finanzausgleichssystemen können insbesondere kleinere ländliche Gemeinden über kurz oder lang überfordert sein und an ihre Leistungsgrenzen stossen. Sie funktionieren dann kaum mehr autonom und kommen ressourcenmässig an den Anschlag». Hier bestehe Handlungsbedarf. Gemeindeverwaltungen müssten deshalb nicht nur Kooperationen suchen, sondern auch weiter professionalisiert werden. «Gemeinden müssen Lösungen finden, wie sie fähige Leute, die mit den komplexen Aufgaben fertig werden, in ihre Verwaltungen sowie auch in die Gemeindeexekutiven bringen.» Auch aus diesem Grund habe der Schweizerische Gemeindeverband das Jahr 2019 zum «Jahr der Milizarbeit» ausgerufen.

### Aufgaben an Bund oder Kanton delegieren

Marc André Giger, Leiter öffentliche Hand des Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmens KPMG, sieht einiges Verbesserungspotenzial für die Gemeinden durch das Ausschöpfen von Synergien mit den betreffenden Kantonen. Dies könne in verschiedenen Politikbereichen wie der Gesundheits-, Bildungs-, Sozial-, Energie- und Infrastrukturpolitik geschehen, ohne dass die Gemeindeautonomie unnötig eingeschränkt werde. «Je grösser der Zeithorizont und je ressourcenintensiver eine

Aufgabe ist, desto stärker wird man diese Herausforderungen künftig zentraler anpacken und die Kompetenzen an den Kanton oder den Bund delegieren müssen», ist Giger überzeugt. Dies gelte etwa für grosse Infrastrukturaufgaben oder auch Aufgaben im Kontext mit der Umwelt, der Energieversorgung oder der Spitzenmedizin. Zweckmässig wäre es seiner Ansicht auch, die Anreize beim neuen Finanzausgleich (NFA) so zu lenken, dass finanzschwache und wenig dynamische Kantone, wie etwa der Kanton Bern, ihre Wettbewerbsfähigkeit aus eigenem Antrieb erhöhten.

### Gemeinden: gemeinsam vorgehen

«Die Gemeinden müssen den Spielraum, der ihnen gemäss Verfassung und Gesetz zusteht, stärker nutzen», betont BDO-Experte Käsermann. Dies bedinge eine starke Vernetzung sowie eine Konsensbildung. Die Gemeinden verfügten über eine wichtige Stimme, Voraussetzung sei aber ein koordiniertes Vorgehen bei der Interessenvertretung. «Stark divergierende Positionen wie teilweise bei kantonalen Steuervorlagen verwässern die Positionierung der Gemeinden unnötigerweise.»

Der Schweizer Föderalismus kann nach Käsermann als kooperativ, symmetrisch, konkurrenzorientiert und solidarisch bezeichnet werden: «Die Aufgaben werden nicht auf die verschiedenen Ebenen aufgeteilt, sondern gemeinsam erbracht. Alle Gemeinden und alle Kantone sind einander staatsrechtlich gleichgestellt. Weil Herausforderungen in vielen Fällen gleichzeitig die Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden tangieren, braucht es für eine effiziente Erfüllung der Staatsaufgaben die vertikale Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen.» Die Bundesverfassung verpflichte den Bund ausdrücklich, bei seinem Handeln die Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten und dabei auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete Rücksicht zu nehmen. Die verfassungsmässige Zuständigkeit für die Gemeinden liege dagegen bei den Kantonen. Trotz den angesprochenen Schwierigkeiten bleibt Käsermann zuversichtlich: «Hinsichtlich der Gemeindeautonomie und der direktdemokratischen Möglichkeiten des Volkes kann im internationalen Vergleich ohne Wenn und Aber weiter von einem Erfolgsmodell gesprochen werden.»

Fredy Gilgen