

tone eigenständige politische Schwerpunkte setzen können, die für die jeweilige Bevölkerung stimmen». Weil unterschiedliche lokale Lösungen möglich und akzeptiert seien, könnten sich unterschiedliche Kulturen, Sprachgemeinschaften, städtische und ländliche Gebiete mit dem «grossen Ganzen» in Gestalt des Bundesstaates identifizieren. Daher seien die Kantone auch besonders wichtig für die Schweiz: «Können die Kantone ihre Wohnung nicht in Ordnung halten, besteht die Gefahr, dass das ganze Haus des Bundesstaates zusammenfällt.» So bilde der Föderalismus die Klammer, die den Bundesstaat zusammenhalte und die Bundesverfassung das Dach, unter dem sich die Kantone zusammengefunden haben. Das Verhältnis der Kantone untereinander ist gemäss Cina einerseits von Respekt und Solidarität, andererseits auch von Wettbewerb geprägt. «Mindestens so wichtig

wie der Steuerwettbewerb ist dabei der Wettbewerb der Ideen.» Er verglich die Kantone mit 26 Labors, die verschiedene Lösungsansätze ausprobieren. Die beste Lösung setze sich am Ende jeweils durch. «So vergrössert der Föderalismus die Wettbewerbsfähigkeit und die Problemlösungskapazität des ganzen Landes», führte Cina aus. Er warnte aber auch vor der Verwischung der Zuständigkeiten und der Finanzierungsverantwortung zwischen den föderalen Ebenen. «Mit einer weiteren Aufgabentflechtung könnte das in der Verfassung verankerte Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gestärkt werden», ist der Walliser überzeugt.

Wie sich die Gemeinden im föderalen Haus eingerichtet haben, hat man an der Konferenz leider nicht erfahren. Klar ist aber, dass ihre Rolle im föderalen Gefüge der Schweiz nicht zu unterschätzen ist. Denn was zwischen Bund und Kan-

tonen im Grossen spielt, spielt zwischen Kantonen und Gemeinden im Kleinen: Gelebte Subsidiarität, Entscheidungen möglichst nahe beim Bürger und Autonomie dort, wo sie Sinn macht, stärkt die Einheit in der Vielfalt. Und ohne diese Einheit, die von verschiedenen Seiten permanent hinterfragt wird, gibt es keine Schweiz. ■

Literaturtipp

Zur nationalen Föderalismuskonferenz ist der «Monitoringbericht Föderalismus 2011–2013» der «ch Stiftung» für eidgenössische Zusammenarbeit erschienen. Er kann heruntergeladen werden unter: www.chstiftung.ch (> ch Dienstleistungen > Föderalismusmonitoring)

INSERAT

2015 info society days

Swiss eHealth Forum

Integrierte Versorgungsmodelle – Rahmen, Erfolgsfaktoren und Umsetzung

5. & 6. März 2015 | BERNEXPO

Freitag: **Spezieller IHE-Thementrack**

Welches sind die strategischen Erfolgsfaktoren? Welches sind fortschrittliche Modelle und welchen Beitrag kann eHealth leisten? Welche Leitplanken bietet das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier? Wie können Prozesse und Nahtstellen optimiert werden? Besuchen Sie das Swiss eHealth Forum und erfahren Sie die Antworten.

Weitere Informationen unter www.infosocietydays.ch/eHealth

@ISD_eHealth

46858

«Der Leidensdruck nimmt zu»

Wo stehen die Gemeinden im föderalen System heute? Welche Reformen müssen angepackt werden, um gegen die immer stärkeren Kantone zu bestehen? Der Politikwissenschaftler und Kommunalexperte Andreas Ladner spricht Tabus an und denkt über eine Neuauslegung des Autonomiebegriffs nach. Interview: Patrick Aeschlimann

Oft hört man, dass die Gemeinden nur noch Erfüllungsgehilfen bei der Umsetzung kantonaler und nationaler Vorschriften seien. Welche Rolle spielen die Gemeinden im föderalen Aufbau noch?

Hinter dieser Aussage steckt schon ein Funke Wahrheit. Ein grosser Teil der Aufgaben und der Kosten werden von Bund und Kantonen an die Gemeinden übertragen. Deren Handlungsspielraum wird eingeschränkt. In der Schweiz haben wir das Gefühl, dass viele kleine Gemeinden der richtige Weg seien. Das hat gewisse Konsequenzen: In einer kleinräumigen Struktur haben Gemeinden einfach weniger Kompetenzen. Das betrifft aber nicht alle Gemeinden in gleichem Mass. Die Städte spielen nach wie vor eine wichtige Rolle in unserem Staatswesen. Viele kleinere Gemeinden haben hingegen nicht mehr viel zu sagen.

Wie hat sich die Rolle der Gemeinden in den letzten Jahren verändert?

Es gibt einen steigenden Bedarf an regionalen, nationalen oder gar internationalen Lösungen. Das ist zwangsläufig mit einem Kompetenzverlust auf der untersten föderalen Ebene verbunden.

Was tun die Gemeinden gegen diesen Kompetenzverlust?

Sie versuchen so gut wie möglich Gegensteuer zu geben. Die Städte waren zumindest in einzelnen Politikbereichen erfolgreich. Mit der Tripartiten Agglomerationskonferenz und den Agglomerationsprogrammen können sich die Gemeinden, vor allem die Städte, etwa beim Regionalverkehr oder bei der Integration von Ausländern einbringen. Da arbeitet man gut über die Ebenen hinweg zusammen. Aber auch hier gilt: nur die starken Akteure können sich die von ihnen gewollten politischen Lösungen erkämpfen. Die kleineren sind nur erfolgreich, wenn

sie sich im grossen Stil organisieren. Das ist natürlich schwieriger.

Viele Gemeinden sind in ihrer finanziellen Autonomie stark eingeschränkt. Abzüglich aller gebundenen Ausgaben bleibt nicht mehr viel übrig, das die Gemeinden frei ausgeben können. Wie kann dieser Herausforderung begegnet werden?

Da herrscht nicht viel Handlungsspielraum. Man könnte diese gebundenen Ausgaben durch eine grössere Autonomie vielleicht um zehn Prozent reduzieren. In vielen Bereichen macht das aber schlicht keinen Sinn oder ist in unserem System nicht realisierbar. Viele Dinge werden sinnvollerweise auf einer übergeordneten Ebene geregelt. Wenn Gemeindevertreter jammern, 80 Prozent der Ausgaben, oder gar noch mehr, seien gebunden, weckt man die Hoffnung, man könne dieses Verhältnis umkehren. Das ist jenseits dessen, was sinnvoll und realisierbar ist.

Immer häufiger werden Entscheide, die vorher auf Gemeindeebene gefällt wurden, auf Kantons- oder Bundesebene getroffen. In den Schlagzeilen war kürzlich etwa die KESB.

Gibt es diese Tendenzen oder ist das lediglich Polemik?

Es ist beides. Prinzipiell hat man sich auf den Standpunkt geeinigt, dass Gemeinden nicht nur vollziehen sollen. Man versucht ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen den föderalen Ebenen aufzubauen und unterscheidet zwischen strategischen und operativen Belangen. Zumindest auf operativer Ebene, also wie ein bestimmtes Ziel erreicht werden soll, sollen die Gemeinden grösstmögliche Autonomie haben. Das erscheint mir eine sinnvolle Vorgabe, nur funktioniert sie nicht immer zufriedenstellend: Übergeordnete Ebenen reden den Gemeinden

in die operative Umsetzung hinein, anstatt sich auf die Ziele zu konzentrieren oder Minimalstandards vorzugeben.

Spielt da auch hinein, dass die Anforderungen an die Gemeinden seitens Bürger sowie Bund und Kantonen stetig steigen?

Das Professionalisierungsargument spielt sicher eine Rolle. Wenn ein Angestellter das Zivilstandsregister nur drei Mal im Jahr nachführen muss, ist er sicher fehleranfälliger als wenn er es jede Woche machen muss. Dieses Argument tönt oft einleuchtend, aber die Situation ist komplexer. Wir haben einmal untersucht, in welchen Gemeinden die Bürger zufriedener sind. Eine Frage dabei war die Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Verwaltung. Spontan würde man meinen, diese seien in grossen Gemeinden besser, weil diese mehr anbieten und längere Öffnungszeiten haben. Die Resultate zeigten aber genau das Gegenteil: Die Bürger in kleinen Gemeinden waren zufriedener mit ihrer Verwaltung als diejenigen in mittelgrossen Gemeinden.

Woran liegt das?

In kleinen Gemeinden weiss der Bürger in etwa, was er von der Verwaltung erwarten kann. Auf dem Land erwartet niemand, dass sie täglich von 9 bis 18 Uhr offen ist. Zudem kennt man die Behördenvertreter oft noch persönlich. In Städten wird die Gemeinde einfach als Dienstleistungszentrum wahrgenommen. Da passt auch der Neuzuzüger seine Erwartungshaltung schnell an.

Die Gemeinden haben eine wichtige Identifikationsfunktion für die Bürger. Der Kanton ist für viele eher abstrakt.

Das stimmt für die stark kommunalisierte Deutschschweiz, in der Romandie ist es ein wenig anders. Man sieht das schon

am Sitz der kantonalen Behörden: In Lausanne thronen diese in einem Château über der Stadt, in Zürich in einem funktionalen und schmucklosen Gebäude. Aber auch in der Deutschschweiz gewinnen die Kantone an Bedeutung. Ihre Verwaltungen sind in den letzten Jahren am stärksten gewachsen. Auch ihr prozentualer Anteil an den gesamten Staatsausgaben steigt, die Budgets wachsen. Gleichzeitig geht die Stimmbeteiligung bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen zurück. Das liegt sicher auch daran, dass kantonale Themen wenig in den Medien debattiert werden. Hinzu kommt: Für viele Städte, etwa die Zürcher, ist der Kanton eher ein notwendiges Übel. Er tickt politisch anders und ist für die Zielerreichung der starken Stadt nicht nötig. Für kleinere Gemeinden ist der Kanton hingegen sehr wichtig, da er Aufgaben übernimmt, welche die Gemeinde ansonsten gar nicht erfüllen könnte.

Welche Gemeinden sind stark aufgestellt und welche eher schwach? Gibt es da ein Muster?

Wir haben auch eine Studie zum Thema Leistungsgrenzen der Gemeinden gemacht. Die Erwartung war natürlich, dass kleine Gemeinden schneller an diese Grenzen stossen. Die Exekutive in kleinen Gemeinden verursacht viel mehr Kosten als in den Städten. Der Gemeinderat einer Kleingemeinde kostet schnell 100 Franken pro Bürger, während der Züricher Stadtrat kaum ins Gewicht fällt. Da kann auch das eigentlich günstigere

Milizsystem nichts daran ändern. Das Resultat war dann erstaunlicherweise eine umgekehrte U-Kurve: Kleine Gemeinden haben häufig wenig Probleme, die grossen Städte auch nicht. Die mitelgrossen hingegen klagten.

«Wenn gejamert wird, 80 Prozent der Gemeindeausgaben seien gebunden, weckt man die Hoffnung, man könne dieses Verhältnis umkehren. Das ist weder sinnvoll noch realisierbar.»

Befürworten Sie flächendeckende Gemeindefusionen, damit die unterste föderale Ebene gestärkt wird?

Fusionen sind sicher nicht immer die richtige Lösung. Zu oft wird die Rolle der Gemeinden im Staatswesen etwas beschönigt. Klar sind sie als erster Bezugspunkt des Bürgers zum Staat sehr wichtig. Die Kommunen tun viel Wichtiges und leisten wertvolle Arbeit. Aber über viele Dinge können die Gemeinden einfach nicht mehr abschliessend selbstständig bestimmen. Es macht beispielsweise keinen Sinn, wenn jede Gemeinde die Lehrerlöhne oder die Höhe der Sozialhilfe für sich festlegt. Sonst haben wir in manchen Gemeinden keine Lehrer mehr

und in anderen Sozialtourismus. Das sind aber genau die Punkte, welche für die Gemeinden grosse Budgetposten darstellen.

Viele Kantone ordnen zum Nachteil armer Gemeinden ihre Finanzausgleiche neu. Was hat das für Konsequenzen?

Einige arme Gemeinden kommen nur über die Runden, weil sie vom jeweiligen kantonalen Finanzausgleich alimentiert werden. Es gibt Gemeinden, da wird jeder zweite Franken im Budget von anderen Gemeinden und dem Kanton gedeckt. Bisher hat man die strukturellen Probleme mit Geld überdeckt. Das wird sich in mehreren Kantonen nun ändern. Der Leidensdruck für solche Gemeinden nimmt stark zu. Man muss aber bedenken: Fusioniert man zwei

arme Gemeinden, bleiben sie auch nach der Fusion arm. Dann schnappt auch die Professionalisierungsfalle zu und die Kosten steigen zumindest in einer ersten Phase, weil die Verwaltung ausgebaut und mehr Leistungen angeboten werden müssen. Auf der anderen Seite kann so unter Umständen der Kanton entlastet werden: Indem die Gemeinden mehr Fachkompetenzen aufbauen, können sie vielleicht Aufgaben übernehmen, die bis anhin auf der höheren Ebene erfüllt wurden.

In der Schweiz wird jede Gemeinde, ob sie 100 oder 400 000 Einwohner hat, mit den gleichen Kompetenzen ausgestattet. Entspricht das noch der Realität?

Man hat gewisse Tabus, die man sich nicht anzusprechen getraut. Das verhindert, dass man Probleme unverkrampfter angehen kann. Man hält in der Schweiz auf Gedeih und Verderb an der Gleichwertigkeit der Gemeinden fest. Eine grosse Stadt hat aber nun einmal viel mehr Handlungsmöglichkeiten als eine Kleingemeinde. Bei der Vergabe von Autonomie müsste man sich stärker an den Möglichkeiten orientieren. Bislang hat man immer das schwächste Glied im Blick und spricht allen Gemeinden nur so viele Kompetenzen zu, wie die kleinste Gemeinde im Kanton wahrnehmen kann. Man behandelt also eine Gemeinde, die nur einen Gemeindeführer beschäftigt, gleich wie eine Stadt, die sich einen ganzen Stab von Juristen leisten kann und muss.

Das dürfte in der Praxis aber schwierig einzuführen sein.

Es gibt bereits solche Elemente, nur stehen diese selten im Rampenlicht. Im Kanton Bern ist etwa die Baubewilligungskompetenz der Gemeinden abhängig von der Professionalität der Verwaltung. Wenn die Gemeinde nicht über das nötige Know-

how verfügt, läuft das über den Regierungstatthalter. Solche Lösungen beleben auch die Fusionsdiskussion: Indem man den Gemeinden mehr Kompetenzen gibt, wenn sie professionell sind, kann das ein starker Anreiz sein.

Wie sieht das in anderen Ländern aus?

Wir sind gerade an einem Forschungsprojekt, bei dem wir die Gemeindeautonomie in rund 40 Länder vergleichen. Darunter hat es einige, bei denen der formale Grad an kommunaler Autonomie nicht gleich ist. In Frankreich haben beispielsweise Marseille, Lyon und Paris einen Sonderstatus. Dänemark hat noch etwa 100 Gemeinden, diese sind aber bedeutungsvoller als diejenigen in der Schweiz. Dafür haben die Regionen, das Pendant zu unseren Kantonen, fast nur noch Kompetenzen im Gesundheitswesen und sind daher sehr schwach.

«Man hält in der Schweiz auf Gedeih und Verderb an der Gleichwertigkeit der Gemeinden fest.»

Eine solche Reform käme sicher vor Volk. Es dürfte schwierig werden, den Einwohnern von Kleingemeinden zu erklären, dass sie ohne Fusion weniger Kompetenzen haben werden.

Für gewisse Gemeinden macht der Kanton schon heute fast alles, weil sie die nötigen Kompetenzen nicht haben. Da besteht die Autonomie ohnehin nur noch auf dem Papier.

Gibt es weitere Tabubereiche in unserem föderalen System?

Die vierte staatliche Ebene. Alle sagen, damit werde der Föderalismus zu kompliziert. Dabei ist der Schweizer Föderalismus sehr einfach, wenn man ihn mit anderen Ländern vergleicht. In Deutschland, mit kreisfreien Städten oder Stadtstaaten, wird es schnell sehr kompliziert. Auch im zentralistischen Frankreich ist es schwer nachzuvollziehen, wie das System im Detail funktioniert. Im Kanton Bern hat man die Regionalkonferenzen geschaffen, die meiner Meinung nach eine vierte staatliche Ebene sind. Nur sagt das niemand, weil man sich in der

Schweiz in diesem Bereich nicht getraut Klartext zu reden. Dabei macht es in einem so vielfältigen Kanton mit vielen Klein- und Kleinstgemeinden durchaus Sinn, gewisse Politikfelder wie die Raumplanung auf regionaler Ebene zu bearbeiten. Das gilt auch für viele Agglomerationsgebiete.

Haben die Gemeinden eine genügend starke Lobby für ihre Anliegen bei den Kantonen und insbesondere beim Bund?

Der Gemeindeverband ist so gut, wie das ein solcher heterogener Verband sein kann. Verbände sind dann stark, wenn alle Mitglieder hinter ihren Forderungen stehen. Wenn die Interessen der Mitglieder divergieren, verliert man an Einfluss beim Lobbyieren. Schon innerhalb des Städteverbandes ist man sich nicht immer einig, beim Gemeindeverband sind diese Unterschiede natürlich noch viel grösser. Immerhin haben sie es geschafft, den Gemeindeartikel in die Bundesverfassung zu bringen. Erfolgreich waren die

Städte, unter der Führung von Zürich, etwa bei der Drogenpolitik. Da reden die Kantone, im Unterschied zu früher, kaum mehr drein.

Was kann getan werden, um die Position der Gemeinden im föderalen System der Schweiz zu stärken?

Sie müssen sich möglichst gut organisieren und in die politischen Entscheidungsprozesse einbringen. Das Subsidiaritätsprinzip spielt nach wie vor. Viele Kompetenzen sind auf der unteren Ebene, wo auch umgesetzt wird. Die Bundesverwaltung ist schlank und auf funktionierende untere Ebenen angewiesen. In den Berner Amtsstuben weiss man nicht im Detail, wie es in den Kantonen und Gemeinden aussieht. Die Spezialisten sitzen mehrheitlich nicht in der Hauptstadt, sondern bei den Kantonen und Gemeinden. Die Stadt Zürich ist beispielsweise so stark, dass sie in gewissen Bereichen die Vorreiterrolle übernimmt, Standards definiert und diese dann für ganze Kantone oder gar das ganze Land übernommen werden. ■

Zur Person

Andreas Ladner ist Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) an der Universität Lausanne. Er promovierte mit einer Arbeit über die Schweizer Gemeinden und leitete verschiedene Forschungsprojekte des Schweizerischen Nationalfonds im Themenbereich der Kommunal- und Parteienforschung.



Bild: Zyg