

Gemeindekooperationen und –fusionen: Europäische Erfahrungen und mögliche Folgerungen für das Bundesland Voralberg

Landes-Rechnungshof Voralberg / Audit Impuls 2016

Bregenz, 22. November 2016

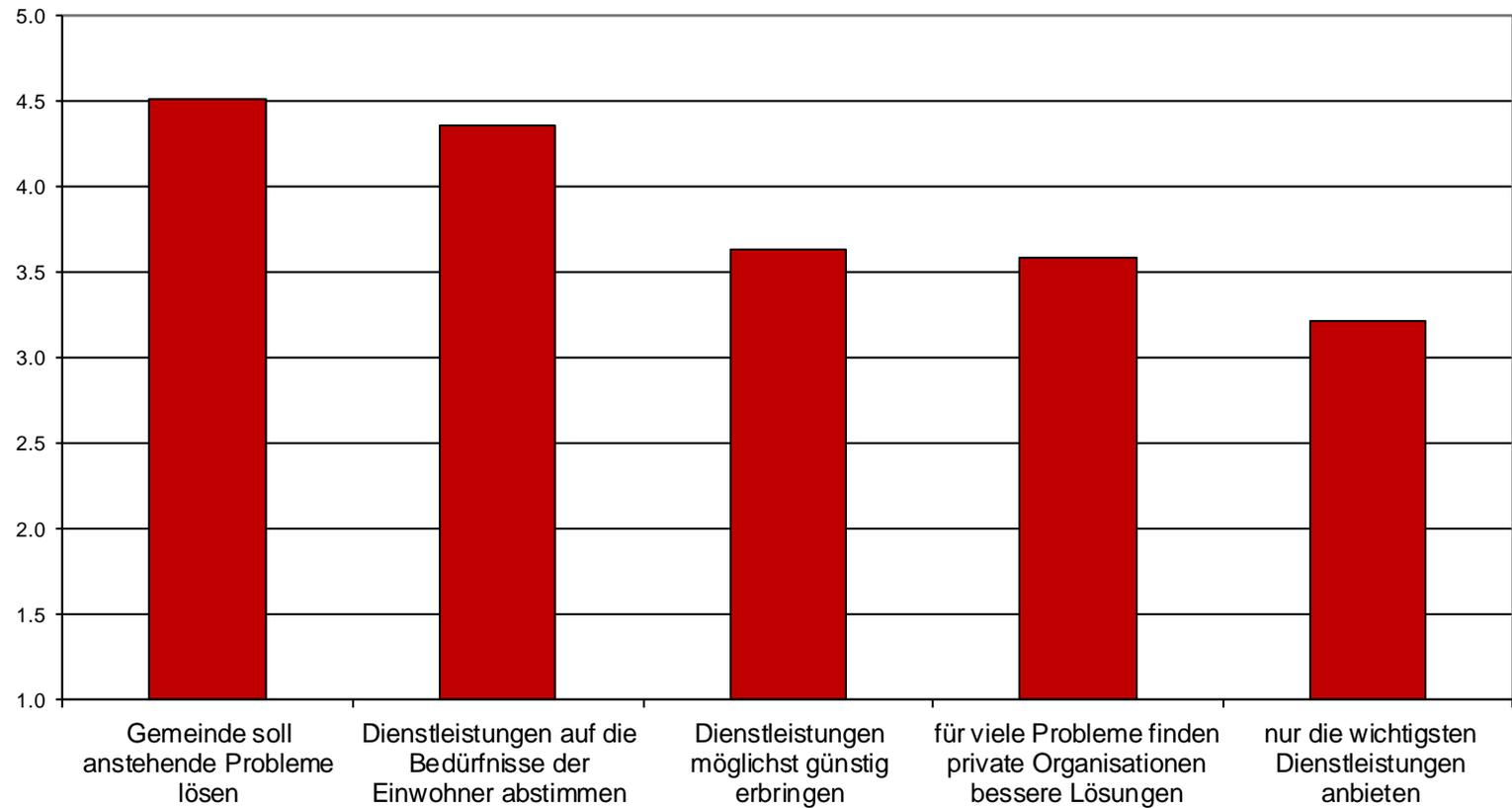
Prof. Dr. Reto Steiner

Schweizerisches Institut für öffentliches Management, Bern

Gliederung des Referats

1. Die Rolle der Gemeinden in Europa
2. Territoriale Reformen in Europa
3. Erfahrungen mit Kooperationen und Fusionen in der Schweiz
4. Gestaltungsempfehlungen

Was wollen die Bürgerinnen und Bürger?



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

Quelle: Ladner/Bühlmann 2007

Gemeinden stehen vor Herausforderungen

- > Aufgaben sind vielfältiger und komplexer geworden
- > Städte und kleinere Gemeinden haben unterschiedliche Probleme, müssen aber alle die öffentlichen Leistungen erbringen
- > Bedeutung der Gemeindegrenzen hat in Gesellschaft abgenommen, zunehmender Standortwettbewerb
- > „Bitte sofort“-Mentalität: Wunsch nach hoher Responsivität

Folgen für Gemeinden:

- > Aufgaben, Finanzierung und Organisation der Gemeinden sowie Mitwirkung der Bevölkerung unter kontinuierlichem Reformbedarf

Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Art. 3,1: **Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht** und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des Gesetzes einen **bedeutenden Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung** zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten.

Art. 4,3: Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im Allgemeinen vorzugsweise **denjenigen Behörden, die den Bürgern am nächsten sind**.

Art. 5: Bei jeder Änderung kommunaler Gebietsgrenzen sind die betroffenen Gebietskörperschaften vorher **anzuhören**, gegebenenfalls in Form einer Volksabstimmung, sofern dies gesetzlich zulässig ist.

In Österreich in Kraft seit 1.9.1988.

Charakteristika der Gemeinden in Europa

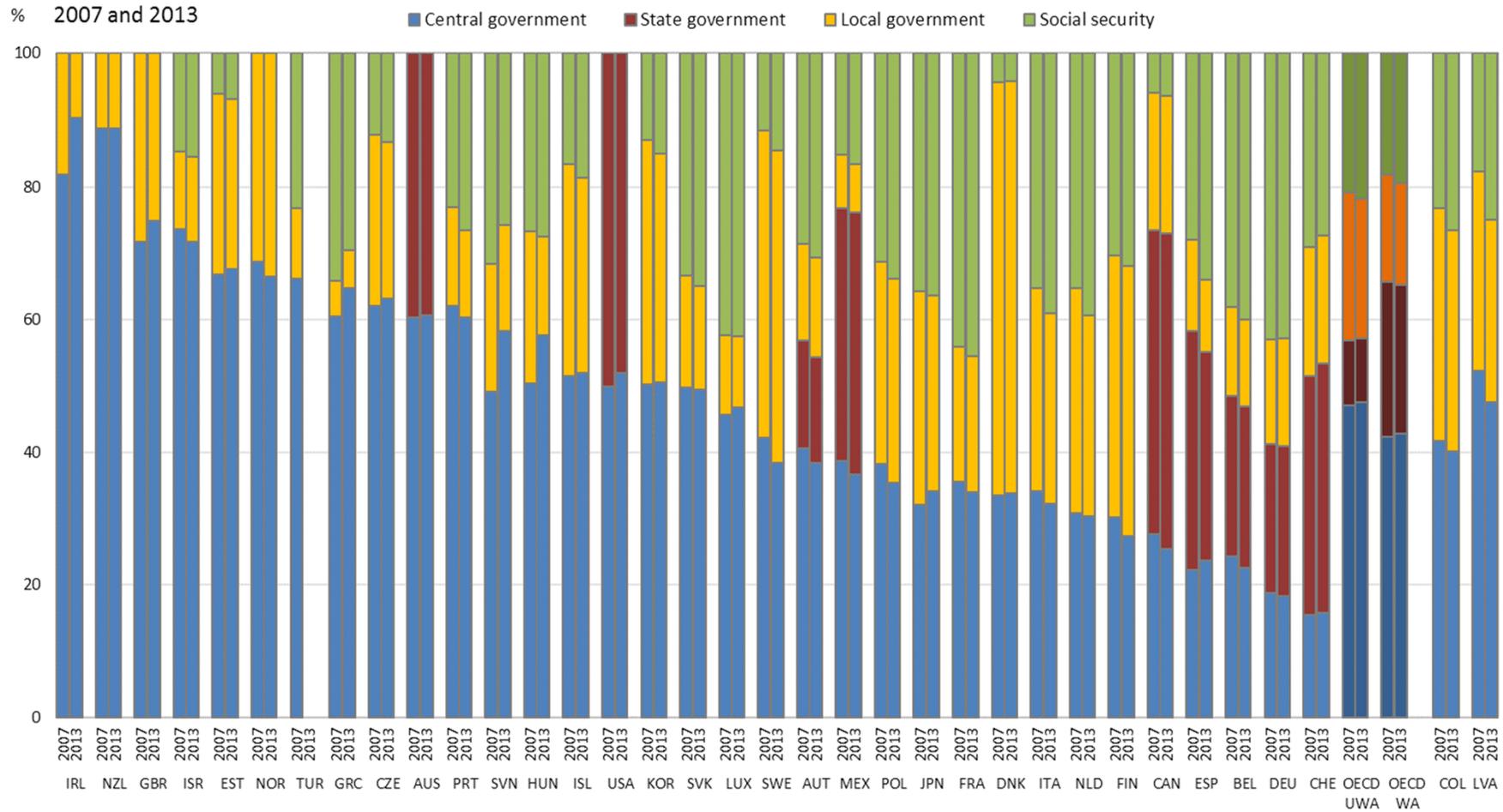
Mediterrane Gruppe	Angelsächsische Gruppe	Nord- und Mitteleuropäische Gruppe
F, I, E, B, P, GR	UK, IRE	N, S, SF, DK, A, D; CH, NL
Ausgeprägter Verfassungsstatus	Geringer Verfassungsstatus	Ausgeprägter Verfassungsstatus
Starke Kontrolle von oben	Geringe Kontrolle von oben	Geringe Kontrolle von oben
Geringe Gemeindeautonomie	Mittlere Gemeindeautonomie	Hohe Gemeindeautonomie

Gemeindegrösse im internationalen Vergleich

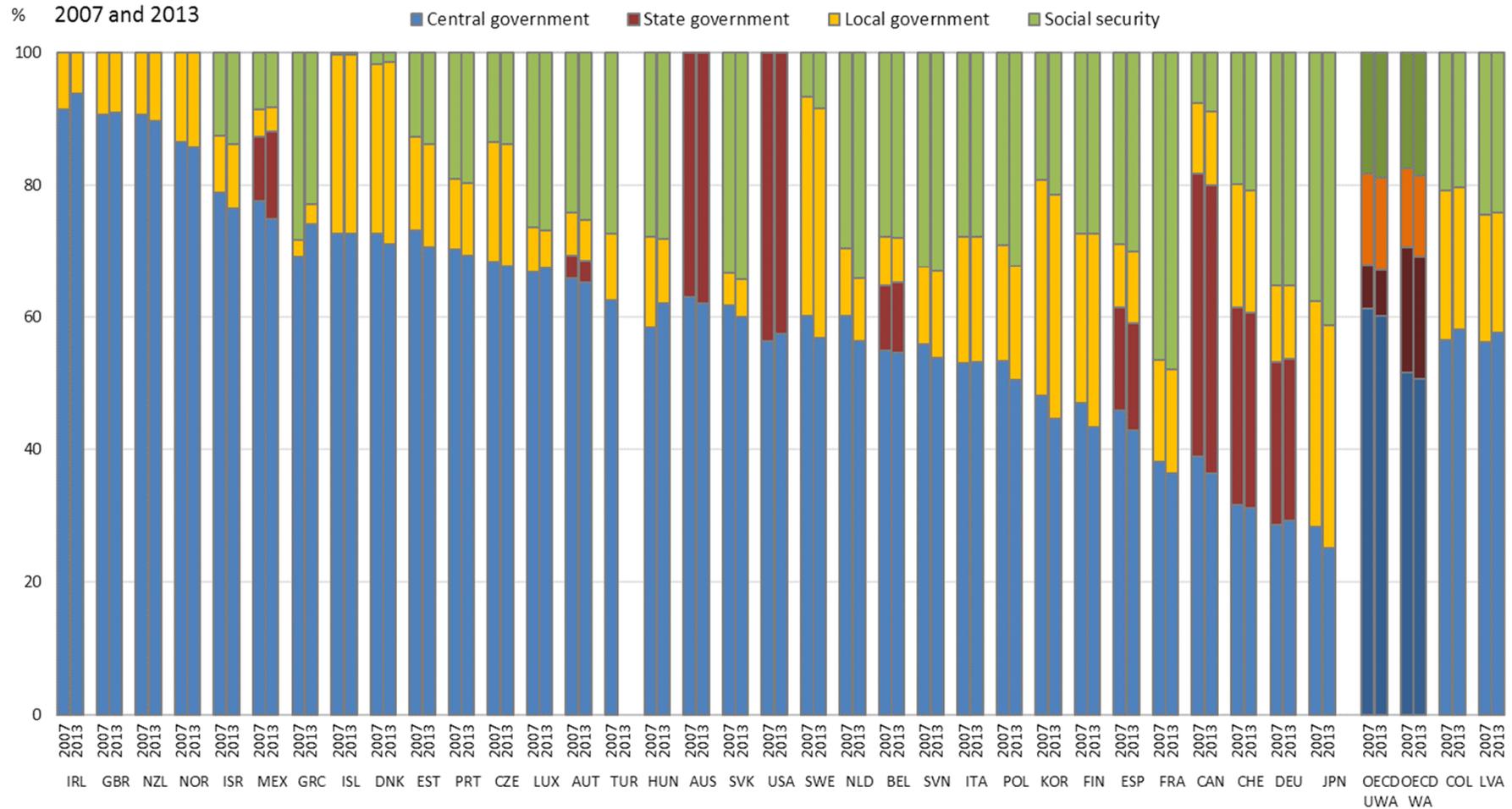
Land	1973	1993	2013	Veränderung 1973-2013 in %	Mittelwert Bevölkerung
Nordeuropa					
Norwegen	443	439	428	-3.4	11,802
Finnland	483	455	320	-33.7	16,151
Schweden	464	286	290	-37.5	33,240
Dänemark	275	275	98	-64.4	56,943
Island	224	196	74	-67.0	4,447
Westeuropa					
Schweiz	3,095	3,015	2,396	-22.6	3,163
Deutschland	15,009	16,043	11,197	-25.4	6,742
Niederlande	913	636	408	-55.3	41,000
Belgien	2,359	589	589	-75.0	18,593
Südeuropa					
Slowenien	-	147	212	+44.2	10,000
Portugal	304	305	308	+1.3	34,293
Spanien		8,088	8,117	+0.8	5,815
Italien	8,056	8,100	8,092	+0.4	7,550
Griechenland	6,061	5,921	325	-94.6	33,653
Osteuropa					
Polen	2,366	2,462	2,480	+4.8	15,600
Total (Mittelwert)	3,081	3,130	2,336	-29.3	19,933

Quelle: Steiner/Kaiser/Eythorsson 2016

Ausgaben der Gemeinden in der OECD



Einnahmen der Gemeinden in der OECD

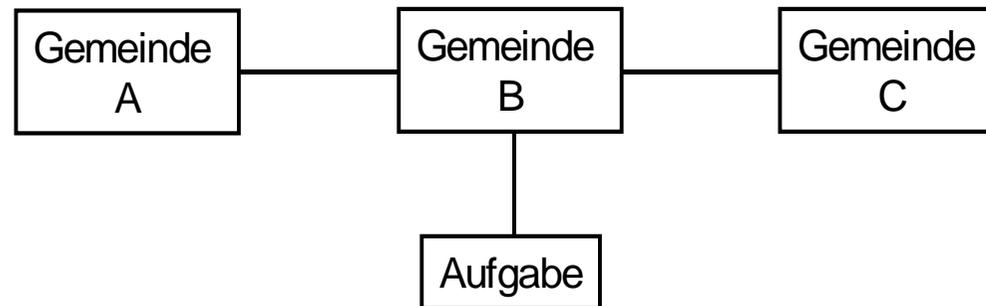


Drei Ansätze zur Lösung der «Grössenproblematik»

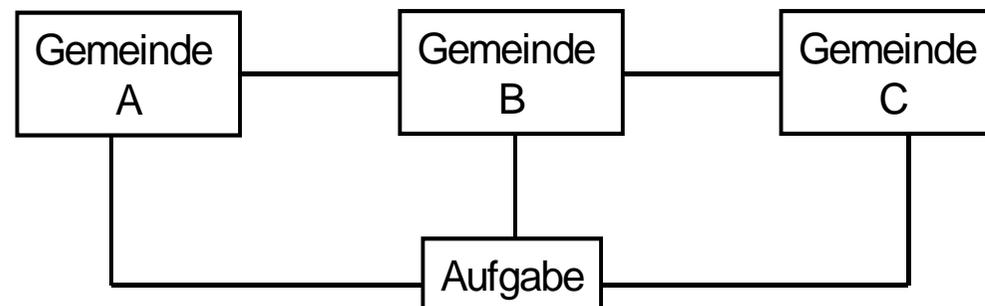
- ◆ Metropolitanansätze (Konsolidierung)
- ◆ Public Choice Ansatz (Wettbewerb)
- ◆ Neuer Regionalismus (Weiche Institutionen)

Klassische Formen der Kooperation

Sitzgemeindemodell

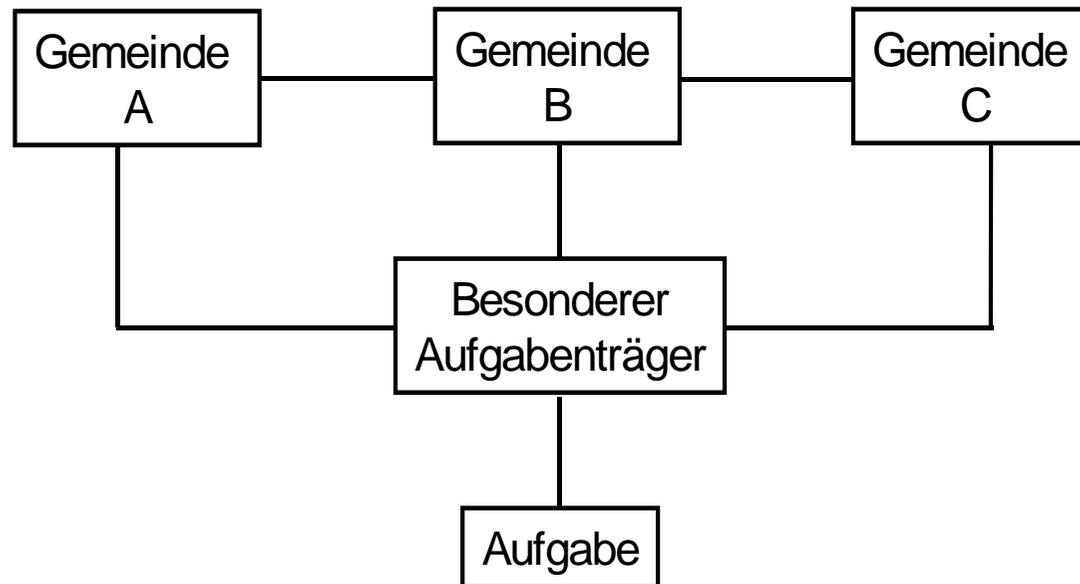


Gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinn

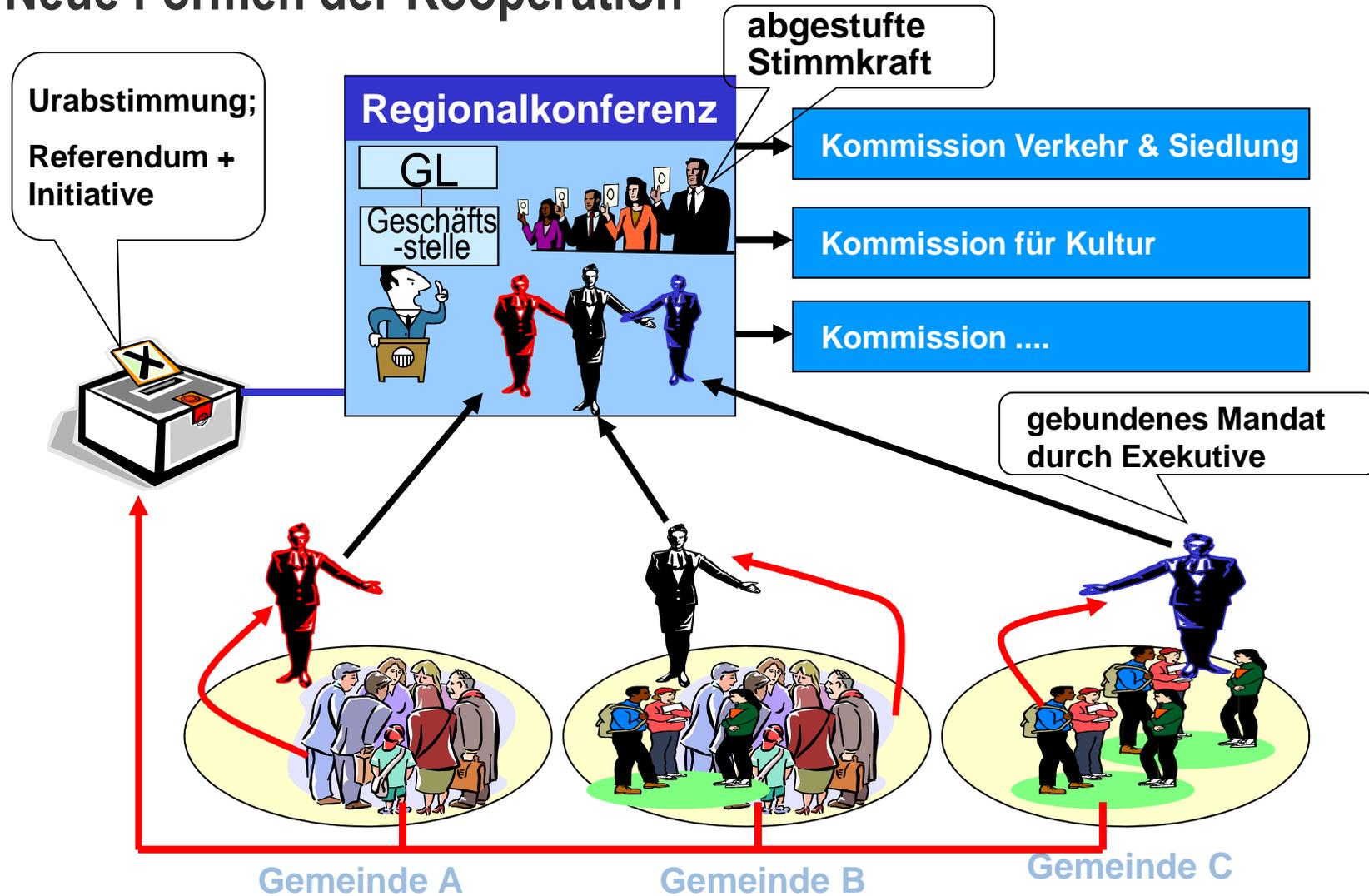


Klassische Formen der Kooperation

Zusammenschluss in juristischer Person



Neue Formen der Kooperation



Gemeinde-Fusionsstrategien in Europa

Strategie	Land
Top-down Strategie (umfassend)	Dänemark, Finnland, Griechenland, Island, Niederlande
Top-down Strategie (inkrementell)	Spanien, Norwegen
Mischstrategie	Belgien, Deutschland (einige Bundesländer), Schweiz (einige Kantone)
Bottom-up Strategie	Schweiz (einige Kantone)
Keine Fusionsstrategie	Deutschland (einige Bundesländer), Italien, Portugal, Schweden, Schweiz (einige Kantone)
Fragmentierungsstrategie	Polen, Slowenien

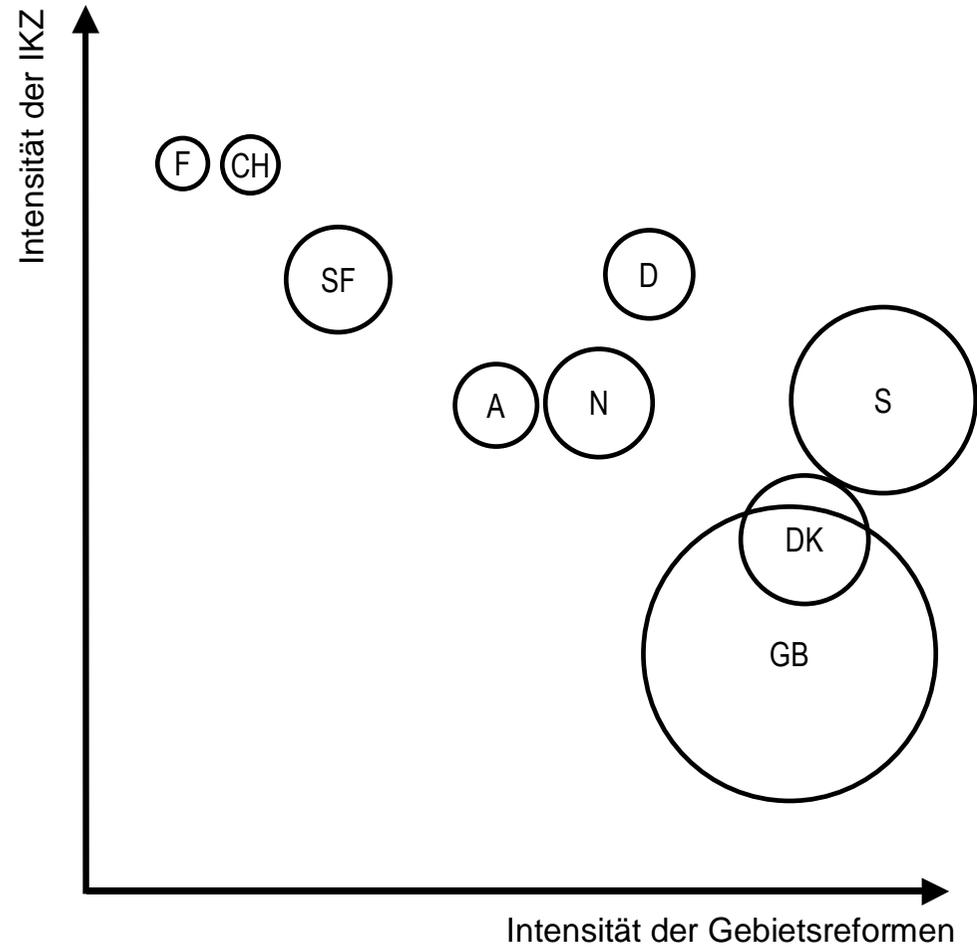
Ziele

Ziele	Land	Ohne Bedeutung	Mittlere Bedeutung	Hohe Bedeutung
Verbesserung der Ressourcen				
Erhöhung der Effizienz				Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Griechenland, Island, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz
Erhöhung der Professionalität	Dänemark, Italien		Belgien, Finnland, Island, Griechenland, Schweiz	
Verbesserung der Leistungen				
Verbesserung der Dienstleistungsqualität			Dänemark	Belgien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Island, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz
Verbesserung der Handlungsfähigkeit				
Delegation von Macht	Dänemark		Island, Italien, Schweiz	Belgien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Niederlande, Norwegen, Schweden
Demokratisierung	Dänemark, Deutschland, Island, Niederlande, Schweden, Schweiz		Belgien, Italien	Griechenland, Norwegen

Konfliktlinien

Konflikte	Land		
	Ohne Bedeutung	Mittlere Bedeutung	Hohe Bedeutung
Zentralisierung-Dezentralisierung		Italien, Schweiz	Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Griechenland, Island, Niederlande, Norwegen, Schweden
Reich-Arm	Belgien, Dänemark, Griechenland, Island, Italien, Norwegen, Schweden	Finnland, Deutschland	Niederlande, Schweiz
Gross-Klein	Dänemark, Italien, Schweden	Finnland	Belgien, Deutschland, Griechenland, Island, Niederlande, Norwegen, Schweiz
Links-Rechts	Dänemark, Finnland, Island, Schweiz	Deutschland, Italien, Niederlande, Norwegen	Belgien, Griechenland, Schweden
Technokratisch-Politisch	Belgien, Dänemark, Schweden	Deutschland, Schweiz	Finnland, Griechenland, Island, Italien, Norwegen

Zusammenhang zwischen Kooperation und Fusion



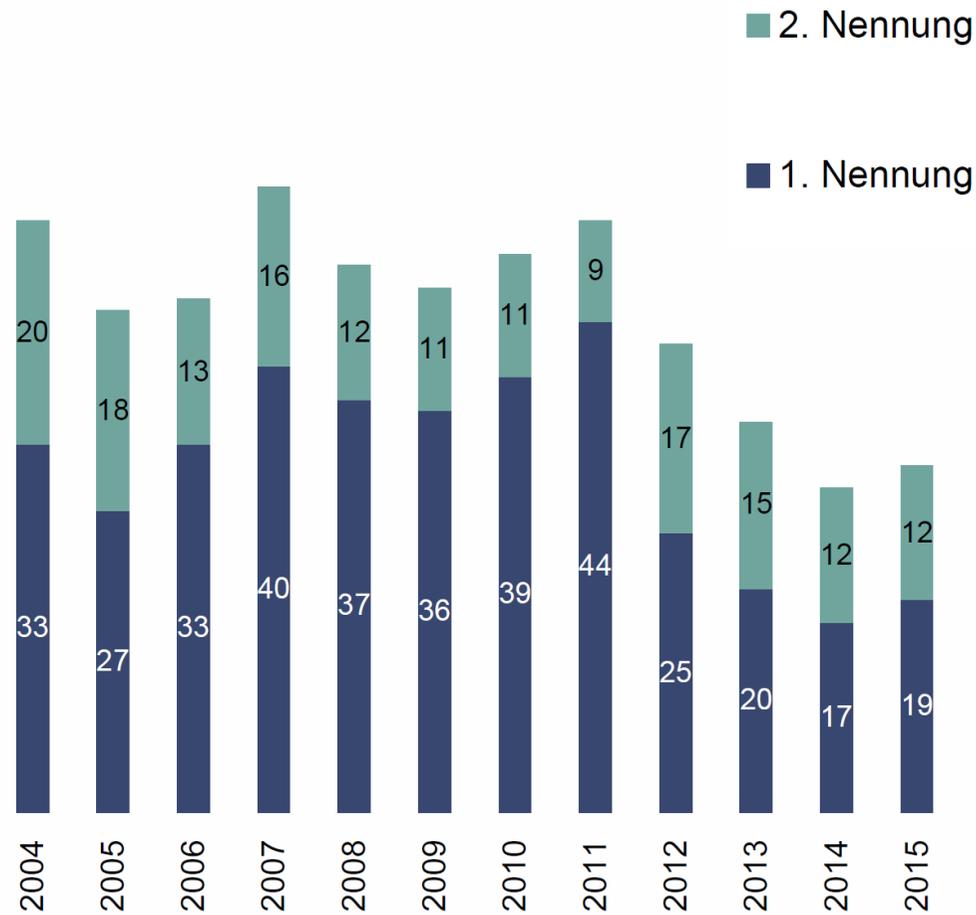
Ergebnisse

Ergebnis	Land	Zum Teil eingetroffen	Stark eingetroffen
Verbesserung der Ressourcen Kosteneinsparungen	Nicht eingetroffen	Finnland, Italien, Schweden, Schweiz	Belgien, Deutschland, Griechenland, Island
Verbesserung der Leistungen Dienstleistungsqualität	Italien		Belgien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Island, Schweden, Schweiz
Bessere Umsetzung des Legalitätsprinzips	Finnland, Deutschland, Italien, Schweiz	Island, Schweden	Belgien, Griechenland
Bessere Bürgerorientierung	Finnland, Deutschland, Schweden	Belgien, Griechenland, Island, Italien, Schweiz	
Verbesserte Gleichbehandlung der Bürger	Schweden	Finnland, Deutschland, Griechenland, Italien, Schweiz	Belgien, Island
Verbesserung der Handlungsfähigkeit Mehr Gemeindeautonomie		Belgien, Finnland, Deutschland, Island	Griechenland, Italien, Niederlande, Schweden, Schweiz
Höherer Einfluss der übergeordneten Staatsebenen	Island, Italien, Schweden, Schweiz	Belgien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Niederlande	
Gestärkte Gemeindeexekutive		Finnland, Island, Italien, Schweiz	Belgien, Deutschland, Griechenland, Niederlande, Schweden
Gestärkte Bürgerschaft	Finnland, Deutschland, Island, Niederlande, Schweden	Griechenland, Italien, Schweiz	Belgien

Zustand der Schweizer Gemeinden

- > **2'324 Gemeinden** in 26 Kantonen. Median: 1'214 Einwohnende.
Personalbestand: 240 Stellenprozent allgemeine Verwaltung, 190
Stellenprozent Aussenstellen, 480 Stellenprozent Bildung.

Identifikation der Schweizer Bevölkerung mit der Gemeinde



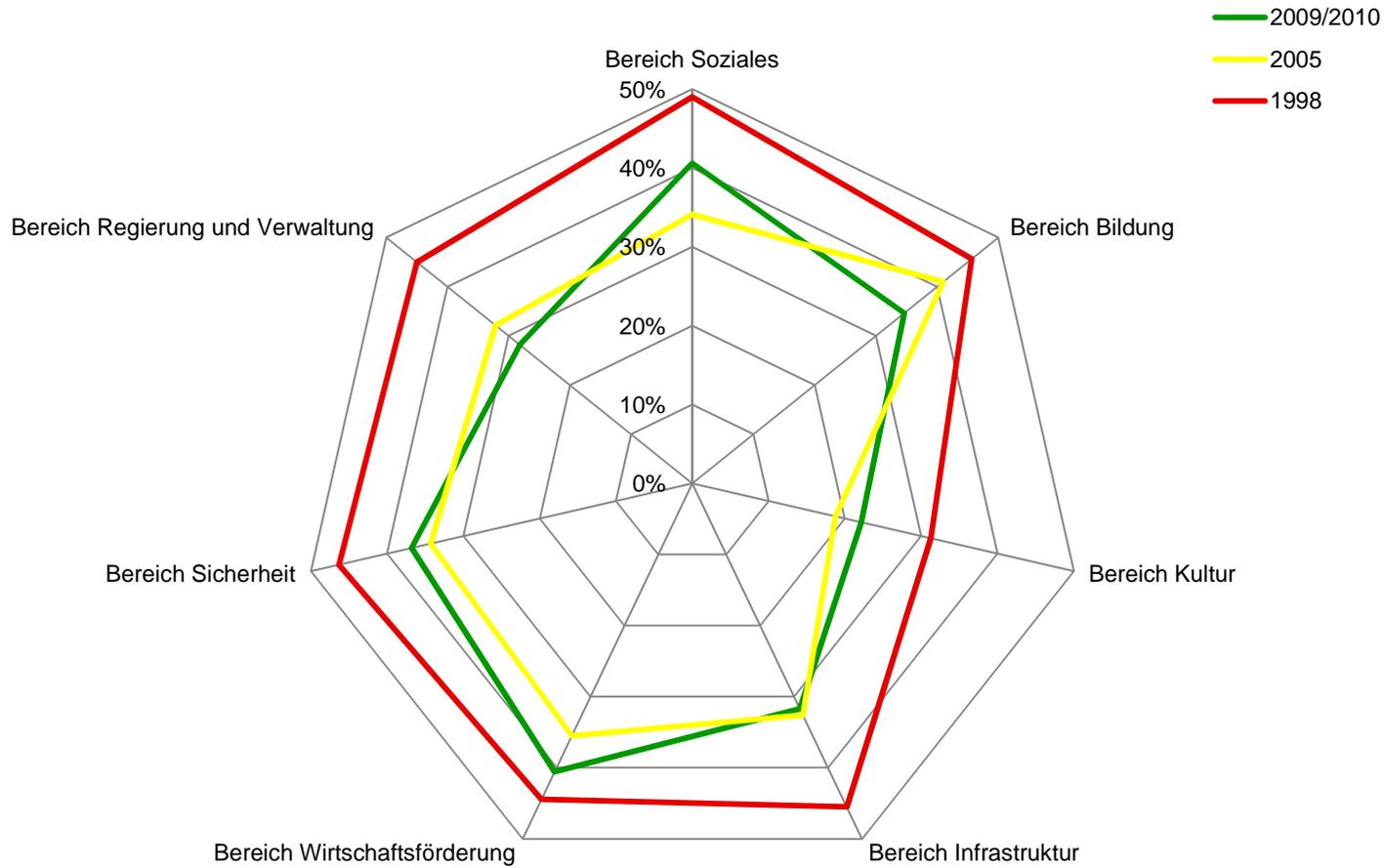
Quelle: gfs.bern 2015

Schwierigkeit vakante Ämter zu besetzen

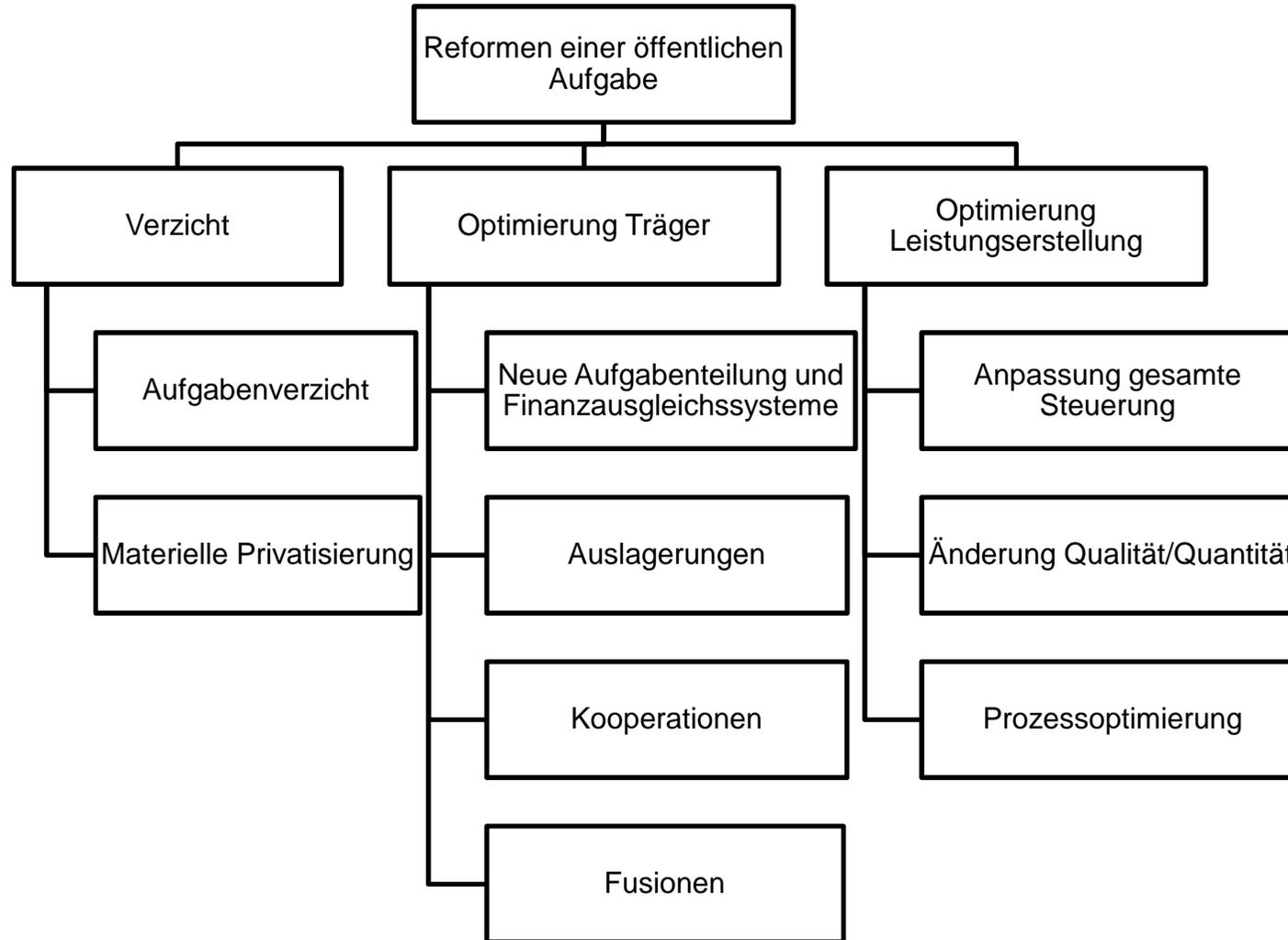
Rekrutierung der Exekutive	Schweiz	
	Prozent	N
leicht	18	253
weder noch	32	450
schwierig	50	705

$N_{CH}=1408$

Leistungsgrenzen im Zeitverlauf



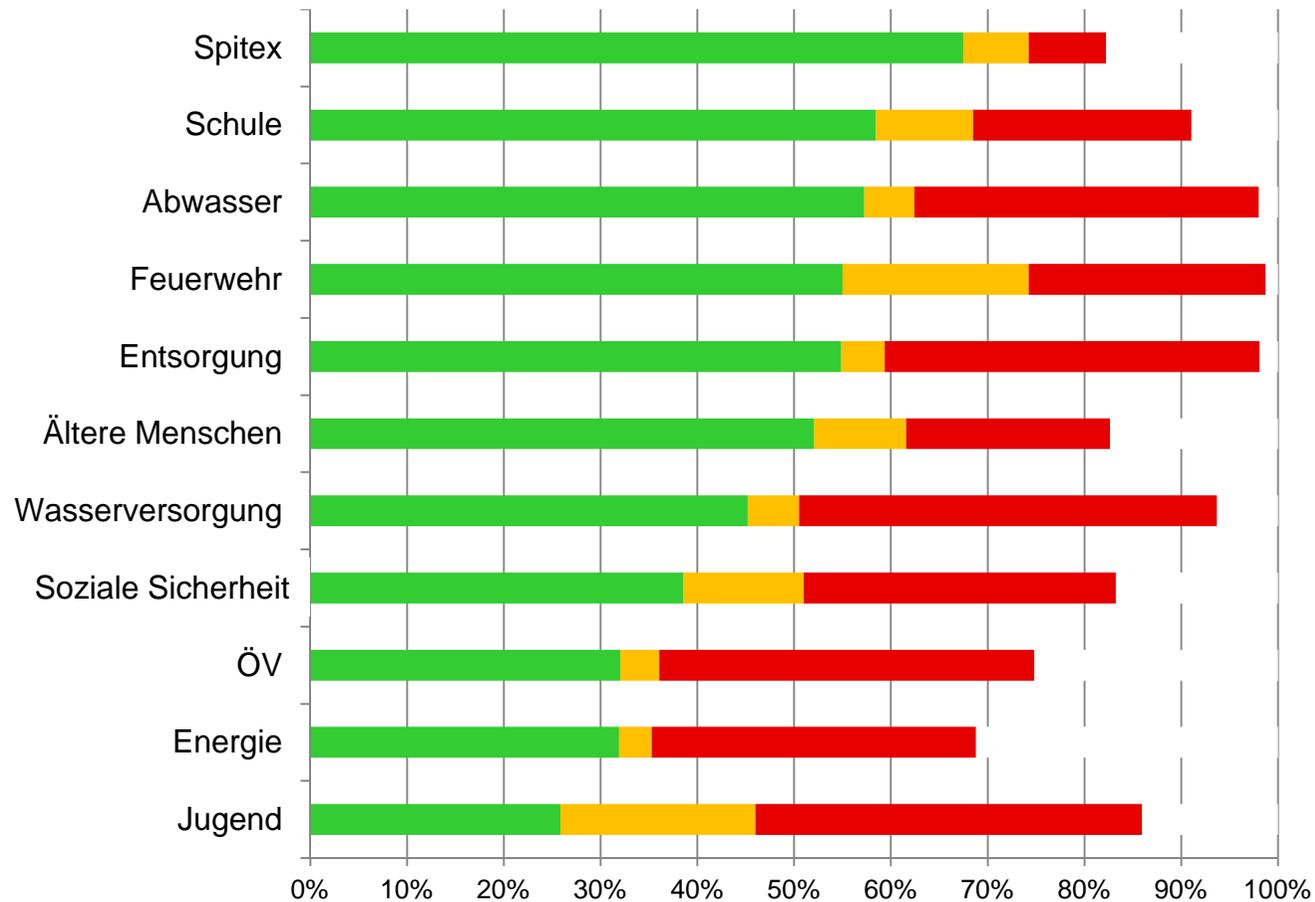
Reformen der kommunalen Aufgaben



Kennzeichen der IKZ in der Schweiz

- > Die Schweizer Gemeinden arbeiten in durchschnittlich **ca. 10 Bereichen** zusammen. Die Zunahme fand überdurchschnittlich oft in **Zentren** und **periurbanen Gemeinden** statt.
- > **Gemeindeverband** ist häufigste Rechtsform (besonders infrastrukturintensive Aufgaben, politisch sensible Bereiche). **Privatrechtliche Rechtsform** (insbesondere Energieversorgung, Gesundheit, Altenbetreuung) und **Vertragslösungen** sind beliebter geworden. Relativ neu diskutiert wird **Stärkung der Agglomerationen**.
- > Wichtigste Partner sind **Nachbargemeinden** und **Gemeinden in der Region**.

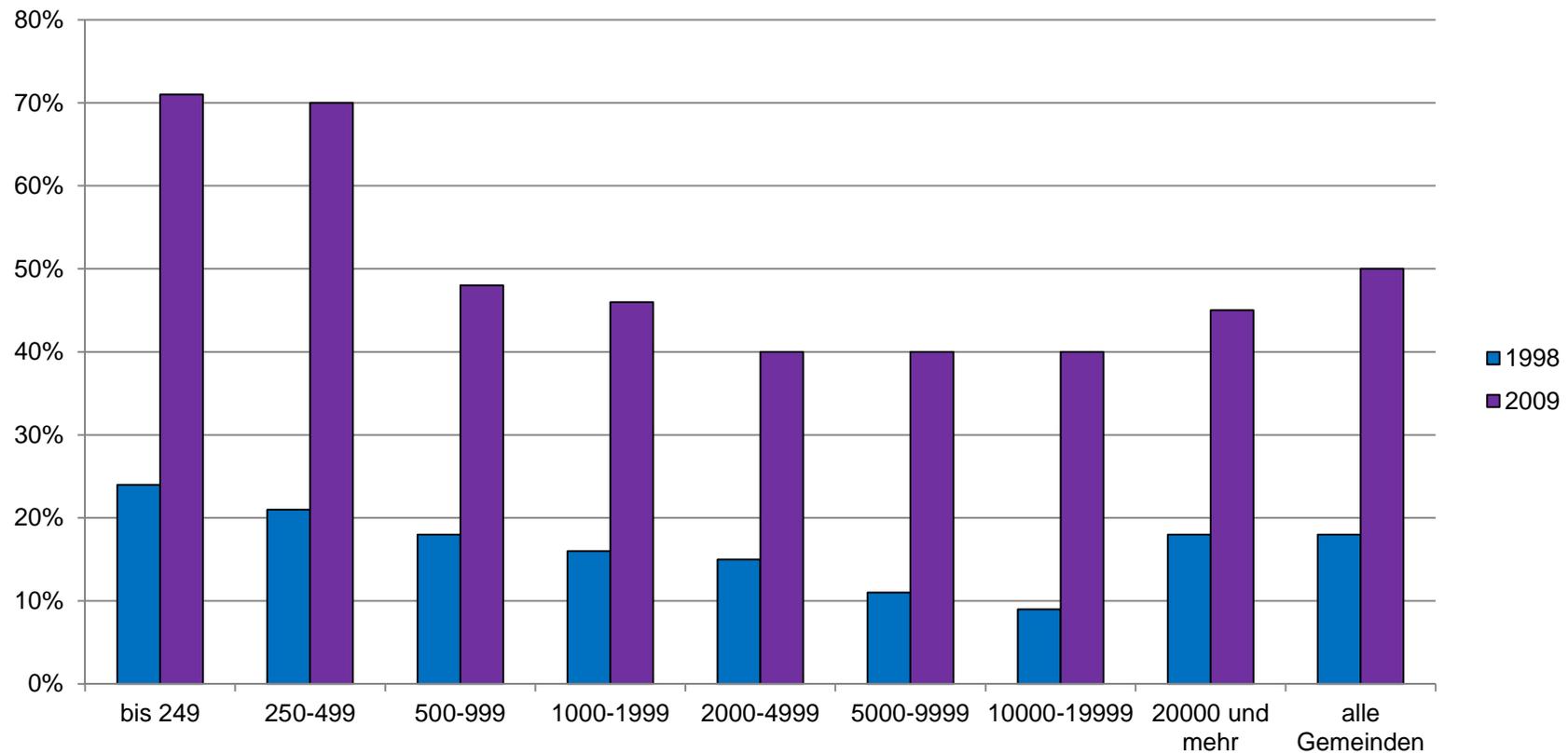
IKZ nach Aufgabenbereich



■ länger als 5 Jahre
 ■ kürzer als 5 Jahre
 ■ keine Zusammenarbeit
 ■ keine Gemeindeaufgabe

N=1332

Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse



$N_{2009/2010}=1497$; $N_{1998}=2113$

Kantonale Fusionsstrategien

- Bottom-up-Prinzip
 - Freiwilligkeitsprinzip
 - Partizipativer Ansatz
 - Zusammenschlüsse durch die Gemeinden initiiert oder sogar selbst vollzogen
 - 71 Prozent der Kantone
- Top-down-Ansatz
 - Steuerung der Fusionsplanung durch den Kanton
 - Zwangsfusionen nur in Ausnahmefällen (Beispiel Capriasca)
 - 15 Prozent der Kantone
- Sowohl-als-auch-Ansatz
 - Restliche Kantone

Instrumente der Fusionsförderung

Finanzielle Anreize		16 Kantone
Generelle Finanzhilfe	anhängig von der Einwohnerzahl; i. d. R. im Falle einer erfolgreichen Fusion	9 Kantone
Finanzhilfen für das Fusionsprojekt	unabhängig von der Einwohnerzahl; decken Reorganisationskosten	12 Kantone
Entschuldungen		7 Kantone
Garantien beim Finanzausgleich	i. d. R. zeitlich beschränkt	6 Kantone
Nicht-monetäre Anreize		20 Kantone
Beratungsleistungen		20 Kantone
Kantonsspezifische Arbeitshilfen	Leitfäden, Musterdokumente, etc.	13 Kantone
Rechnungs-Tool	zur Berechnung möglicher Veränderungen des Finanzausgleichs bei einer Fusion	11 Kantone

Quelle: Steiner, R./Kaiser, C. (2013): Rolle der Kantone bei Gemeindefusionen in der Schweiz. In: Verwaltung & Management – Zeitschrift für moderne Verwaltung, Nr. 3, S. 144-149

Auswirkungen in der Schweiz (1)

- > Verbesserung der finanziellen Situation:
IKZ 😞 GZ 😞
- > Verbesserung des Dienstleistungsangebots:
IKZ 😊 GZ 😊
- > Erhöhung der Standortattraktivität:
IKZ 😊 GZ 😊
- > Politische Integration:
IKZ 😞 GZ 😞
- > Gemeindeautonomie:
IKZ 😞 GZ 😊

Auswirkungen in der Schweiz (2)

- > Anpassungsfähigkeit:
IKZ 😞 GZ 😊😞
- > Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes:
IKZ 😞 GZ 😊
- > Motivation der Mitarbeitenden:
IKZ 😊😞 GZ 😊😞😞

Was gilt es zu prüfen?

Strategieorientierter Ansatz:

Welche Voraussetzungen müssen die Entscheidungsträger in der Organisation heute schaffen, damit in der Zukunft und möglichst langfristig die Erreichung der Ziele der Organisation resp. des Auftraggebers gewährleistet ist?

Gestaltungsempfehlungen für Voralberg

- > Für eine Kooperation/Fusion müssen **klare Vorteile** sichtbar sein! Erfolgskontrolle ist notwendig.
- > Eine **variable Geometrie** ist zweckmässig.
- > Der Wandel muss **aktiv gestaltet** werden. Es braucht politische Führung (Machtpromotoren)!
- > Übergeordnete Staatsebene soll **Rolle als Aufsichtsorgan** wahrnehmen.
- > **Kommunikation** ist zentral. Die Bevölkerung muss die Vor- und Nachteile einer Kooperation/Fusion kennen.
- > Damit Projekt gelingt, sind sowohl die **harten Fakten** wie die **Argumente des Herzens** zu berücksichtigen!

Gestaltungsempfehlungen für Voralberg

- > Bei Reformen darf Grundidee nie aus den Augen verloren werden: Organisationen zu schaffen, welche das **Wohl der Bevölkerung** im Auge behalten und beschränkte Ressourcen effektiv und effizient einsetzen.

Die Schweizer Kantone und Gemeinden erleben eine intensive Phase politischer Umgestaltung. Reformiert werden die staatlichen Aufgaben, die Leistungserbringung und die Institutionen.

Die vorliegende Beitragssammlung setzt sich mit den Ursachen und Auswirkungen dieser Reformmassnahmen in den schweizerischen Kantonen, Agglomerationen und Gemeinden auseinander. Dabei handelt es sich um die Erkenntnisse aus vier Forschungsprojekten des Schweizerischen Nationalfonds. Ergänzt werden die Beiträge durch Berichte aus der Praxis, welche die wissenschaftlichen Erkenntnisse exemplarisch vertiefen.



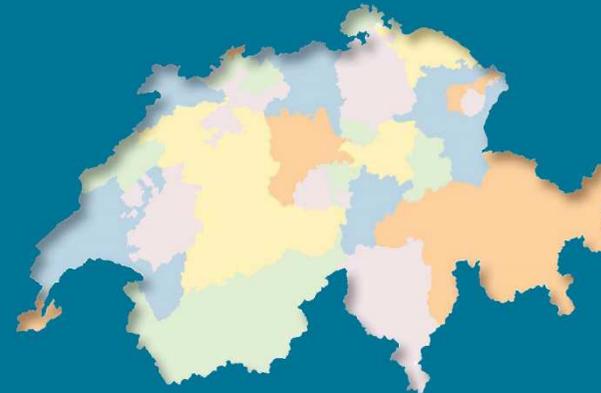
Haupt

Haupt

Steiner - Ladner - Reist (Hrsg.) Reformen in Kantonen und Gemeinden

Reto Steiner
Andreas Ladner
Pascal Reist
(Hrsg.)

Reformen in Kantonen und Gemeinden



Haupt

Literaturhinweise

Geser, Hans/Meuli, Urs/Ladner, Andreas/Steiner, Reto/Horber-Papazian, Katia (2011): Exekutivmitglieder in Schweizer Gemeinden. Glarus, Chur 2011

Ladner, Andreas/Steiner, Reto/Horber-Papazian, Katia/Fiechter, Julien/Jacot-Descombes, Caroline/Kaiser, Claire (2013): Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung, Bern, 2013

Steiner, Reto (2016): Interkommunale Zusammenarbeit. In: Praxishandbuch Public Management , hrsg. v. Andreas Bergmann, David Giauque, Daniel Kettiger, Andreas Lienhard, Erik Nagel, Adrian Ritz, Reto Steiner. Zürich, Kissing, Paris, Amsterdam, Wien, S. 897-914

Steiner, Reto/Fetz, Ursin/Käppeli, Stephan (2016): Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen. In: Praxishandbuch Public Management , hrsg. v. Andreas Bergmann, David Giauque, Daniel Kettiger, Andreas Lienhard, Erik Nagel, Adrian Ritz, Reto Steiner. Zürich, Kissing, Paris, Amsterdam, Wien, S. 880-896

Steiner, Reto/Kaiser, Claire (2016): Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. In: Public Management Review (early online, DOI: 10.1080/14719037.2016.1153704)

Steiner, Reto/Kaiser, Claire (2013): Rolle der Kantone bei Gemeindefusionen in der Schweiz. In: Verwaltung & Management, 19. Jg., Nr. 3/2013, S. 144-149

Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Reist, Pascal (2014) (Hrsg.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Bern, Stuttgart, Wien 2014