

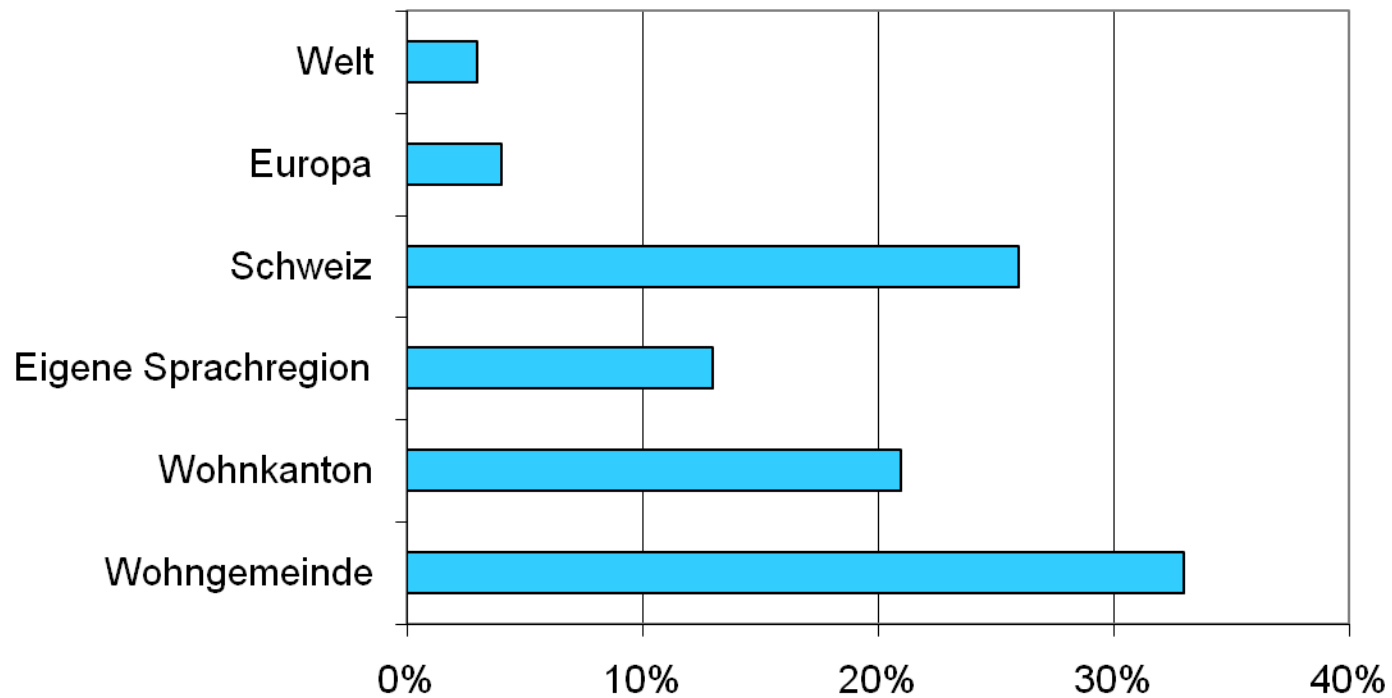
Erfahrungen mit Gemeindezusammenschlüssen in der Schweiz – Empfehlungen für das Fusionsprojekt der Bödeligemeinden

23. Mai 2007

Vereinsversammlung IG Bödeli

Dr. Reto Steiner
Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern

Womit sich Schweizer identifizieren



Quelle: GfS 2006

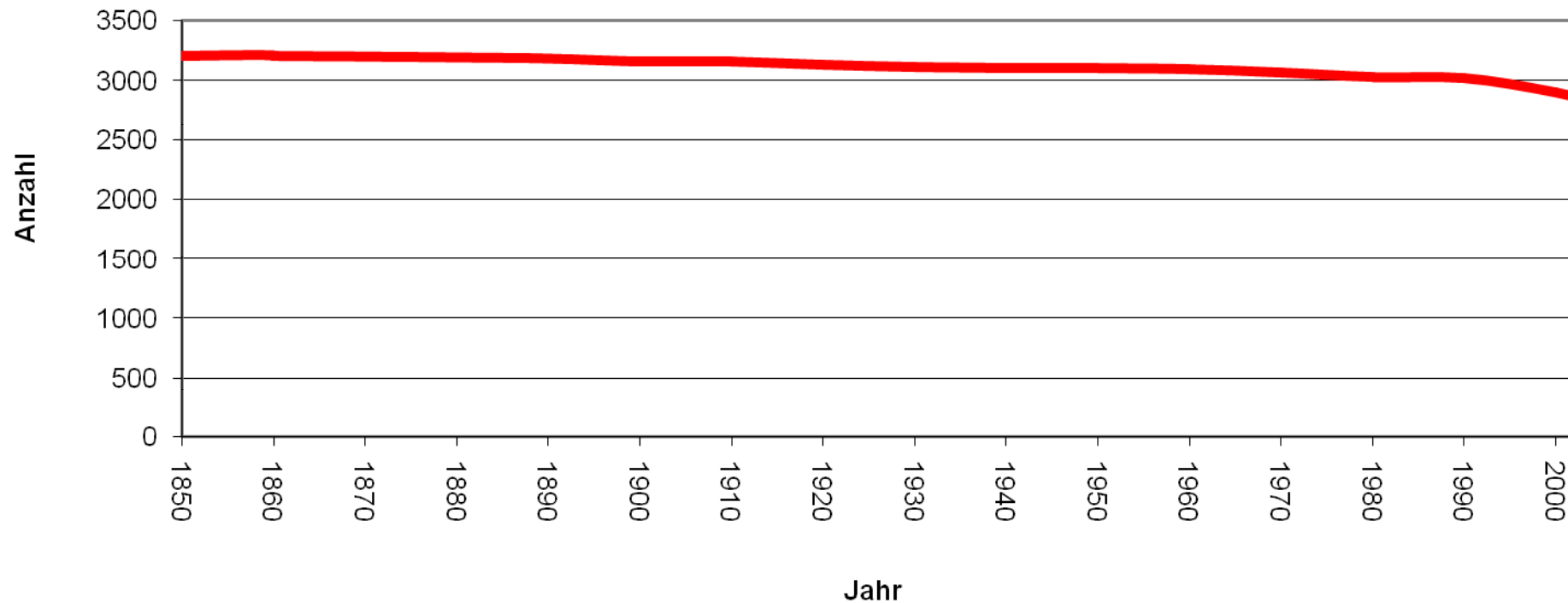
Gliederung des Referats

1. Zustand der Schweizer Gemeinden
2. Reformen in den Schweizer Gemeinden
3. Festgestellte Auswirkungen bei Fusionen
4. Ansatzpunkte zum Handeln
5. Was gilt es zu prüfen?
6. Schlussfolgerungen für die Bödeligemeinden

1. Zustand der Schweizer Gemeinden

- ◆ **2'721 Gemeinden** in 26 Kantonen. Median: 985 Einwohner. Mittelwert: 2'709 Einwohner. Personalbestand: 200% allg. Verwaltung, 300% Aussenstellen, 600% Bildung
- ◆ **Kommunen unter zunehmendem Druck:**
 - ◆ Aufgaben sind vielfältiger und komplexer geworden
 - ◆ Umsichtiger Umgang mit Finanzen ist notwendig
 - ◆ Städte und kleinere Gemeinden haben unterschiedliche Probleme, müssen aber alle den „Service public“ erbringen
 - ◆ Bedeutung der Gemeindegrenzen hat in Gesellschaft abgenommen, zunehmender Standortwettbewerb
 - ◆ „Bitte sofort“-Mentalität: Wunsch nach hoher Bürgerorientierung

Veränderung des Gemeindebestandes



Gemeindegrösse im internationalen Vergleich

	1950	2001	Veränderung	Mittelwert Grösse
Dänemark	1303	276 (99)	-79%	19381
UK	2028	433	-79%	137440
Belgien	2669	589	-78%	17384
Deutschland	33932	13854	-59%	5931
Niederlande	1015	537	-47%	29542
Österreich	4065	2359	-42%	3437
Norwegen	744	435	-42%	10295
Schweiz	3097	2867	-7%	2488
Frankreich	37997	36565	-4%	1615
Italien	7802	8100	+4%	7141

Behördenmitglieder in den Gemeinden

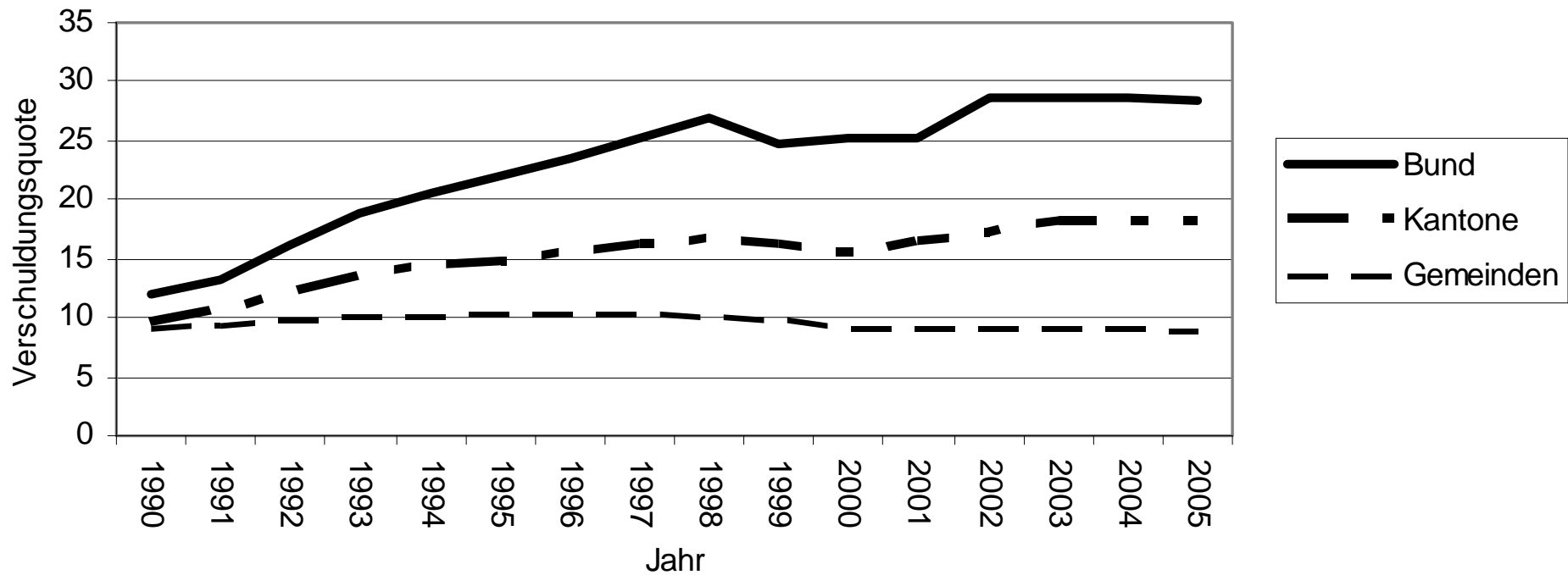
Schweiz 2005

Anzahl Personen	36
Personen pro 1000 Einwohner	40

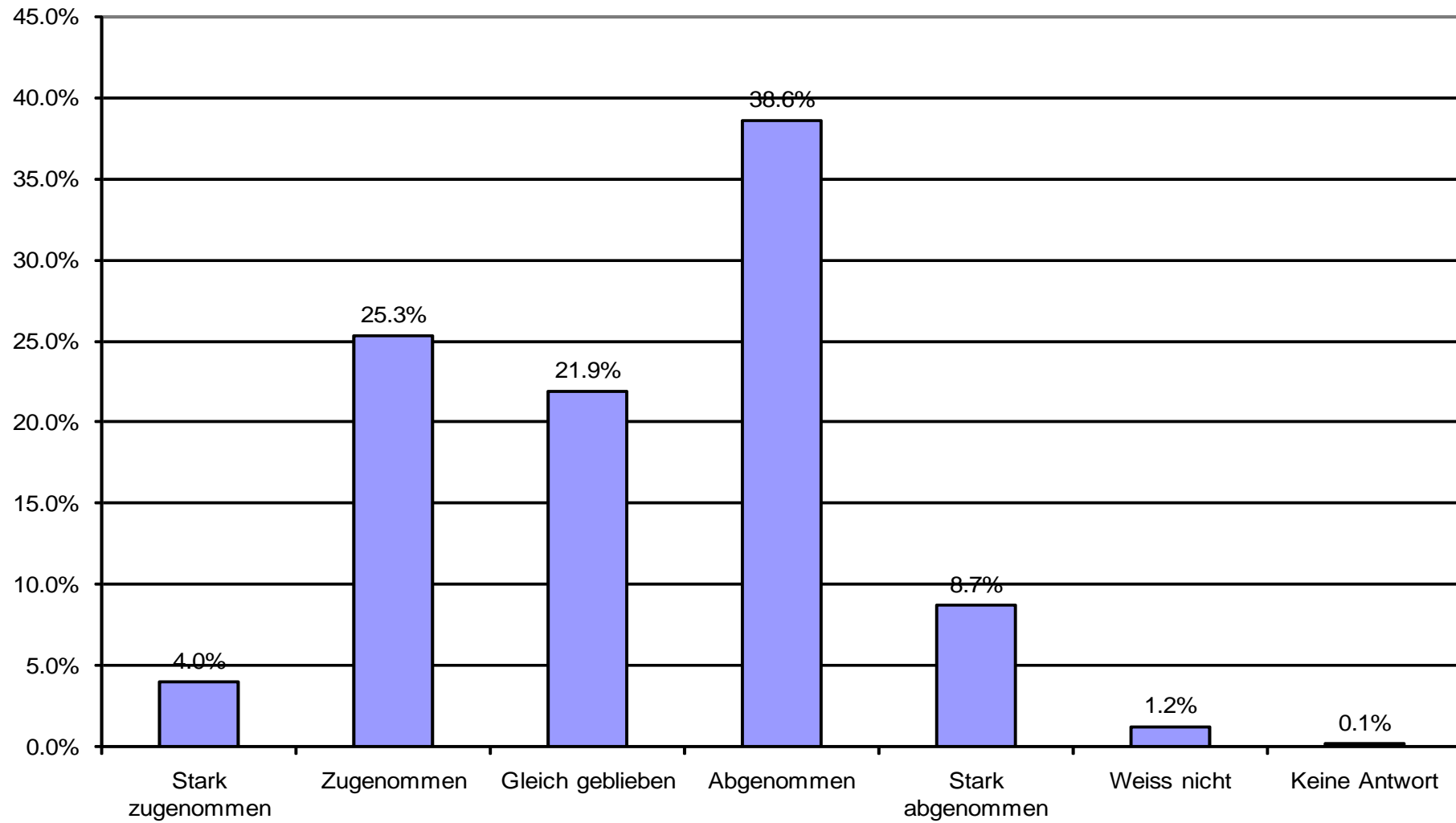
Belastung der Exekutiven

	Schweiz 2005
Zeitliche Belastung zugenommen	85.9%
Zahl der Geschäfte zugenommen	76.6%
Zahl der Sitzungen zugenommen	33.5%
Sitzungsdauer zugenommen	39.3%

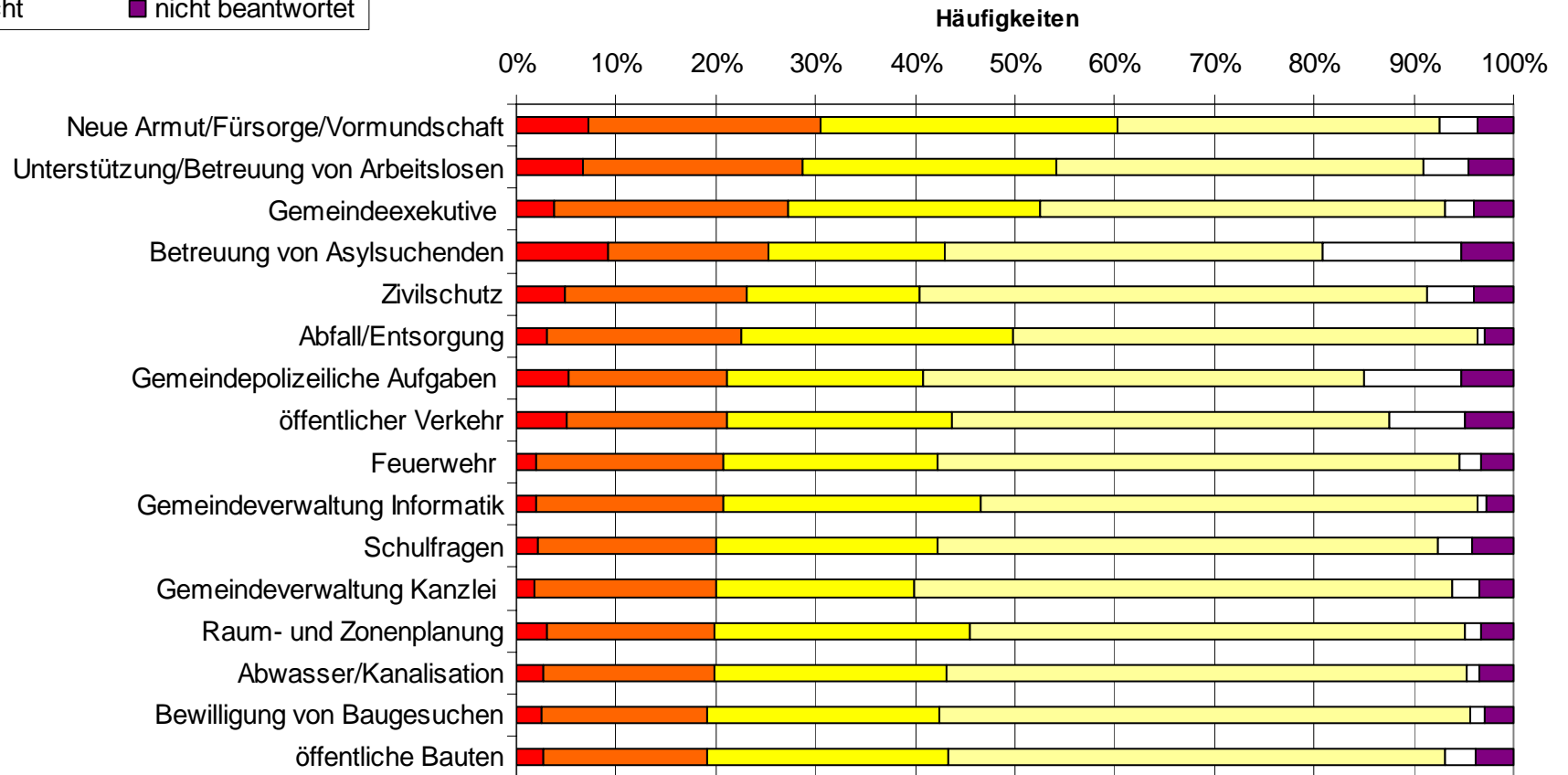
Verschuldungsquote der staatlichen Ebenen



Nettoschulden



Leistungsgrenzen (2005)



2. Reformen in den Schweizer Gemeinden

- ◆ Reformen **innerhalb der Gemeinden**: Management Reformen (Effizienz und Effektivität) und Politische Reformen (Input Legitimation)
- ◆ Reformen **zwischen den Gemeinden/Staatsebenen**: Territoriale und funktionale Reformen

In der Schweiz umgesetzte Reformen 2005

Territoriale und funktionale Reformen:

Zunahme der IKZ	71.9%
Fusionsgespräche	38.7%

Managementreformen:

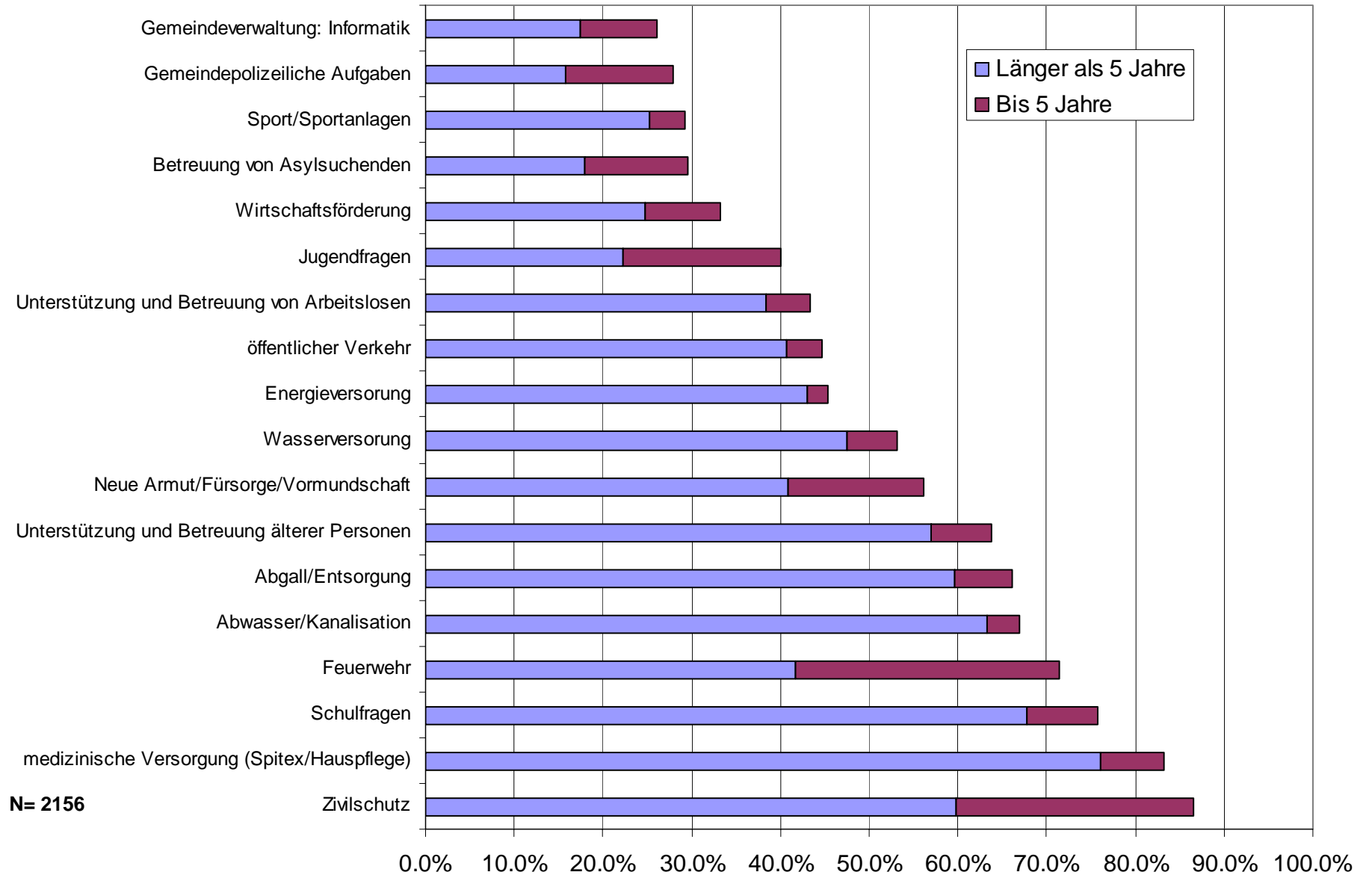
Einführung von New Public Management	7.4%
--------------------------------------	------

Reformen der Entscheidungsfindung:

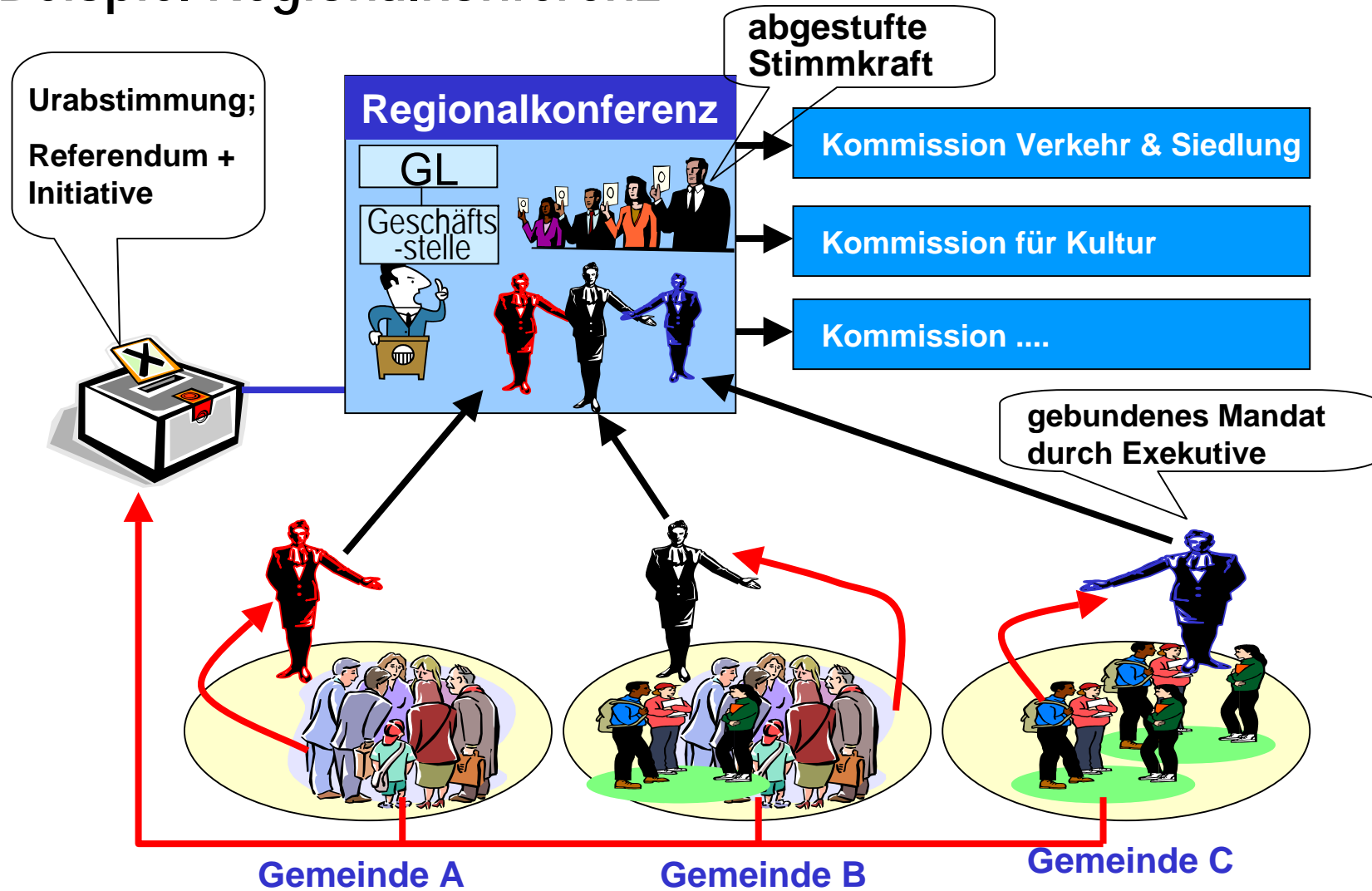
Kleinere Exekutiven	19.3%
Ausweitung der Initiativen und Referenden	13.5%

Aufgabenteilung und Reorganisation der
Finanzausgleichssysteme in Mehrzahl der Kantone

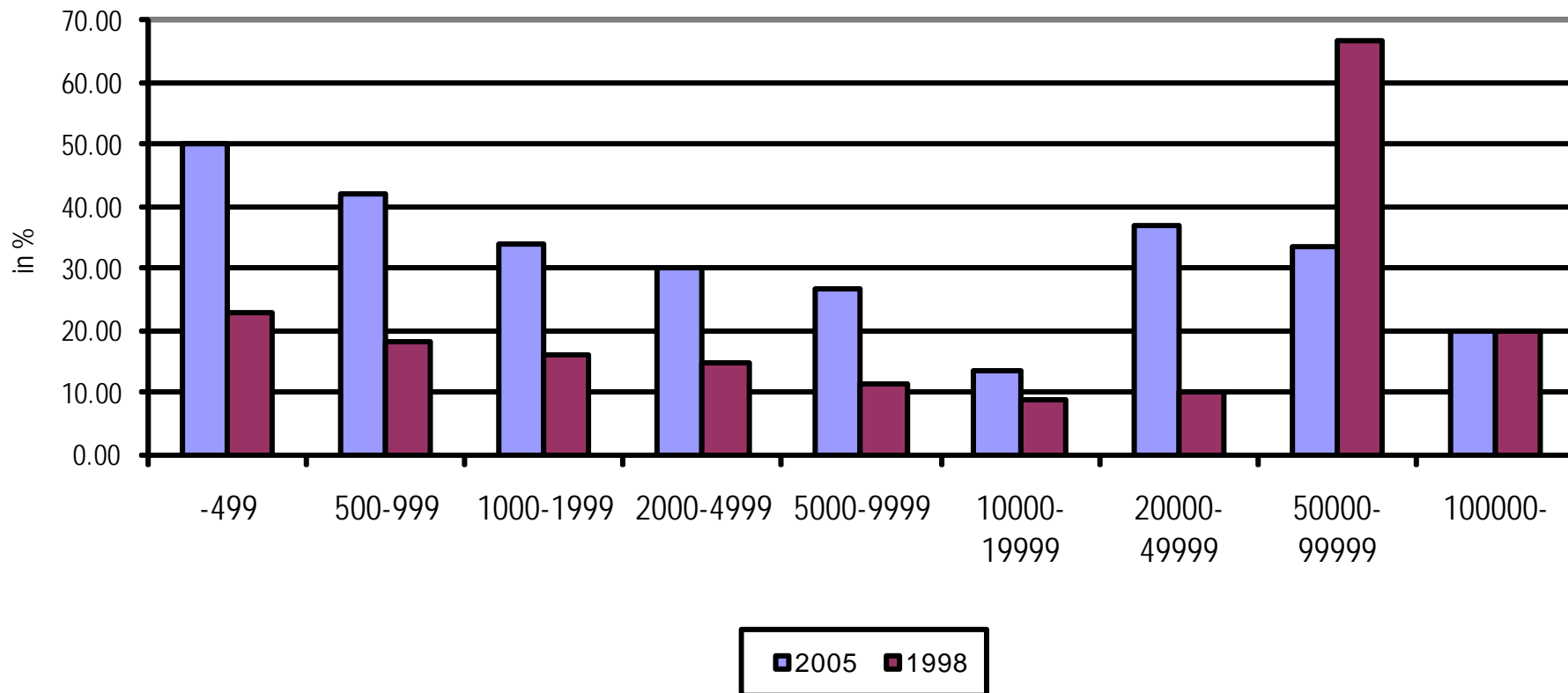
IKZ nach Aufgabengebiet



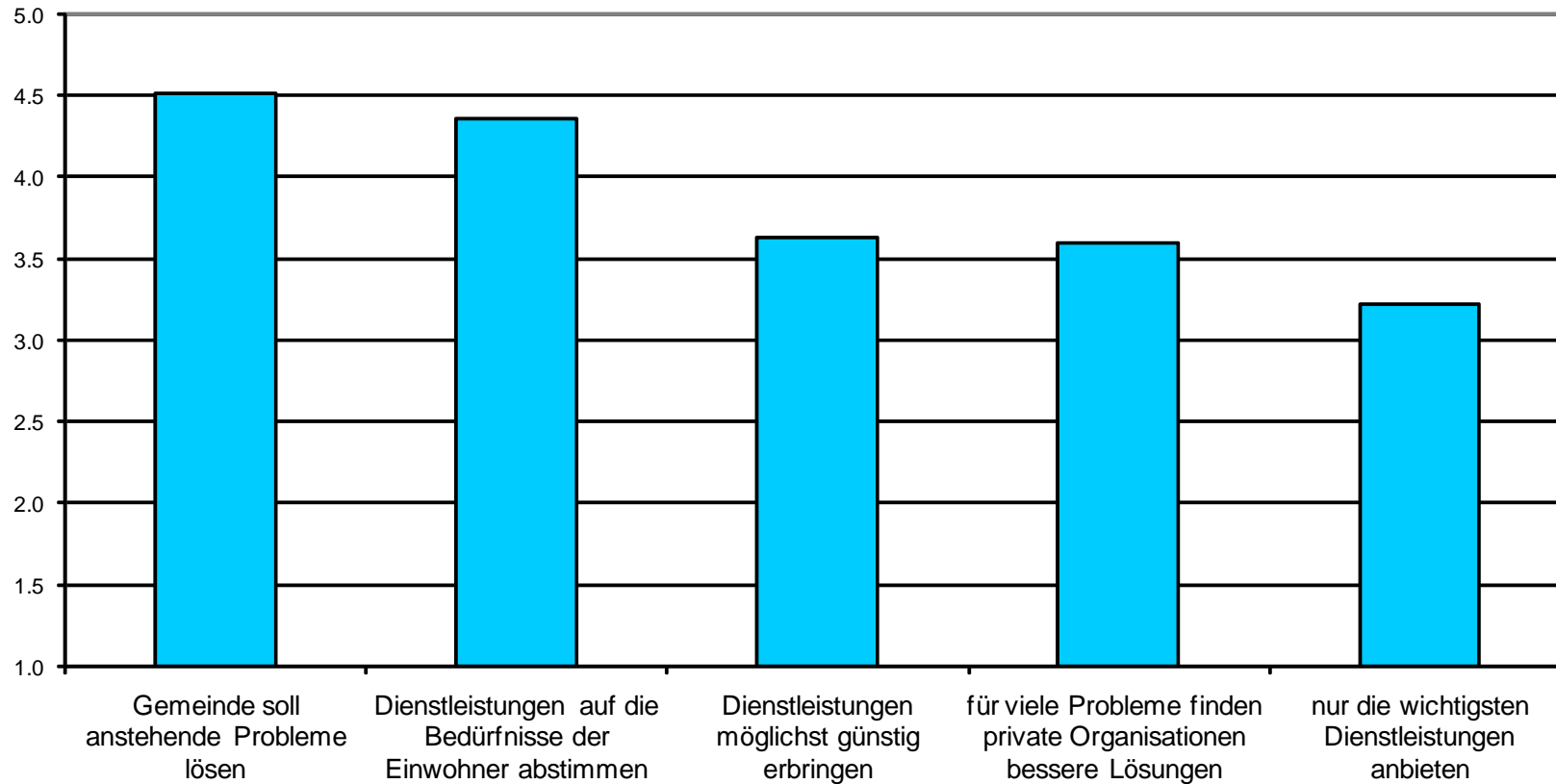
Beispiel Regionalkonferenz



Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse



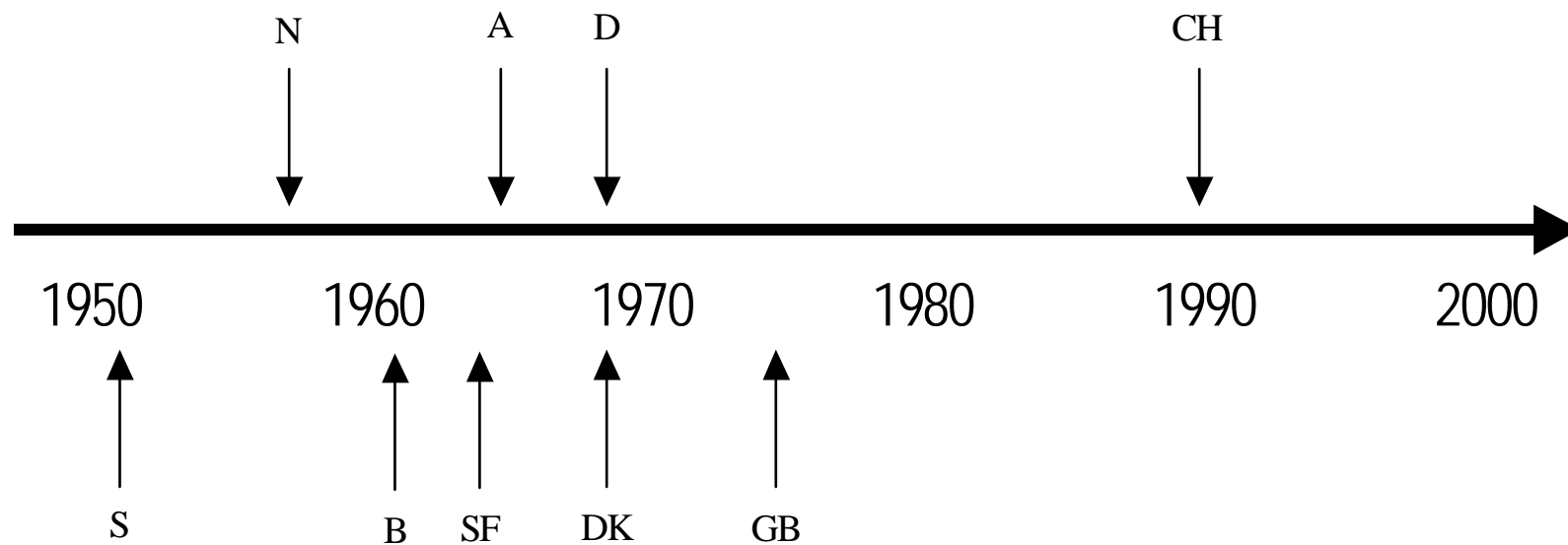
Was wollen die Bürger?



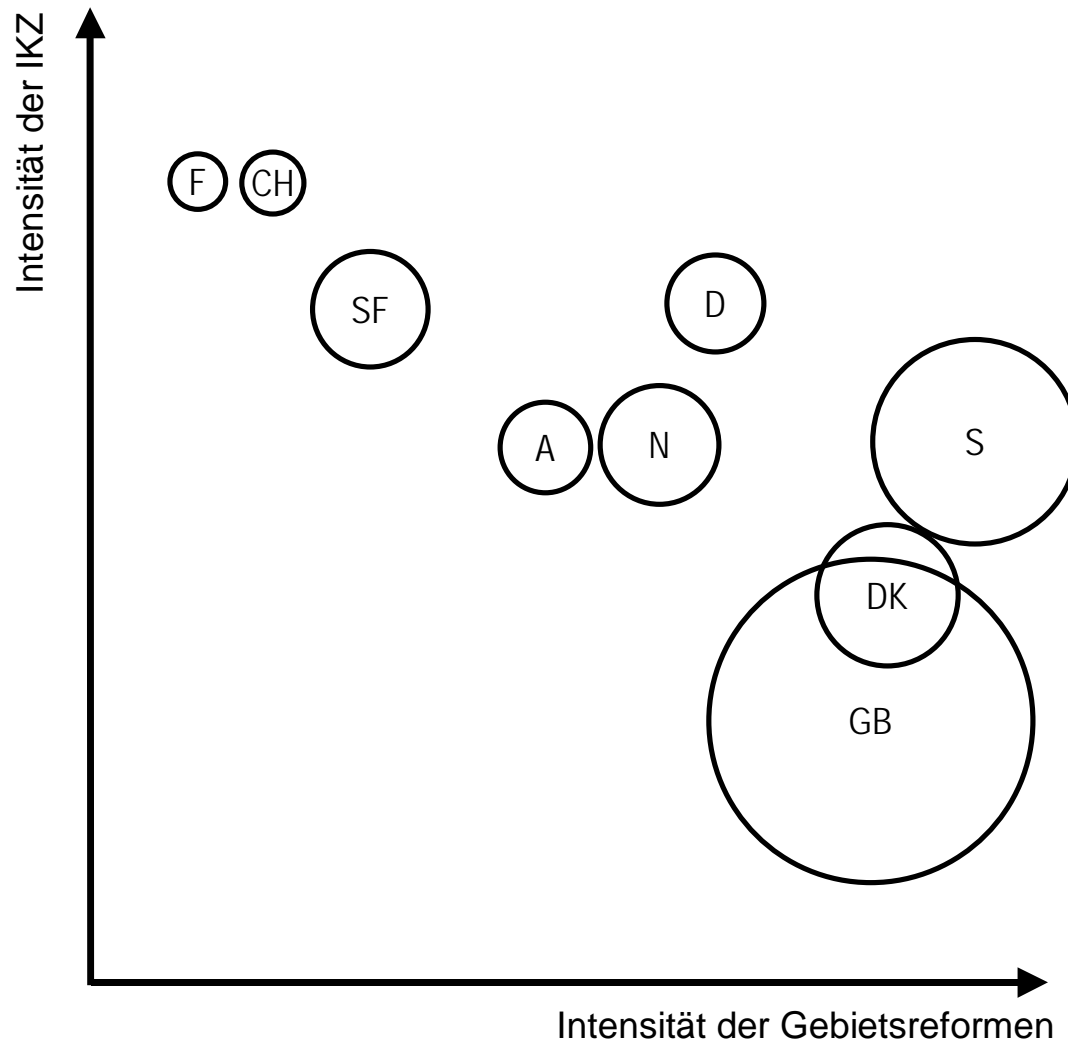
1 = unwichtig; 5 = sehr wichtig, N = 1690

Quelle: Ladner/Bühlmann 2007

Verbreitung von Fusionen in Europa



3. Festgestellte Auswirkungen Zusammenhang zwischen IKZ und Fusionen



- ◆ Verbesserung der finanziellen Situation:
IKZ 😐 GZ 😐
- ◆ Verbesserung des Dienstleistungsangebots:
IKZ 😊 GZ 😊
- ◆ Erhöhung der Standortattraktivität:
IKZ 😊 GZ 😊
- ◆ Politische Integration der Anspruchsgruppen:
IKZ 😐 GZ 😐
- ◆ Kommunale Autonomie:
IKZ 😐 GZ 😊

- ◆ Organisationale Anpassungsfähigkeit:
IKZ 😐 GZ 😊😐
- ◆ Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes:
IKZ 😐 GZ 😊
- ◆ Motivation der Mitarbeitenden:
IKZ 😊😐 GZ 😊😐😞

Was unterscheidet kooperative Regionen von weniger kooperativen Regionen?

- ◆ Die intensiv kooperierenden Gemeinden handeln aus einer Position der Stärke (proaktiv).
- ◆ Intensiv kooperierende Gemeinden sind geografisch gut erreichbar und zentral gelegen.
- ◆ Das soziale Band zwischen den Einwohnern ist intensiv.
- ◆ Die Exekutiven übernehmen eine Vorreiterrolle.
- ◆ Es ist die Bereitschaft da, aussergewöhnliche Zusammenarbeitsformen zu prüfen.
Verschiedene Projekte sind am Laufen.

4. Ansatzpunkte zum Handeln

Strategieorientierter Ansatz:

Welche Voraussetzungen müssen die Entscheidungsträger in der Gemeinde heute schaffen, damit in der Zukunft und möglichst langfristig die Erreichung der Ziele der Gemeinde gewährleistet ist?

Phase der Problemerkennung und -initiierung

- ◆ Eine Kommune benötigt regelmässige Informationen über ihre **Leistungsfähigkeit** und die nicht genutzten Potenziale beim Verbleiben im Ist-Zustand.
- ◆ Die Initiierung eines Reformprojekts ist immer ein **Führungsentscheid.**

Phase der Entscheidungsfindung

- ◆ Das Suchen nach Lösungsmöglichkeiten ist ein **kreativer Prozess**.
- ◆ Bei der Bewertung der Lösungsmöglichkeiten ist ein **differenziertes, sachlich abgestütztes Vorgehen** zu wählen

Phase der Umsetzung

- ◆ Die Umsetzung einer Fusion erfordert ein **umsichtiges Projektmanagement**.
- ◆ Ein umsichtiges Management des Wandels muss immer abgestimmt den **Strategie-, den Struktur- und den Kulturwandel** berücksichtigen.

Wie der Kanton Fusionen fördern können

- ◆ Annahmen über Fusionsergebnisse sollten realistisch sein.
- ◆ Der Kanton hat ein Recht darauf, den Kommunen Minimalstandards vorzugeben.
- ◆ Der Kanton soll von Kommunen Transparenz fordern.
- ◆ Anreize sollten finanzieller wie auch nicht-finanzieller Art sein.
- ◆ Aufgabenbezogene Zusammenarbeit statt generelle Zusammenschlüsse ist sinnvoller.
- ◆ Zwangsmittel sollten nur ultima ratio sein.

5. Was gilt es zu prüfen?

Kick-off Aspekte

- ◆ Phasen des Prozesses: Vorabklärungen, Fusionsanalyse, Fusionsvorbereitung, Umsetzung
- ◆ Welchen Perimeter wählen wir? Kriterien: geografische Lage, wirtschaftliche und soziale Verflechtungen, gemeinsame zu lösende Aufgaben (Probleme), gemeinsame Entwicklungsperspektiven, bestehende Zusammenarbeitsformen, historisch gewachsene Strukturen, gemeinsame Sprache/Konfession

Kick-off Aspekte (2)

- ◆ Wie sieht die Projektorganisation aus? (Rolle des Personals, Absichtserklärungen)
- ◆ Welches ist die Rolle der Berater?
- ◆ Wie kommunizieren wir?
- ◆ Wann soll die Bevölkerung wie einbezogen werden? (Befragungen, offene Konferenzen, Eintextverfahren)
- ◆ Gestaltung des formalisierten Prozesses

Analyse der Auswirkungen einer Fusion auf die Organisationsstruktur und das Personal

- ◆ Welche Auswirkungen hat eine Fusion auf die einzelnen Gemeindeaufgaben und die entsprechenden Organisationseinheiten, welche die Aufgaben erbringen?
- ◆ Welche Auswirkungen hat die Fusion auf den jeweiligen Personalbestand und die geforderten Qualifikationen?
- ◆ Welches sind die Kostenfolgen? (Kosten des Fusionsprozesses, kurzfristig bis langfristig realisierbare Effizienzgewinne z. B. bei Personal und Finanzen)?

- ◆ Welches sind mögliche Auswirkungen auf die Dienstleistungsqualität?
- ◆ Welche Auswirkungen hat eine Fusion auf die bereits jetzt mit IKZ erbrachten Aufgaben?

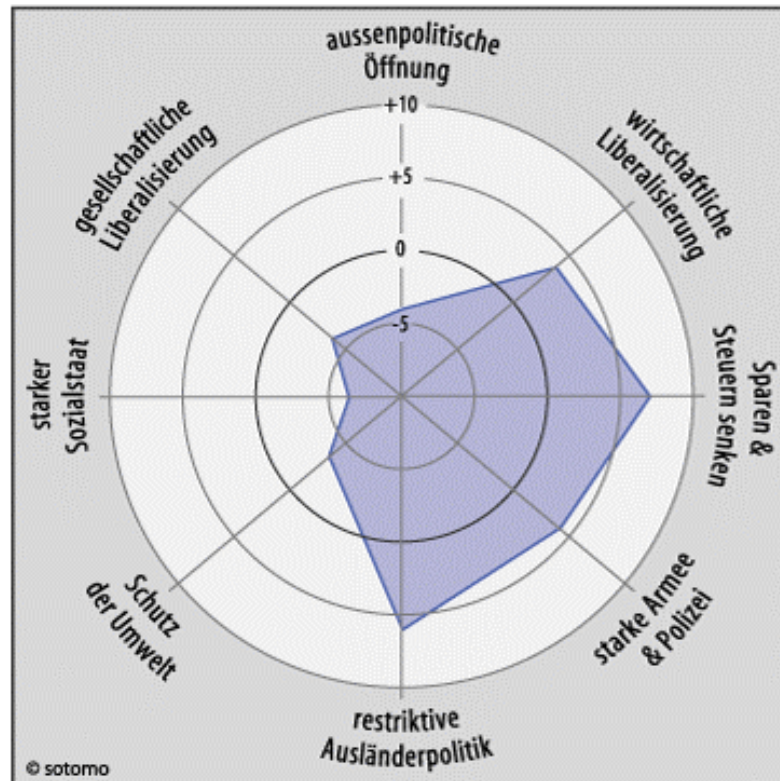
Analyse auf die politischen Behörden

- ◆ **Politisches Klima** in der Kommune:
Wie unterscheiden sich die politischen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger der betroffenen Gemeinden voneinander?
Käme es bei einer Fusion der beiden Gemeinden für die eine oder andere Gemeinde zu veränderten politischen Präferenzen?
- ◆ **Politische Akteure** in der Kommune:
Wie unterscheiden sich die politischen Akteure in den beiden Gemeinden voneinander?
Wie verändert sich das Kräfteverhältnis der politischen Akteure in der neuen Gemeinde?

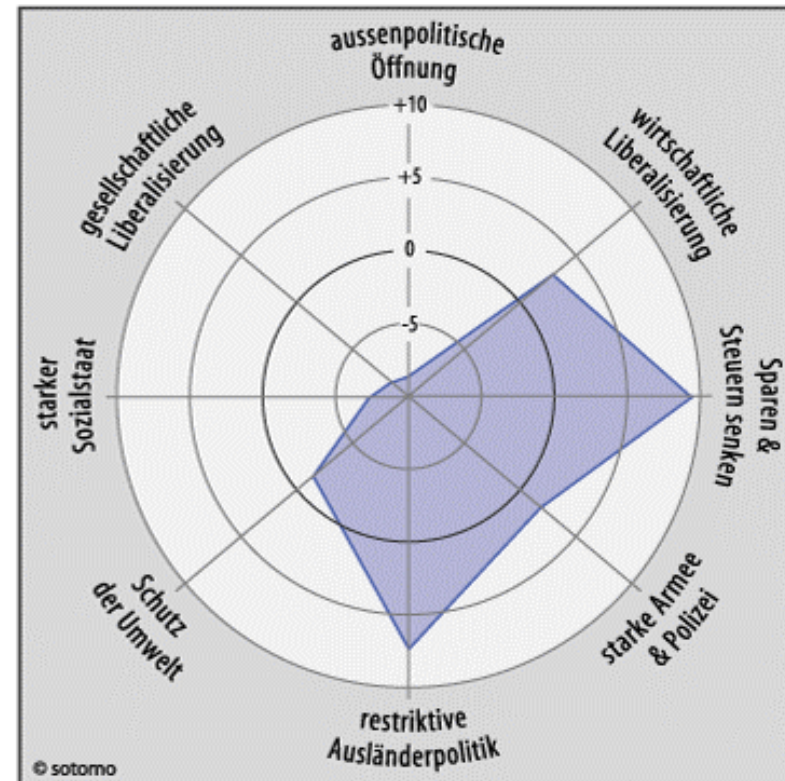
- ◆ **Politische Organisation** in der Kommune:
Welche Unterschiede bezüglich des politischen Systems bestehen zwischen den beiden Gemeinden?
Wie müsste/könnte das neue politische System der fusionierten Gemeinde aussehen?
Welche Vorkehrungen wären wünschbar und möglich?

Beispiel für politische Profile

Risch



Meierskappel



Auswirkungen auf die Finanz- und Vermögenssituation

- ◆ Welches sind Investitionsnotwendigkeiten resp. Desinvestitionsmöglichkeiten?
- ◆ Welche Auswirkungen hat eine Fusion auf den Finanztransfer?
- ◆ Bestehen finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten durch übergeordnete Staatsebenen?
- ◆ Welche Auswirkungen hat eine Fusion auf die Gebühren?
- ◆ Welche Auswirkungen hat eine Fusion auf die Vermögens- und Verschuldungssituation?

Strategische Politikfelder

- ◆ Welches sind die Chancen resp. Risiken einer Fusion in ausgewählten strategischen Politikfeldern?
- ◆ Mögliche Politikbereiche sind etwa: Bevölkerungspolitik, Flächen- und Bauplanung, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik (inkl. Ansiedlungspolitik, Standortmarketing), Tourismus, Bildung/Ausbildung, Kultur, Sozialpolitik, Verkehr (insbesondere öffentlicher Verkehr), Aussenpolitik (gegenüber Region und übergeordnete Staatsebenen)

Immaterielle/nicht belegbare Vor- und Nachteile

- ◆ Führt die Fusion zu einer Aufwertung der neuen Kommune?
- ◆ Ändert sich die Identifikation mit der neuen Kommune bei einer Fusion?
- ◆ Ändert sich das zivilgesellschaftliche Engagement? (z. B. ehrenamtliche Mitarbeit in den Kommunen)
- ◆ Gibt es unterschiedliche Mentalitäten in den betroffenen Kommunen?

Weitere insbesondere rechtliche Aspekte

- ◆ Rechtliche Aspekte spielen ebenfalls eine wichtige Rolle: Gemeindeordnungen und Reglemente, Gesetzgebung übergeordneter Staatsebenen u. a.
- ◆ Rolle der Bürgergemeinden usw.

6. Schlussfolgerungen für Bödeligemeinden

- ◆ Der Wandel muss **aktiv gestaltet** werden. Es braucht politische Führung (Machtpromotoren)!
- ◆ **Kommunikation** ist zentral. Die Bevölkerung muss verstehen, was die Vor- und Nachteile einer Fusion sind.
- ◆ Damit das Projekt gelingt, sind sowohl die **harten Fakten** wie die **Argumente des Herzens** zu berücksichtigen!
- ◆ Bei Reformen darf Grundidee nie aus den Augen verloren werden: Eine Gemeinde, welche das **Wohl der Bevölkerung** im Auge behält und beschränkte Ressourcen effektiv und effizient einsetzt.

Literaturhinweise

Gesellschaft für Sozialforschung (2006): Schweizer Identität. Spezialteil
Sorgenbarometer 2006. Bern 2006

Ladner, Andreas/Bühlmann, Marc (2007): Demokratie in den Gemeinden. Zürich 2007

Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2007): Reformen in Gemeinden und Kantonen. Bern,
Stuttgart, Wien 2007 (im Erscheinen)

Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2006): Die Schweizer Gemeinden im Fokus –
Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: Glatthard, Alexander / Isch, Ulrich
(Hrsg.), Perspektiven für Gemeindefinanzen. Bern 2006, S. 8-34

Steiner, Reto (2004): Ursachen, Umsetzung und Erfolg von Gemeindefusionen in der
Schweiz, in: Huber, Andreas / Jansen Stephan A. / Plamper Harald (Hrsg.), Public
Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, Wiesbaden 2004, S. 339-362

Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und
Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien 2002