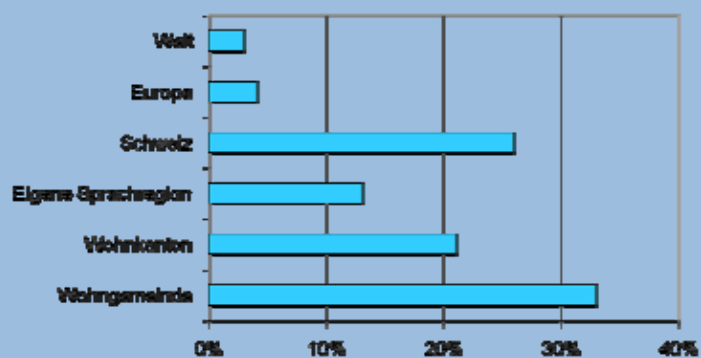


Wo steht das Urner Gemeindestruktur-Reformprojekt im schweizerischen Vergleich?

Altdorf, 1. Juli 2009

Prof. Dr. Reto Steiner
Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern

Identifikation der Schweizer Bevölkerung



Quelle: GfS 2006

Gliederung des Referats

u^b

UNIVERSITÄT
BASEL

1. Wie geht es den Schweizer Gemeinden?
2. Public Management, IKZ und Fusionen als Reformmöglichkeiten
3. Welches sind die Auswirkungen von Fusionen?
4. Folgerungen für den Kanton Uri

Zustand der Schweizer Gemeinden

u^b

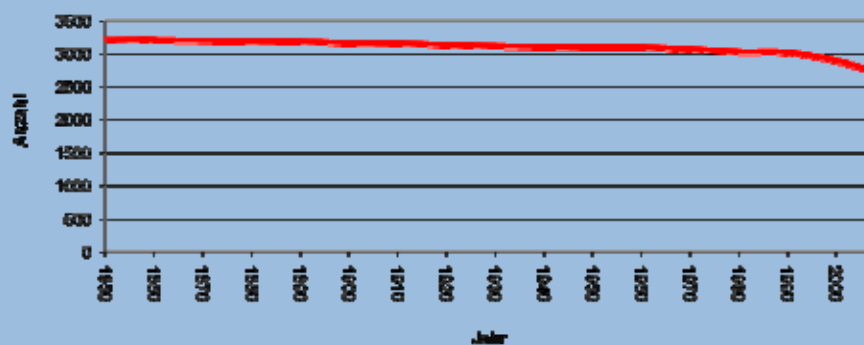
UNIVERSITÄT
BASEL

- > **2'636 Gemeinden** in 26 Kantonen. Median: ca. 1000 Einwohner. Personalbestand: 200% allg. Verwaltung, 300% Aussenstellen, 600% Bildung
- > **Kommunen unter zunehmendem Druck:**
 - > Aufgaben sind vielfältiger und komplexer geworden
 - > 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

u^b

UNIVERSITÄT
BERN



Anzahl Gemeinden pro Kanton per 1. Januar 2009

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

| 1-19 Gemeinden | | 20-49 Gemeinden | | 50-99 Gemeinden | | 100-199 Gemeinden | | 200 und mehr Gemeinden | |
|-------------------|----|--------------------|----|--------------------|----|----------------------|-----|---------------------------|-----|
| BS | 3 | UR | 20 | NE | 53 | SO | 125 | AG | 229 |
| AI | 6 | AR | 20 | JU | 64 | VS | 143 | VD | 375 |
| OW | 7 | GL | 25 | TG | 80 | FR | 168 | BE | 392 |
| NW | 11 | SH | 27 | BL | 86 | ZH | 171 | | |
| ZG | 11 | SZ | 30 | SG | 88 | TI | 181 | | |
| | | GE | 45 | LU | 88 | GR | 190 | | |

Behördenmitglieder in den Gemeinden

Schweiz 2005

Anzahl Personen pro Gemeinde 36

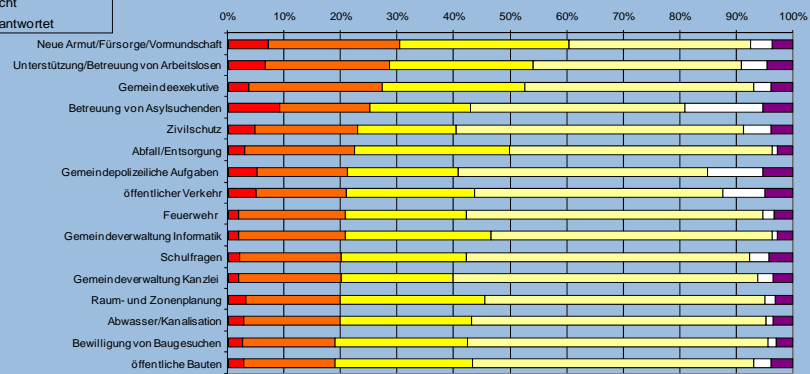
Personen pro 1000 Einwohner 40

Gesamthaft mehr als 100'000 Personen mit politischem Amt auf kommunaler Ebene in der Schweiz!

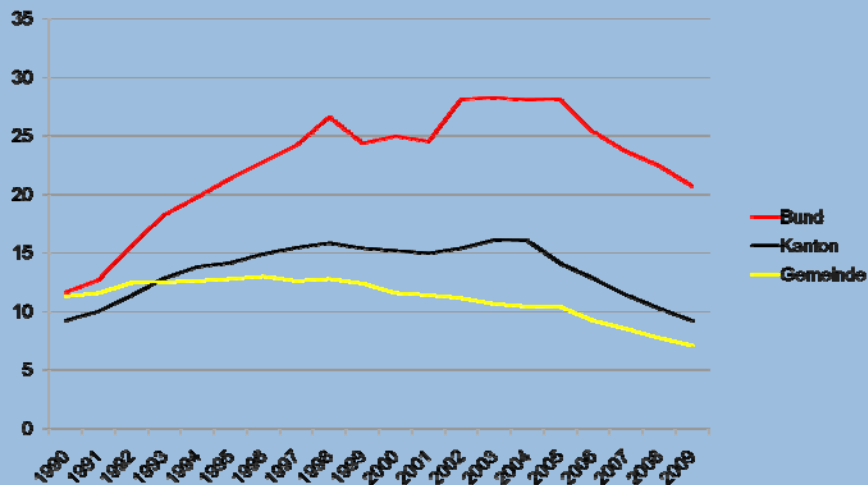
Leistungsgrenzen (2005)

- LG überschritten
- LG erreicht
- LG in Sicht
- keine LG sichtbar
- weiss nicht
- nicht beantwortet

Häufigkeiten



Verschuldungsquote der staatlichen Ebenen



Reformen in den Schweizer Gemeinden

- > Reformen **innerhalb der Gemeinden**: Management Reformen (Effizienz und Effektivität) und Politische Reformen (Reformen der Entscheidungsfindung)
- > Reformen **zwischen den Gemeinden/Staatsebenen**: Territoriale und funktionale Reformen (Aufgabenteilung)

Reformen in den Gemeinden

Territoriale und funktionale Reformen:

| | |
|------------------|-------|
| Zunahme der IKZ | 71.9% |
| Fusionsgespräche | 38.7% |

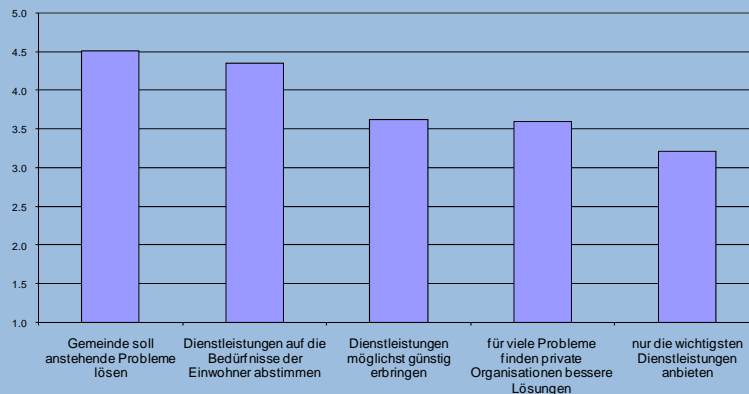
Managementreformen:

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

Reformen der Entscheidungsfindung:

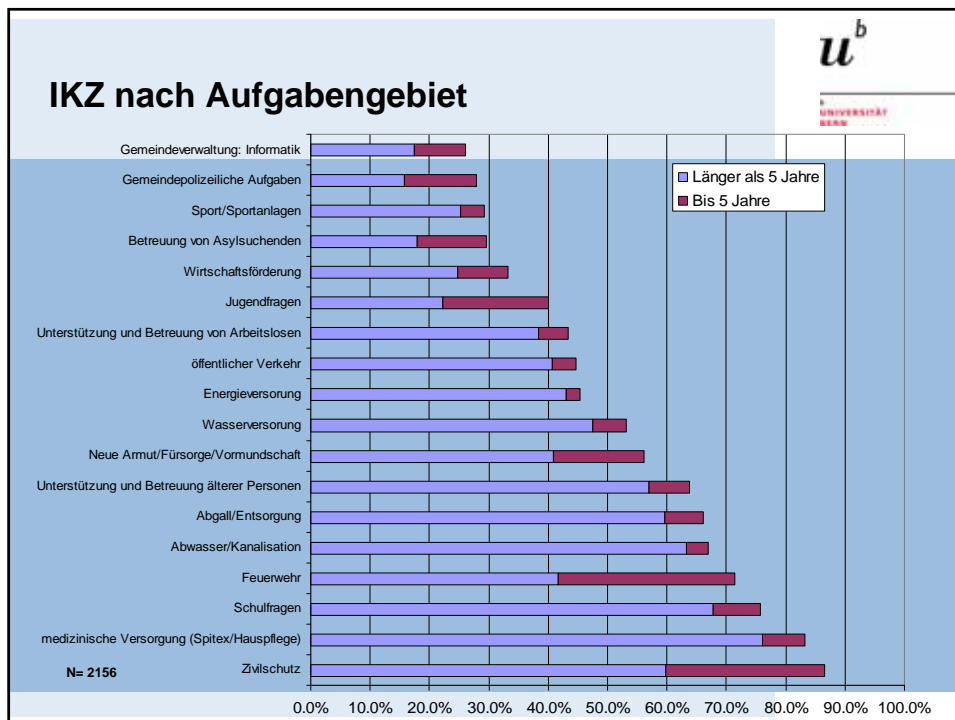
| | |
|---|-------|
| Kleinere Exekutiven | 19.3% |
| Ausweitung der Initiativen und Referenden | 13.5% |

Was wollen die Bürger?



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

Quelle: Ladner/Bühlmann 2007

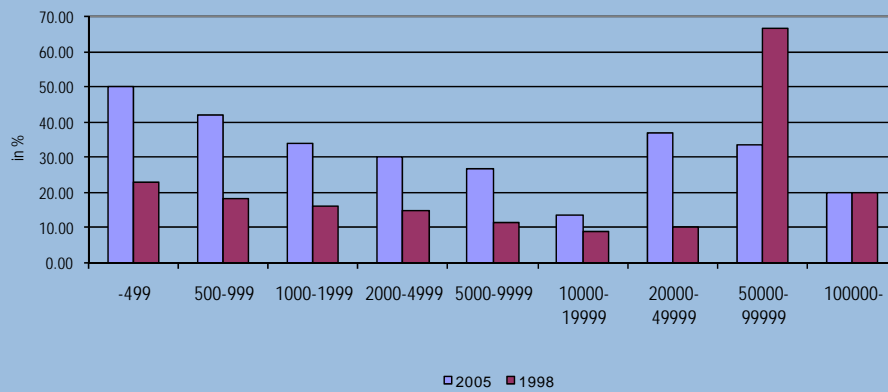


- u^b**
UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN
- ## Kennzeichen der IKZ in der Schweiz
- > Die Schweizer Gemeinden arbeiten in durchschnittlich **neun Bereichen** zusammen. Die Zunahme fand überdurchschnittlich in **Zentren** und **periurbanen Gemeinden** statt.
 - > **Gemeindeverband** ist häufigste Rechtsform (besonders infrastrukturintensive Aufgaben, politisch sensible Bereiche). **Privatrechtliche Rechtsform** (insbesondere Energieversorgung, Medizin, Altenbetreuung) und **Vertragslösungen** sind beliebter geworden. Erst neu diskutiert wird **Stärkung der Agglomerationen**.
 - > Wichtigste Partner sind **Nachbargemeinden** und **Gemeinden im Bezirk**.

Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse

u^b

UNIVERSITÄT
BERN



Welches Gewicht misst der Kanton Gemeindefusionen bei?

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

N=26

| | | |
|---------------|----|--|
| Sehr grosses | 12 | AG, BE, FR, GL, JU, LU, NE, SG, TI, UR, VD, VS |
| Grosses | 4 | GR, SH, SO, ZH |
| Wenig | 7 | AI, AR, BL, NW, SZ, TG, ZG |
| Kein | 2 | BS, OW |
| Keine Antwort | 1 | GE |

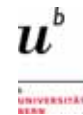
Wer ist im Kanton aktiv?



N=25

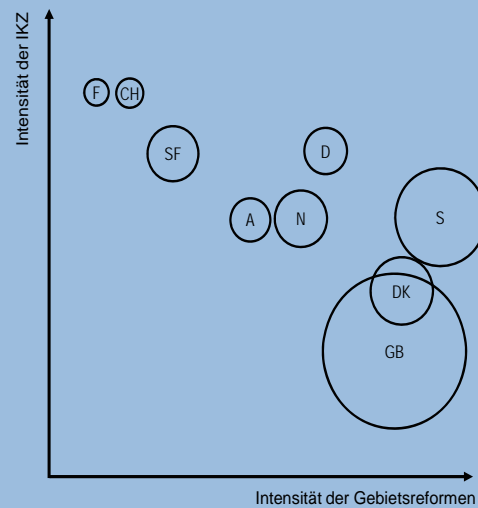
| | | |
|---|----|--|
| Kanton ist aktiv | 17 | AG, AI, BE, FR, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZH |
| durch politische Vorstösse von Kantonsparlament | 7 | AI, BE, LU, FR, AG, UR, VS |
| durch Projekte in der Regierung | 9 | LU, FR, AG, UR, VS, GL, ZH, TI, JU |
| durch den Anstoss von Gemeinden | 11 | LU, AG, VS, ZH, BE, SG, SO, GR, SH, VD, NE |
| Kanton ist nicht aktiv | 8 | OW, SZ, NW, AR, BS, TG, BL, ZG |

Fusionsabstimmungen



- > Einer grossen Mehrheit der Projekte wird durch die Bevölkerung zugestimmt.
- > Auch bei ablehnenden Projekten stimmen zumindest einzelne der Fusionspartner zu.
- > Einstellungsbefragungen bestätigen das Bild. Bsp.: 56% finden, es hat zu viele Gemeinden. 46% würden Fusion mit Nachbargemeinde(n) zustimmen. Kritisch: Ältere, mit hoher emotionaler Bindung, ländlicher Raum (AG 2007).

Auswirkungen in der Schweiz



Auswirkungen in der Schweiz

- > Verbesserung der finanziellen Situation: 😊
- > Verbesserung des Dienstleistungsangebots: 😊
- > Erhöhung der Standortattraktivität: 😊
- > Politische Integration der Anspruchsgruppen: 😞
- > Kommunale Autonomie: 😊
- > Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes: 😊
- > Motivation der Mitarbeitenden: 😊😞😞

Welches sind die aktiven Gemeinden?

- > 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 Formen zu prüfen. Verschiedene Projekte sind am Laufen.

Wie ein Kanton Projekte angehen sollte

- > Annahmen über Fusionsergebnisse sollten realistisch sein.
- > Der Kanton soll von Kommunen Transparenz fordern.
- > Der Kanton hat ein Recht darauf, den Kommunen Minimalstandards vorzugeben, es gilt aber den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.
- > Anreize sollten finanzieller wie auch nicht-finanzieller Art sein.
- > Neuere IKZ-Formen können Alternative zu Fusionen sein.
- > Zwangsmittel sollten nur ultima ratio sein, können aber aus übergeordneten Gründen ausnahmsweise sinnvoll sein.

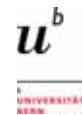
Was gilt es zu prüfen?



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 von Reformprojekten



- > 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.

Was gilt es zu prüfen?

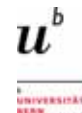
- > Dienstleistungen
- > Verwaltungsorganisation
- > Politik
- > Strategische Politikfelder: Wirtschaft, Regionalentwicklung, Bildung, Verkehr, usw.
- > Finanzen
- > Emotionale Faktoren
- > Spezialprobleme (je nach Kanton): Korporationen, Bürgergemeinden, Kantonswechsel usw.

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.

Folgerungen für den Kanton Uri



- > Für ein Fusionsprojekt müssen **klare Vorteile** sichtbar sein!
- > Der Wandel muss **aktiv gestaltet** werden. Es braucht politische Führung (Machtpromotoren)!
- > Kanton soll **Rolle als Aufsichtsorgan** wahrnehmen.
- > **Kommunikation** ist zentral. Die Bevölkerung muss die Vor- und Nachteile einer Fusion kennen.
- > Damit Projekt gelingt, sind sowohl die **harten Fakten** wie die **Argumente des Herzens** zu berücksichtigen!
- > Bei Reformen darf Grundidee nie aus den Augen verloren werden: Gemeinden zu schaffen, welche das **Wohl der Bevölkerung** im Auge behalten und beschränkte Ressourcen effektiv und effizient einsetzen.

Literaturhinweise



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

Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2009): Reformen in Gemeinden und Kantonen. Bern, Stuttgart, Wien 2009 (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