

Gedanken zur Governance in Schweizer Gemeinden

In keinem anderen Land sind Gemeinden derart stark an vorderster Front involviert. Das zeigt Corona exemplarisch. Das bedeutet aber auch, dass sie in Governance-Fragen stark gefordert sind, schreibt Philipp Weckherlin.



Weltweit waren alle Regierungen mehr oder weniger im gleichen Zeitraum mit der Bewältigung der Coronakrise gefordert. Die Bevölkerung musste informiert und die Freiwilligenarbeit hochgefahren werden. Es galt, Homeschooling einzuführen, Schutzkonzepte für Alters- und Gesundheitszentren zu definieren und umzusetzen, die Polizeiarbeit zu justieren und den Zivilschutz zu mobilisieren. Für Unternehmen und Organisationen, die von einem Lockdown besonders stark getroffen waren, mussten Hilfspakete geschnürt und Vorkehrungen getroffen werden, um eine Massenarbeitslosigkeit abzdämpfen und den Stillstand der Wirtschaft zu vermeiden. Die öffentliche Hand war also ausserordentlich durch den Einsatz eines riesigen Massnahmenkatalogs gefordert, die gesundheitlichen Risiken einzudämmen und dennoch das zivile Leben aufrechtzuerhalten.

Von der Zürcher Gemeinde der Blick nach Bayern, Andalusien und England

In dieser Phase war es deshalb von speziellem Interesse zu erfahren, wie sich die Regierungen unterschiedlicher Länder aufgestellt hatten und die kommunale Ebene in ihre Arbeit einbezogen. Aus diesem Grund führte ich Gespräche mit Gemeindepräsidenten aus dem Kanton Zürich, der spanischen Provinz Andalusien, dem Freistaat Bayern sowie dem englischen Borough Telford & Wre-

kin. Die Zürcher Gemeinde hat rund 5500, die spanische Ortschaft ca. 3500, die deutsche Gemeinde rund 10 000 und die englische Stadt in etwa 25 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Budgets der Gemeinden präsentierten sich bereits vor der Krise sehr unterschiedlich. Die Zürcher Gemeinde hatte pro Einwohner knapp 6000, die bayerische 3500, die spanische knapp 1000 und die englische Stadt lediglich 25 Franken zur Verfügung. Daraus lässt sich ablesen, dass schon vor dem Ausbruch der Krise der englischen Stadt mit einem Minimalbudget kaum Aufgaben übertragen waren, während die Gemeinden in Zürich und auch in Bayern in der politischen Arbeit über eine weit höhere Wertschöpfung und ein breiteres Aufgabenspektrum verfügten. Dies spielte in der Coronakrise eine wichtige Rolle.

Nur Minibudgets im Ausland, um das lokale Gewerbe zu unterstützen

Insbesondere die Zürcher Gemeinde wurde in die Bewältigung der Krise weit mehr einbezogen, als dies im Ausland der Fall war. Die spanische, die englische und die deutsche Kommune hatten lediglich unterstützende Funktionen bei der Kommunikation an die Bevölkerung und beim Hochfahren der Freiwilligenarbeit. Die spanische und die deutsche Gemeinde hatten zudem minimalste Budgets von einigen Euro pro Einwohner, um lokalen Gewerbetreibenden etwas unter die Arme zu greifen oder bei der Übernahme von Zahlungen zum Beispiel für Stromrechnungen Härtefälle abzuwenden. Alle anderen Tätigkeiten bei der Bewältigung der Krise wurden auf Provinz-, Bundeslands- oder Nationalstaatsebene abgehandelt. In Spanien wurde zudem die Gemeindeautonomie geschwächt, indem zum Beispiel die Zuständigkeit für die Polizei der Kommune entzogen und auf Provinzebene angesiedelt wurde.

Schweizer Gemeindebehörden viel näher bei der Bevölkerung

Im Unterschied hierzu wurde die Zürcher Gemeinde, zusätzlich zur Information an

die Bevölkerung und zum Aufbau der Freiwilligenarbeit, bei der Bewältigung von schulischen Massnahmen, der Kontrolle der Massnahmen, der Hilfe an das Gewerbe weit mehr einbezogen und hatte diesbezüglich auch weit grössere Kompetenzen. Zweifelsohne waren die Behörden in der Schweiz schon vor der Krise, während der Krise aber umso mehr, für die Bevölkerung fassbarer, näher und involvierter, als dies bei den befragten Gemeinden im Ausland der Fall war.

16 Prozent sämtlicher Fiskaleinnahmen der Schweiz gehen an Gemeinden

Schweizer Gemeinden erhalten knapp 16 Prozent sämtlicher Fiskaleinnahmen in der Schweiz, wozu auch kantonale und eidgenössische Steuern und Sozialabgaben zählen. Dies ist im internationalen Vergleich aussergewöhnlich hoch. Dazu kommen noch diverse Entgelte und sonstige Leistungen, die in Rechnung gestellt und ausserhalb des Fiskalertrags zusammengefasst werden. Der übrige Teil des Fiskalertrags geht an Bund (ca. 35%), Kantone (25%) und Sozialversicherungen (24%). Zum Vergleich: Die englische Kleinstadt, die für die Coronastudie befragt wurde, hatte lediglich 25 Franken Fiskalertrag zur Verfügung. In der Zürcher Gemeinde sind es knapp 6000 Franken. Das funktioniert aber nur, wenn die englische Gemeinde fast keine Verantwortung hat, die Schweizer Gemeinde hingegen eine sehr hohe.

Schweizer Gemeinden haben hohe Wertschöpfung

Die kommunale Wertschöpfungstiefe und -breite ist in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr hoch. Das bedeutet, dass auf kommunaler Ebene sowohl in der Breite als auch in der Tiefe sehr viele, im internationalen Vergleich überdurchschnittlich viele, Leistungen angeboten, erledigt und auch finanziert werden. In der Schweiz werden viele Aspekte der Schule, der Kinderbetreuung, der Sicherheit und der Versorgung sowie des Sozialwesens, des Verkehrs, des Fi-

nanzwesens und des Vereinslebens auf kommunaler Ebene abgewickelt. Im Ausland geschieht dies meist auf überregionaler, departementaler oder gar nationaler Ebene.

Hohe Leistungsfülle – höhere Governanceansprüche

Die Organisation von Schweizer Gemeinden ist deshalb aufwendiger, sie verfügen über mehr Personal, mehr Mittel und mehr Kapital pro Einwohner. Diese Leistungsfülle wurde in der Coronakrise deutlich. In keinem anderen Land waren bzw. sind Gemeinden derart stark an vorderster Front in der Bewältigung dieser Krise involviert. Die höhere Aktivität bedeutet mehr Verantwortung, aber auch, dass die kommunale Ebene in der Schweiz in Governance-Fragen stärker als im Ausland gefordert ist. Ohne Zweifel sind die «Hauptzutaten» für eine gute kommunale Governance installiert. Dazu gehören die Wahl der Behörden durch das Volk (Accountability), eine einheitliche Rechnungslegung mit Erfolgsrechnung, Bilanz und Eigenkapitalausweis (Transparency) sowie eine formelle Aufsicht, insbesondere durch die Rechnungsprüfungskommission (RPK) (Independent Audit). Das heisst aber nicht, dass man sich damit zufrieden geben kann.

Wo liegen die wichtigsten Potenziale?

Die Gemeinde gehört ihren Bürgern, jeder hat einen Anteil und eine Stimme. Dieser genossenschaftliche, gemeinnützige und dem Prinzip der Solidarität gehorchenden Grundgedanke entspricht der historischen Dorfgemeinschaft und prägte unseren Staatsaufbau von unten nach oben. Das bedeutet, dass die gewählten Behörden im Dienste aller aktiven und passiven Bürger stehen und deren rechenschaftspflichtige Treuhänder sind. Diese Treuhänderrolle der Behörden in ihrer Governance kann nicht genug in Erinnerung gerufen werden, vor allem, weil die Umverteilung im Dorf gewaltig sein kann und gut organisierte Interessengruppen dies ausnutzen können.

HRM2 rückt die Bilanz in den Fokus

Seit der Einführung von HRM2 rückt auch auf der kommunalen Ebene die Bilanz mit ihrem Vermögen, ihren Schulden und dem Eigenkapital ins Blickfeld. Das Nettovolksvermögen bzw. das Eigenkapital gilt es, vermehrt treuhänderisch zu bewirtschaften. Dabei ist die Erhöhung des geringen Kapitalumschlags bzw. die Verringerung der Kapitalintensität ebenso von zentraler Bedeutung wie die Höhe des Eigenkapitals.

Vor der Einführung von HRM2 wurde vor allem der bar anfallende Mittelzu- und -abfluss bewirtschaftet. Mit HRM2 kommen die Aspekte Erfolgsrechnung und vor allem auch die Bilanz (Vermögen, Schulden, Eigenkapital) hinzu. Aber bei diesen Instrumenten sind die Gemeinden noch oft sehr unerfahren. Die Kernfrage ist dabei, wie viel Kapital brauche ich, um meine Dienstleistungen anzubieten bzw. meinen Ertrag zu generieren. Es ist wie bei den Bauern oder den Industriellen, die meinen, sie müssten alle Maschinen, alles Land und alle Gebäude im Eigentum haben (und damit in ihrer Bilanz), um ihre Leistungen zu erbringen, wengleich sie die Maschinen nur zweimal im Jahr brauchen und eine Zuminierung die bessere Lösung wäre, als dies alles über Fremd- und Eigenkapital zu finanzieren. Je mehr Kapital man für seinen Ertrag braucht, umso geringer ist der Kapitalumschlag bzw. umso höher ist die Kapitalintensität – und das kostet. Dienstleistungsunternehmen sollten eigentlich nicht kapitalintensiv sein (Ausnahmen sind Banken und Versicherungen). Gemeinden sind Dienstleister, aber eben sehr kapitalintensiv. Der Kapitalbedarf muss finanziert werden. Je tiefer aber die Kapitalintensität ist, umso weniger muss man diese finanzieren, umso weniger Eigenkapital braucht man damit, um immer noch eine gute Eigenfinanzierung zu haben.

Finanzausgleich: ja, aber ...

Eine wichtige Governance-Aufgabe ist es für jede Organisation, aus eigener Kraft selbstständig und leistungsfähig auch im Benchmarkvergleich zu bleiben oder es zu werden. Im Kanton Zürich sind weit über 50 Prozent der Gemeinden nicht in der Lage, sich aus den laufenden Einnahmen selbst zu finanzieren. Sie benötigen Mittel aus dem Finanzausgleich. Es entspricht dem Grundgedanken der genossenschaftlichen Solidarität auch unter Kommunen, dass der Starke dem Schwachen hilft. Nicht solidarisch aber ist, wenn der Schwache es sich gemächlich macht und nicht alle Hebel in Bewegung setzt, um bald aus seiner Lage herauszukommen.

Ein weiteres zentrales Governance-Thema ist die klare Arbeitsteilung zwischen der strategischen und der operativen Ebene, das heisst im Kontext, zwischen gewählten Gemeinderäten und der Verwaltung. Eine Durchmischung der Ebenen kann dazu führen, dass Gemeinderäte, mit oder ohne Sachkenntnisse, operativ zu engagiert sind, Verantwortlichkeiten verwischen, die Verwaltungen demotiviert und letztlich das Milizsystem überfordert wird.

Der «Zahlenfriedhof» an Budget- und Rechnungsversammlungen kann Bürger, wenn sie gute Entscheide fällen wollen, überfordern. Mehr Transparenz wäre hier angesagt, aber nicht, indem jeder einzelne Buchungsbeleg offengelegt wird, sondern indem Zahlen in Zeitreihen verdichtet, in den Kontext von Benchmarks und konkreten Leistungszielen gesetzt werden. Dabei darf man dem Bürger auch nicht vorenthalten, dass ein gesetzlicher Auftrag unterschiedlich gut und teuer erbracht werden kann und man sich am einen oder anderen Ort auch Luxuslösungen leistet. Ein letzter Punkt, in dem ein Potenzial für Verbesserungen besteht, betrifft die Aufsicht. Neben der fachlich mal mehr oder mal weniger aktiven RPK werden die Gemeinden in zahlreichen Bereichen zusätzlich beaufsichtigt, wobei nicht immer klar ist, zu wessen Entlastung dies dienen soll und ein sehr verzettelt Aufsichtsbild hinterbleibt. Im Sinne einer guten Governance wäre eine konstant engagierte, fachlich versierte und gebündelte Aufsicht, die mehrere Prüfbereiche abdeckt, zu begrüssen.

Nutzen in erster Linie für Behörden

Man hört von Gemeindebehörden oft, die Bürger wären zufrieden, es wäre ruhig in der Gemeinde. Wozu also mehr Transparenz, Arbeitsteilung, Rechenschaft und Aufsicht? Wozu der ganze Aufwand, das interessiere die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ohnehin nicht. Die gleichen Argumente waren von eigenmächtig führenden Börsenkonzernchefs zu hören, bevor die Governance-Richtlinien verschärft wurden. Wer so argumentiert verkennt, dass Transparenz, Arbeitsteilung, Rechenschaft und Aufsicht in erster Linie verantwortungsbewusstesten Vorgesetzten selbst einen Nutzen stiften. Sie sind Grundvoraussetzung für eine wirkungsvolle Amtsführung. Warum also die Früchte einer guten Governance nicht mit den Eigentümern teilen und damit sicherstellen, dass diese nachhaltig ruhig und zufrieden bleiben?

*Philipp Weckherlin
Ökonom, Public Governance-Experte*