



Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften

Société Suisse des Sciences Administratives

A. Hofmeister / E. Buschor (Hrsg.)

„Verwaltungsreform in der Schweiz – eine Zwischenbilanz“

**Welches sind die bisherigen Erfahrungen?
Wo stehen wir heute? Wie geht es weiter?**

Herbsttagung der SGVW 1998
vom 16./17. November 1998 in Olten

Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft
für Verwaltungswissenschaften (SGVW)

Band 39

11.1999



Reto Steiner (1971) mag.rer.pol.

Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Organisation und Personal der Universität Bern

Werdegang: Ausbildung zum Lehrer für Wirtschaft und Recht an der Universität Bern (Diplom: 1997). Wissenschaftlicher Assistent von Prof. Dr. Norbert Thom im Fachgebiet Public Management. Spezialthemen: Kommunalreformen, New Public Management, Organisationsentwicklung und Kooperations-, bzw. Fusionsstrategien von Gemeinden (Dissertationsthema). Schulungs- und Beratertätigkeit bei schweizerischen Kantonen. Mitarbeiter im Nationalfondsprojekt „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“.



Andreas Ladner (1958) Dr. phil.

Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Werdegang: Lizentiat in Soziologie, Volkswirtschaft und Publizistik an der Universität Zürich (1985). Dissertation bei Prof. Dr. Hans Geser an der Universität Zürich zum Thema „Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz“ im Jahre 1990. Studienleiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern (1994-1996) und diverse Lehraufträge an schweizerischen höheren Fachschulen und der Universität. Mitarbeit an verschiedenen Nationalfondsprojekten. Leiter des Nationalfondsprojekt „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“.

Gemeindereformen in der Schweiz – Die Sicht der Kantone

Dr. Andreas Ladner, Reto Steiner, Universität Bern

INHALTSÜBERSICHT

1. Einleitung

- 1.1 Gemeinden stehen unter zunehmendem Druck
- 1.2 Bezugsrahmen für Reformaktivitäten in den Gemeinden
 - 1.2.1 Externe und interne Bedingungsgrössen
 - 1.2.2 Unmittelbare Aktionsparameter der politischen Führung

2. Bestandesaufnahme der Reformaktivitäten

- 2.1 Untersuchungsdesign
- 2.2 Konstatierte Leistungsgrenzen
- 2.3 Trends in den Kantonen
- 2.4 New Public Management
- 2.5 Aufgabenteilung
- 2.6 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden
- 2.7 Gemeindefusionen
- 2.8 Reformintensität

3. Auslöser für Reformen

- 3.1 Einleitung
- 3.2 Erste empirische Ergebnisse

4. Zusammenfassung und Ausblick

Résumé

Literatur

1. Einleitung

Die Schweizer Gemeinden und das politisch-administrative System hat an der Schwelle zum 21. Jahrhundert ein bisher ungewohnter Reformwille erfasst. Das Ziel ist eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung.

New Public Management (NPM) findet Einzug in die Gemeindeverwaltungen und stellt Behörden und Verwaltung vor neue Herausforderungen. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden steht zur Disposition. Wer ist zuständig für welche Aufgaben, wer zahlt und wer befiehlt? Nicht nur Abfall- und Abwasserentsorgung sollen beispielsweise in Zukunft zusammen mit anderen Gemeinden erbracht werden, sondern auch bei der Feuerwehr und beim Zivilstandesamt werden neue Zusammenarbeitsformen erprobt. Und letztlich werden gar die Gemeindegrenzen selbst in Frage gestellt. Der Kanton Luzern fördert im Rahmen des Projekts „Luzern 99“ Kooperationen und Gemeindefusionen. Ähnliche Bestrebungen sind im Kanton Tessin im Gange. Auch der Kanton Freiburg setzt seine Bemühungen zur Verringerung der Gemeindezahl fort und im Kanton Thurgau werden am 1. Januar 2000 nach einer zehnjährigen Übergangsphase alle Orts- und Munizipalgemeinden durch Politische Einheitsgemeinden ersetzt worden sein, was zu einer starken Verringerung des Gemeindebestandes führt.

Dieser Artikel gibt einen ersten Einblick in die Reformaktivitäten auf kommunaler Ebene. Er stellt die Sichtweise der Kantone dar und basiert auf einer Befragung der 26 kantonalen Gemeindedirektionen im Jahre 1998. Die Befragung wurde im Rahmen des Forschungsprojektes „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“ durchgeführt, welches vom Schweizerischen Nationalfonds innerhalb des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“ unterstützt wird.²¹ Um die Perspektive zu erweitern, werden Daten aus einer 1994 am Soziologischen Institut der Universität Zürich durchgeführten gesamtschweizerischen Befragung der Gemeindeschreiber hinzugezogen (vgl. Geser et al. 1996).

²¹ Projektleiter ist Dr. Andreas Ladner vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Am Forschungsprojekt arbeiten neben den beiden Autoren dieses Artikels (Dr. Andreas Ladner und Reto Steiner, mag. rer. pol.) auch Dr. Daniel Arn, Dr. Ueli Friederich und Jürg Wichtermann, Fürsprecher, mit. Mitgesuchsteller sind Prof. Dr. Norbert Thom vom Institut für Organisation und Personal und Prof. Dr. Ulrich Zimmerli vom Institut für öffentliches Recht.

1.1 Gemeinden stehen unter zunehmendem Druck

In den letzten Jahren sind die Gemeinden verstärkt unter Druck geraten, denn

- die Aufgaben der Gemeinden haben zugenommen und sind komplexer sowie interdependent geworden,
- mit der rezessiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich auch die Finanzlage der Gemeinden verschlechtert und
- das Anspruchsniveau der Einwohnerinnen und Einwohner wie auch ihre Kritikbereitschaft ist gestiegen, während die Bereitschaft, sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen, eher abgenommen hat (vgl. Geser et al. 1996: 5 ff.).

Es stellt sich die Frage, wie weit die aus dem 19. Jahrhundert stammende politische Feingliederung in der Lage ist, den sozialen, ökonomischen und politischen Herausforderungen der nächsten Jahre gerecht zu werden.

Um die Gemeinden für das 21. Jahrhundert vorzubereiten, hat sich in der Schweiz auf kommunaler Ebene seit Beginn der 90er Jahre eine starke Reformdynamik entwickelt. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass 12 von 26 Kantonen in jüngster Zeit die Initiative ergriffen haben, ihre Gemeindegesetze zu überarbeiten. Teilweise sind diese Überarbeitungen bereits vollzogen (so z. B. in den Kantonen Solothurn, Glarus, Appenzell-Ausserrhoden und Bern). Darüber hinaus sorgen die Reformprojekte New Public Management, Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusionen und die Neuregelung der Aufgabenteilung und Finanzströme für Diskussionsstoff.²²

1.2 Bezugsrahmen für Reformaktivitäten in den Gemeinden

Die Behörden und das Verwaltungskader einer Gemeinde benötigen zur Wahl einer situationsgerechten Reformstrategie und deren optimalen Umsetzung umfassende Informationen über das Umfeld der Gemeinde und die zur Verfügung stehenden Aktionsparameter. Ein im Hinblick auf die Analyse kommunaler Reformen entwickelter konzeptioneller Bezugsrahmen hilft, die einzelnen

²² Ein internationaler Überblick findet sich bei Naschold/Bogumil 1998: 27 ff.

Größen darzustellen und die Zusammenhänge zu verdeutlichen (vgl. Abbildung 1).²³

Eine zentrale Grundlage bilden die gemeindeexternen und gemeindeinternen Bedingungsgrößen (vgl. Abschnitt 1.2.1). Obwohl die Gestaltungsmöglichkeiten und Freiheitsgrade einer Gemeinde sehr vielfältig sind, gibt es Rahmenbedingungen, welche kurzfristig nicht geändert werden können. Die Kenntnis dieser Kontextvariablen hilft, die Einflüsse auf die Gemeinde und die Auslöser von Reformprojekten besser zu verstehen. Die Finanzkrise des Staates ist beispielsweise möglicherweise nicht allein für das Einsetzen der Reformdynamik verantwortlich (vgl. Naschold 1997: 12 ff.).

²³ Der konzeptionelle Bezugsrahmen ist ein Begriffs- und Hypothesenschemata, das primär auf die Beschreibung und Erklärung realer Phänomene ausgerichtet ist (vgl. Thom 1997: 213 und Grochla 1982: 14 ff.).

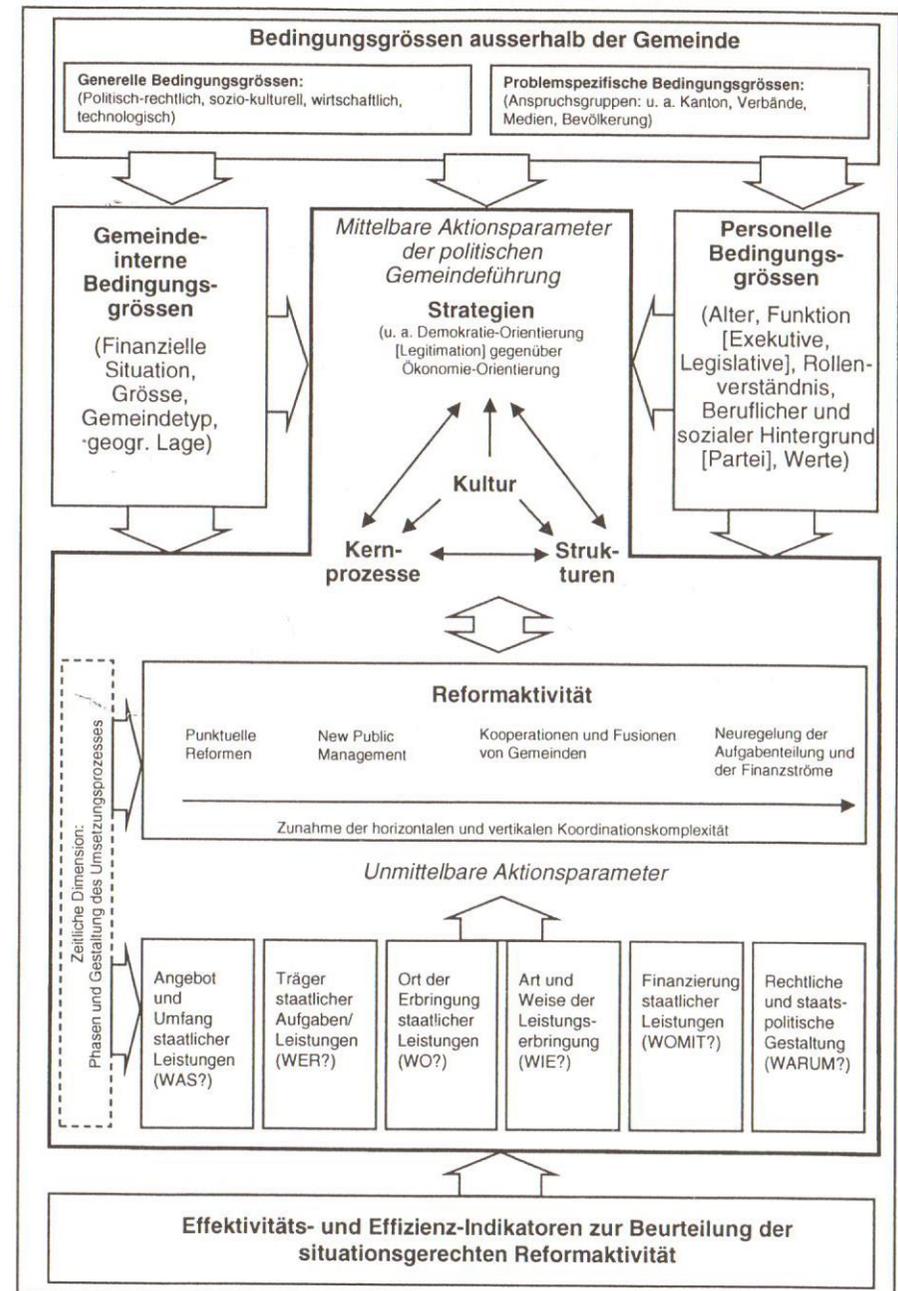


Abbildung 1: Konzeptioneller Bezugsrahmen für Gemeindereformen

Mittelfristig kann die Gemeindeführung mit ihrem Handeln die Strategien der Gemeinde, die Kernprozesse, die Strukturen und die Kultur verändern (*mittelbare Aktionsparameter*). Diese Veränderungen werden durch *Reformaktivitäten* wie NPM, die Kooperation und Fusion von Gemeinden und die Neuregelung der Aufgabenteilung und Finanzströme in Gang gesetzt. Die verschiedenen Vorhaben unterscheiden sich unter anderem durch eine unterschiedliche horizontale und vertikale Koordinationskomplexität zwischen den beteiligten Partnern (andere Gemeinden, Staatsebenen usw.).

Zur Gestaltung der Reformprojekte kann die Gemeindeführung konkrete Parameter verändern, auch *unmittelbare Aktionsparameter* genannt (vgl. Abschnitt 1.2.2). Sie machen die Freiheitsgrade eines Reformprojektes aus. Deren situationsgerechter und angemessener Einsatz ermöglicht eine wirkungsvolle Umsetzung der Reform.

Effektivitäts- und Effizienzindikatoren als Entscheidungsgrundlage unterstützen diesen Prozess. Sie dienen der Evaluation von Effektivität und Effizienz der verschiedenen Reformmassnahmen, d. h. die Indikatoren sind ein Instrument zur „Impact Evaluation“, mit der beurteilt werden soll, ob die für eine Reform gesetzten Ziele erreicht werden (vgl. etwa Haldemann 1997: 80 ff. und Näf 1998: 74 f.). Im Sinne einer systematischen Evaluation sollte der Einsatz der Indikatoren zu nachvollziehbaren Überlegungen führen, welche auf einem systematischen Vorgehen beruhen und zur Gewinnung möglichst objektiver Information beitragen.

Die Entwicklung der Indikatoren ist erst bei genauer Kenntnis des Untersuchungsgegenstandes möglich, da es sich um eine Verdichtung der relevanten Informationen handelt, die im Bezugsrahmen dargestellt werden.

1.2.1 Externe und interne Bedingungsgrössen

Die *Bedingungsgrössen ausserhalb der Gemeinde* lassen sich in *generelle* und *problemspezifische* Bedingungsgrössen unterteilen: Die *generellen* Bedingungsgrössen (macro environment) gelten für eine Vielzahl von Gemeinden und andere öffentliche Gemeinwesen in einem zusammengehörenden geographischen Raum, z. B. der Schweiz. Sie lassen sich in vier Gruppen untergliedern:

- Politisch-rechtliche Rahmenbedingungen (z. B. Gesetzgebung der übergeordneten Staatsebenen, Europäische Integration, Ausgestaltung des Föderalismus)
- Sozio-kulturelle Rahmenbedingungen (z. B. Gesellschaftlicher Wertewandel mit den Tendenzen zur Pluralisierung, Individualisierung und Säkularisierung)
- Wirtschaftliche Rahmenbedingungen (z. B. Globalisierung mit intensiver gewordenem Wettbewerb, der auch den öffentlichen Sektor erfasst)
- Technologische Rahmenbedingungen (z. B. Informationstechnologien wie Internet, welche neue Konzeptionen des Raums, der Zeit und des Ortes ermöglichen. Der Einsatz des Internets in der Verwaltung wird unter dem Begriff „Electronic Government“ diskutiert (vgl. Pröhl 1999: 41 ff.).)

Die *aufgabenspezifischen* Bedingungsgrössen (task environment) sind von extern auf die Gemeinde wirkende Faktoren, mit denen die Gemeinde zur Erreichung ihrer Ziele interagiert, interagieren kann oder aufgrund verbindlicher Vorschriften interagieren muss (vgl. Grochla 1982: 14 ff.). Im Gegensatz zu den allgemeinen Bedingungsgrössen handelt es sich hier um konkrete Interaktionspartner.

Die Gemeinden müssen bei ihren Reformaktivitäten eine Vielzahl Interaktionspartner in ihr Handeln miteinbeziehen: Bund, Kantone, umliegende Gemeinden, Interessenverbände wie die kantonalen Gemeindeverbände, Beratungsunternehmen, Wissenschaftler, Medien, Parteien, Bürgerinnen und Bürger und privatwirtschaftliche Unternehmen.

Die gemeindeexternen Bedingungsgrössen haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt und die Reformen begünstigt. Die übergeordneten Staatsebenen bestimmen beispielsweise im wesentlichen den Handlungsspielraum der Gemeinden. Die Zunahme kommunaler *Vollzugsarbeit* hat sich in den späten 80er und 90er Jahren fast unmerklich vollzogen und in letzter Zeit bei vielen Gemeinden zu Leistungsgrenzen geführt (vgl. Abschnitt 2.2). Städte und Agglomerationen sind dabei mit einer Zunahme von Aufgaben im wohlfahrtsstaatlichen Bereich konfrontiert. Die kleineren und mittleren Gemeinden haben besonders mit baulichen und infrastrukturellen Problemen zu kämpfen. Viele der Probleme sind Auswirkungen gesellschaftlicher Entwicklungen (Arbeitslosigkeit, Asylfragen, Betreuung älterer Menschen, aber auch Verkehrs- und Umweltprobleme), denen sich Gemeinden stellen und für die sie auch Lösungen suchen müssen (vgl. Geser et al. 1996).

Die *gemeindeinternen Bedingungsgrössen* sind Rahmenbedingungen innerhalb einer Gemeinde, welche kurzfristig nicht geändert werden können. Sie

sind oft eine Folge landesweiter ökonomischer und struktureller Entwicklungen, die mit einem „Time lag“ auf die Gemeinden ausstrahlen. Dazu gehört beispielsweise die angespannte wirtschaftliche Situation und die finanzielle Lage von Bund und Kantonen, die auch bei den Gemeinden ihre Auswirkungen zeitigen. 33% der Gemeinden in der Schweiz schlossen zwischen 1995 und 1997 mit einem Defizit ab (vgl. Abschnitt 2.2). Gründe sind stagnierende Steuereinnahmen und steigende Ausgaben z. B. im Sozialbereich. Zudem hat sich die Verschuldung der öffentlichen Hand seit 1990 mehr als verdoppelt.

Eine weitere denkbare gemeindeinterne Einflussvariable ist die durchschnittliche Gemeindegrösse. Die Mediane in den Kantonen variieren zwischen 305 Einwohnern im Kanton Graubünden und 404 im Kanton Waadt auf der einen Seite der Skala bis hin zu Zug mit durchschnittlich 6767 Einwohnern pro Gemeinde und dem nur drei Grossgemeinden zählenden Stadtkanton Basel-Stadt. Die durchschnittliche Gemeindegrösse hat nach den aktuellsten Daten von 1997 leicht zugenommen, da mehr Personen in der Schweiz wohnen und einige Gemeinden fusioniert haben.

Einfluss können zudem u. a. auch die Struktur der Gemeinde (z. B. Agglomerationsgemeinde, Stadt, ländliche Gemeinde, Berggemeinde) und die geographische Lage haben. Tabelle 1 zeigt zusammenfassend die Gemeindestruktur in den Schweizer Kantonen (vgl. BfS 1999: 8, BfS 1998 und eigene Berechnungen).

Kanton	Kantonsgrösse (Ständige Wohnbevölkerung per 31.12.1997 in Tausend)	Anzahl Gemeinden (per 1.1.1999)	Median Gemeindegrösse (per 31.12.1996)	Median Gemeindegrösse (per 31.12.1997)
Zürich	1181,6	171	2888	2990
Bern	938,6	400	882	870
Luzern	342,9	107	1687	1718
Uri	35,8	20	892	905
Schwyz	125,2	30	2644	2685
Obwalden	31,8	7	4174	4191
Nidwalden	37,2	11	2854	2926
Glarus	38,7	29	658	643
Zug	95,1	11	6583	6767
Freiburg	229,9	245	409	418
Solothurn	241,6	126	997	997
Basel-Stadt	193,1	3	20825	20726
Basel-Land	255,3	86	1077	1127
Schaffhausen	73,7	34	634	644
Appenzell-Ausserrhoden	54,0	20	1681	1707
Appenzell-Innerrhoden	14,9	6	1857	1835
St. Gallen	443,9	90	3374	3344
Graubünden	185,5	212	305	305
Aargau	534,0	232	1238	1274
Thurgau	225,4	81	1853	1940
Tessin	305,6	245	519	512
Waadt	608,2	384	402	403
Wallis	273,4	163	685	683
Neuenburg	165,4	62	897	886
Genf	396,6	45	1974	2049
Jura	69,4	83	415	402
Total	7096,8	2903	834	840
				Mittelwert: 2423

Tabelle 1: Gemeindestruktur in der Schweiz

Eine spezielle Kategorie von gemeindeinternen Rahmenbedingungen sind *die personellen Bedingungsgrößen*. Die Abgeordneten in der Exekutive und Legislative und das Verwaltungskader können das Tempo von Reformen in Gemeinden vorgeben. Sogar wenn eine Reform vom Kanton verordnet wird, bedeutet dies nicht, dass alle Gemeinden die Aufgabe in gleicher Weise lösen. Der berufliche und soziale Hintergrund der Entscheidungsträger und die parteipolitische Zusammensetzung mögen eine ebenso wesentliche Rolle spielen wie das Rollenverständnis und die Werte, die in der Gemeinde vertreten werden.

1.2.2 Unmittelbare Aktionsparameter der politischen Führung

Die *Aktionsparameter*, welche die Behörden und Führungskräfte in der Regel unmittelbar verändern können, um Reformen zu gestalten, basieren auf verschiedenen grundlegenden Überlegungen, die sich mit der Staatstätigkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert befassen. Zumindest ansatzweise zeichnen sich hier Ende der 1990er Jahre Diskussionen ab, welche die herkömmlichen Grabenkriege zwischen „links“ und „rechts“, zwischen Staat und Markt zu überwinden versuchen.

Das Angebot und der Umfang staatlicher Leistungen (WAS)

Aufgrund der zunehmenden Knappheit der finanziellen Ressourcen, welche durch die veränderten Wirtschaftsbedingungen der 90er Jahre verstärkt wurde, stellt sich die Frage, welche Aufgaben/Leistungen der Staat überhaupt noch erbringen kann oder soll. Das Wachstum der Staatstätigkeit wird in breiteren Bevölkerungskreisen und auch von Wissenschaftern kritisch hinterfragt und als nicht mehr finanzierbar bezeichnet. Die Allokation der knappen Ressourcen führt zu mehr Verteilungskämpfen zwischen den einzelnen Interessengruppen.

Diskutiert wird, ob sich der Staat verstärkt auf die eigentlichen Kernaufgaben beschränken und bestimmte Aufgaben auslagern soll. Eine allfällige Privatisierung könnte aber nicht nur die Versorgungssicherheit, sondern auch die Versorgungsgerechtigkeit gefährden.

Träger staatlicher Aufgaben/Leistungen (WER)

Bei zahlreichen staatlichen Aufgaben (z. B. Bauwesen, Soziale Sicherung) sind die Zuständigkeitsverhältnisse in den letzten Jahrzehnten komplexer geworden. Die fortschreitende Politikverflechtung, eine teilweise Überforderung beim Vollzug und die Einschränkung des effektiven Handlungsspielraums führen zur Frage, wer die einzelnen Staatsaufgaben zu erbringen hat. Dies beinhaltet beispielsweise ein Überdenken der Zuständigkeiten auf der vertikalen Dimension zwischen den verschiedenen Staatsebenen (zum Beispiel bei der Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip). Dabei sollte die Übereinstimmung von Rechtssetzung, Finanzierung und Vollzug thematisiert werden (Entflechtung, vertikaler Finanzausgleich). Betriebswirtschaftlich ausgedrückt geht es darum, eine Kongruenz zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zu schaffen („Wer zahlt, befiehlt“). Diskutiert wird auch das Outsourcing respektive die Erbringung von Leistungen durch Private im Auftragsverhältnis.

Ort der Erbringung staatlicher Leistungen (WO)

Eng mit den Trägern von Aufgaben verknüpft ist auch eine räumliche Komponente. Im Zeitalter der zunehmenden Mobilität und steigender Interdependenzen wandelt sich die Bedeutung von Grenzen sowohl zwischen den Staaten (supranationale Organisationen) wie auch zwischen den politischen Subeinheiten eines Staates (Regionen, Agglomerationen). Funktionale Erfordernisse treten in Konflikt mit historisch-politischen Gegebenheiten, wobei grosse sektorale Unterschiede bestehen können. So ist es beispielsweise durchaus denkbar, dass sich je nach staatlicher Aufgabe unterschiedliche ideale Räume anbieten und die politische Gemeinde als primärer politischer Raum auf lokaler Ebene zusehends an Bedeutung verliert.²⁴ Es gibt jedoch Anzeichen, dass die Gemeinden als Ort der sozialen Integration und Identifikation weiterhin

²⁴ Frey sieht beispielsweise in FOCJ (Functional overlapping competing jurisdictions) eine effiziente Form der Leistungserbringung: Für jede Aufgabe wird eine grössenoptimale Verwaltungseinheit gebildet. Ein Bürger ist dann Mitglied verschiedener Verwaltungseinheiten, die jeweils nur eine Aufgabe erfüllen und zudem zueinander in Konkurrenz stehen (vgl. Frey 1997: 11 ff. und De Spindler 1999). Zweckverbände erfüllen teilweise diese Erfordernis.

eine wichtige Bedeutung haben, wie die UNIVOX-Befragung des GfS von 1997 zeigt (vgl. GfS 1997).

Art und Weise der Leistungserbringung (WIE)

Ein zentrale Fragestellung betrifft die Art und Weise der Leistungserstellung. Gerade im Rahmen des New Public Managements rückt diese Frage ins Zentrum (vgl. Steiner 1997). Wie sollen staatliche Leistungen erbracht werden? Welche Freiräume und Zeitperspektiven erfordert eine effektive und effiziente Leistungserbringung? Wie weit müssen privatwirtschaftliche Effizienzüberlegungen neu definiert werden, wenn davon ausgegangen wird, dass es ein Spannungsfeld zwischen ökonomischen und politischen Zielen geben kann?

Finanzierung staatlicher Aufgaben (WOMIT)

Nicht nur vor dem Hintergrund der Finanzkrise der öffentlichen Hand, sondern auch aus konjunkturpolitischen, sozialpolitischen und ökologischen Überlegungen stellt sich die Frage, welche staatlichen Leistungen in welchem Ausmasse durch direkte oder indirekte Steuern und durch Gebühren finanziert werden sollen. So mag sich etwa das Verursacherprinzip aus ökologischer Sicht bei Abfallsackgebühren als sinnvolles Steuerelement erweisen, kontrovers sind hingegen die sozialpolitischen Auswirkungen. Ganz ähnlich stehen bei einer Benzinpreiserhöhung, welche nicht nur die externen Kosten des Verkehrs internalisiert, sondern auch zu einer Reduktion des Verkehrsaufkommens führen soll, wirtschaftliche und soziale Fragen in einem gewissen Widerspruch.

Rechtliche und staatspolitische Gestaltung (WARUM)

Die Rolle der Rechtssetzung wird zur Zeit kritisch hinterfragt. Wie weit kann mit den klassischen Rechtsregeln basierend auf Konditionalprogrammen (Wenn-dann-Bestimmungen) die heutige Gesellschaft noch gesteuert werden? Braucht es nicht vielmehr an Zielen orientierte Finalprogramme respektive Relationalprogramme, die auch Rückkoppelungseffekte aufnehmen? Thematisiert werden muss die Rolle von Tauschgeschäften (Abstimmungspakete, Runde Tische) und wie sie sich mit der Rechtssicherheit, dem Legalitätsprinzip und dem Grundsatz der Einheit der Materie vertragen. Zudem muss ge-

prüft werden, ob nicht gerade eine allzu dichte Normierung das Legalitätsprinzip und damit die rechtsgleiche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte unterläuft (vgl. Friederich/Wichtermann 1997: 28 ff.).

Seit den 60er Jahren wird die Stimmbürgerschaft nicht nur häufiger zur Urne oder an die Gemeindeversammlung gerufen, sondern auch mit zunehmend komplexeren Entscheidungen konfrontiert. Gleichzeitig geht die Partizipationsbereitschaft zurück. Gemeindeversammlungen klagen über schlechte Besucherzahlen, die Wahlbeteiligung ist tief und rückläufig und auch die Abstimmungsbeteiligung bewegt sich im Durchschnitt auf einem tiefen Niveau. Allerdings zeigt sich, dass daraus nicht vorschnell auf ein gesteigertes politisches Desinteresse geschlossen werden kann. Umstrittene Sachgeschäfte (z. B. EWR-Abstimmung) haben in jüngster Zeit zu beachtlich hohen Beteiligungswerten geführt. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die Anspruchshaltung dem Staat gegenüber eher zugenommen hat.

Tiefe Beteiligungszahlen führen zur Frage nach der demokratischen Legitimation der so gefassten Entscheidungen. Weiter stellt sich das Problem der politischen Planbarkeit, d. h. wie die Bedürfnisse und vor allem die zu erwartenden Reaktionen der Betroffenen möglichst frühzeitig in einen Planungsprozess integriert werden können. Wie kann sichergestellt werden, dass die Entscheidungsträger über ausreichende Informationen verfügen und grundsätzlich die Legitimation staatlichen Handelns erhöht werden kann? Welche Rolle/Funktion können Stimmbürgerschaft/Parlament gegenüber Exekutive/Verwaltung übernehmen?

2. Bestandesaufnahme der Reformaktivitäten

2.1 Untersuchungsdesign

1998 wurde zur Beantwortung der skizzierten Fragestellungen an die Gemeindedirektionen sämtlicher 26 Kantone der Schweiz ein Fragebogen geschickt, welcher nach der Verbreitung verschiedener Reformvorhaben in den Gemeinden aus der Sicht des Kantons fragte und zu erfassen versuchte, wie weit die Initiative von den Gemeinden oder vom Kanton ausging. Die Rücklaufquote der Befragung betrug 100%. Ende 1998 folgte eine Vollerhebung bei den 2914 Schweizer Gemeindegliedern zum Thema „Gemeindereformen“. Diese Daten werden im Sommer 1999 publiziert. Ziel der gesamten Untersuchung ist neben einer Bestandesaufnahme der Reformaktivitäten die Frage nach den Ursachen und Auslösern von Reformen. Im folgenden werden die Ergebnisse aus der Kantonsbefragung vorgestellt.

2.2 Konstatierte Leistungsgrenzen

In den Jahren 1995–1997 schlossen nach Auskunft der Kantonsverwaltungen 33% aller Schweizer Gemeinden mit einem Defizit ab und 28% mussten den Steuerfuss erhöhen. Trotzdem gibt es immer noch 52% Gemeinden, die einen Ertragsüberschuss vorweisen konnten.

Diese Zahlen zeichnen ein positiveres Bild als etwa die Medien, die vor allem über Problemfälle und die schwierige finanzielle Lage vieler grösserer Städte berichten, sie zeugen allerdings auch davon, dass sich zumindest in gewissen Gemeinden finanzielle Schwierigkeiten angebahnt haben. Insgesamt stehen die Gemeinden jedoch deutlich besser da als der Bund und die Kantone (vgl. EFV 1999: Internet). Zu denken geben mag, dass die Differenzen zwischen den reicheren und ärmeren Gemeinden nach dem Empfinden der Hälfte aller Kantone zugenommen haben.

Mehrere Kantone glauben, dass die Gemeinden bei der Erfüllung einzelner Gemeindeaufgaben Schwierigkeiten haben und an Leistungsgrenzen stossen. Als problematisch werden vor allem die Fürsorge, die Arbeitslosenunterstützung, die Raum- und Zonenplanung, die Integration von Ausländern und der Verkehr eingeschätzt (vgl. Tabelle 2).

Ausgeprägte Probleme diagnostizieren die Kantone aber nicht. Bei einem maximal möglichen aufgabenbezogenen Leistungsgrenzenindex von 52 Punkten liegt das erreichte Maximum bei 24 Punkten (vgl. zur Berechnung des Indexes die Angaben in Tabelle 2). In vielen Bereichen mit potentiellen Leistungsgrenzen wird schon heute intensiv zusammengearbeitet, was der Grund für dieses Ergebnis sein mag.

In welchen Politikbereichen orten Sie von Seiten des Kantons Schwierigkeiten bei den Gemeinden, die ihnen zufallenden Aufgaben zu erfüllen?	
Höchste Werte:	Aufgabenbezogener Leistungsgrenzenindex
Neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle.....	24
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen.....	19
Raum- und Zonenplanung.....	17
Integration von Ausländern.....	17
Betreuung von Asylsuchenden.....	17
Privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung).....	16
Öffentlicher Verkehr.....	16
Betreuung von Drogenabhängigen.....	16
Jugendfragen.....	15
Tiefste Werte:	
Energieversorgung.....	5
Gemeindepolizeiliche Aufgaben.....	5
Wasserversorgung.....	6
Sport/Sportanlagen.....	7
Zivilschutz.....	8
Kulturelle Veranstaltungen/ Kulturfragen.....	8
Gemeindeverwaltung im engeren Sinn.....	9
Öffentliche Bauten.....	10
Unterstützung und Betreuung älterer Personen.....	10
Für alle 27 Gemeindeaufgaben , welche den Kantonen vorgelegt wurden, konnten die Kantone auswählen zwischen „grosse Schwierigkeiten“, „gewisse Probleme“, „keine Probleme“ und „keine Gemeindeaufgabe“. Der aufgabenbezogene Leistungsgrenzenindex wurde folgendermassen bestimmt: Pro Aufgabe, die mit „grosse Schwierigkeiten“ angekreuzt wurde, gab es 2 Punkte und für „gewisse Schwierigkeiten“ 1 Punkt. Die maximal mögliche Punktzahl wäre 52 (26 Kantone x 2 Punkte).	
N=26 Kantonsverwaltungen	

Tabelle 2: Gemeindeaufgaben mit Leistungsgrenzen aus Sicht der Kantone

Vor allem die grossen Kantone Zürich und Bern sowie die Kantone Jura und Wallis stellen Leistungsgrenzen bei den Gemeinden fest (vgl. Tabelle 3). Keine Leistungsgrenzen konstatieren hingegen die Kantone Zug, Appenzell-Innerrhoden und Glarus. Zug ist interessanterweise der Kanton mit den durchschnittlich grössten Gemeinden.

Höchste Werte:	Kantonsbezogener Leistungsgrenzenindex
Zürich	27
Jura	26
Bern	24
Wallis	23
Solothurn	22
Graubünden	21
Waadt	20
Obwalden	18
Uri	16
Aargau	15
Thurgau	15
Nidwalden	14
Appenzell-Ausserrhoden	13
Schwyz	13
Basel-Land	13
Tessin	12
Basel-Stadt	11
St. Gallen	8
Neuenburg	7
Genf	6
Glarus	4
Appenzell-Innerrhoden	3
Zug	1

Für 27 Gemeindeaufgaben, welche den **Kantonen** vorgelegt wurden, konnten die Kantone auswählen zwischen „grosse Schwierigkeiten“, „gewisse Probleme“, „keine Probleme“ und „keine Gemeindeaufgabe“. Der kantonsbezogene Leistungsgrenzenindex wurde folgendermassen bestimmt: Pro Aufgabe, die mit „grosse Schwierigkeiten“ angekreuzt wurde, gab es 2 Punkte und für „gewisse Schwierigkeiten“ 1 Punkt. Die maximal mögliche Punktzahl wäre 54 (27 Aufgaben x 2 Punkte).

N=23 Kantonsverwaltungen (Die Kantone Luzern, Freiburg und Schaffhausen beantworteten die Frage nur sehr lückenhaft und konnten deshalb nicht in die Auswertung miteinbezogen werden.)

Tabelle 3: Kantone, welche bei den Gemeinden Leistungsgrenzen feststellen

Zu ähnlichen Resultaten führte die 1994 durch das Soziologische Institut der Universität Zürich durchgeführte gesamtschweizerische Befragung der Gemeindeschreiber (vgl. Geser et al. 1996: 307 ff.). Die Gemeindeschreiber sehen Probleme bei der Betreuung der Arbeitslosen, der Abfallentsorgung, der Neuen Armut/Fürsorge/Vormundschaftsfälle, bei den Baugesuchen und der Raum- und Zonenplanung. (vgl. Tabelle 4).

Es gibt Probleme, welche die Gemeinden aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum mehr in angemessener Weise bewältigen können. In welchen Bereichen sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen sichtbar?

(Anteil der Gemeinden, die angeben, sie haben ihre Leistungsgrenzen erreicht oder gar überschritten)

Unterstützung/Betreuung von Arbeitslosen	31%
Abfall/Entsorgung	25%
Neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaft	24%
Raum- und Zonenplanung	23%
Bewilligung von Baugesuchen	21%
Umweltschutz	19%
Landschaft- und Ortsbildschutz	17%
Abwasser/Kanalisation	17%
Schulfragen	15%
öffentliche Bauten	15%
Betreuung von Asylsuchenden	15%
Betreuung von Drogenabhängigen	14%
Zivilschutz	13%
Wasserversorgung	13%
öffentlicher Verkehr	12%
Reorganisation von Behörden/Verwaltung	12%
privater Verkehr	12%
Unterstützung/Betreuung älterer Personen	11%
medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	10%

N=2084 Gemeindeschreiber

Tabelle 4: Gemeindeaufgaben mit erreichten oder überschrittenen Leistungsgrenzen aus Sicht der Gemeinden

Mit diesen Auswertungen ist nicht gesagt, in welchen Aufgabenbereichen und Kantonen die Gemeinden *objektiv* gesehen die grössten Leistungsdefizite haben, sondern nur, wie die subjektive Einschätzung der kantonalen Gemeindedirektionen und Gemeindeschreiber aussieht. Die Daten zeugen jedoch davon, dass die Gemeinden unter Druck geraten sind.

2.3 Trends in den Kantonen

Die angespannten Finanzen und der Leistungsdruck in den Gemeinden haben in jüngster Zeit in einer Vielzahl der Schweizer Gemeinden Reformanstrengungen ausgelöst. Tabelle 5 zeigt überblicksartig, welche Reformen aus Sicht der Kantone bis jetzt *initiiert* worden sind.

In welchen Kantonen wurde in jüngster Zeit die Initiative ergriffen, um in irgendeiner Form Stellung, Aufgaben und Organisation der Gemeinden zu verändern?	
	Anzahl Kantone
Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.....	20
Reorganisation der Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden.....	20
Neuregelung des Finanzausgleichs.....	16
Schaffung/Überarbeitung des kantonalen Gemeindegesetzes.....	12
Abschaffung des Beamtenstatus.....	12
Versuche mit NPM.....	11
Förderung der Zusammenlegung von Gemeinden.....	9
Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für NPM-Projekte.....	8
Besoldungsrevision für „Gemeindeangestellte“.....	8
Wechsel zu vermehrt ungebundenen Transfers (Globalbudgets).....	8
Anstrengungen zur finanziellen Entlastung der Kernstädte.....	7
Verkleinerung der Gemeindeexekutiven.....	7
Professionalisierung der Gemeindeexekutiven.....	6
Neuordnung des Kommissionswesens in den Gemeinden.....	6
Einführung des horizontalen Finanzausgleichs.....	5
Einführung von Lastenausgleichsmodellen.....	3
Beizug von Modellen, die mit „Normkosten“ operieren.....	2
Reformen der Gemeinde-(Stadt-)parlamente.....	2
N=26 Kantonsverwaltungen	

Tabelle 5: Gemeindereformen in den Kantonen

Die vier in der Öffentlichkeit am häufigsten initiierten komplexen Reformprojekte auf kommunaler Ebene sind aus Sicht der Kantone die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (dadurch in der Regel auch die Neuregelung des Finanzausgleichs), die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden respektive deren Fusion sowie Projekte, die sich unter dem Stichwort NPM zusammenfassen lassen. Dieser Artikel beschränkt sich auf die vier „Megatrends“.

Die Überarbeitung der Gemeindegesetze wird hier weggelassen, da sie primär die Grundlage für die verschiedenen Reformen darstellt und inhaltlich weniger eindeutig fokussiert ist. Auch die Abschaffung des Beamtenstatus soll nur am Rande erwähnt bleiben, handelt es sich doch eher um eine „Minireform“, die zudem mit NPM verknüpft ist.

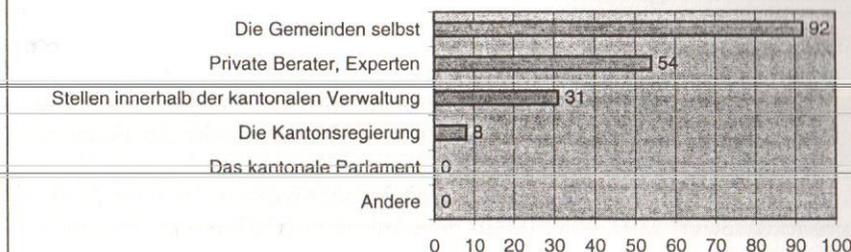
2.4 New Public Management

In 24 von 26 Schweizer Kantonen sind in der *kantonalen Verwaltung* im Erhebungsjahr 1998 Reformbestrebungen im Gange, welche sich unter dem Konzept New Public Management zusammenfassen lassen. Einzig die Kantone Glarus und Zug machen bei NPM zur Zeit nicht mit.

Bei den *Gemeinden* ist NPM weitaus weniger verbreitet: Erst in 13 Kantonen gibt es nach Auskunft der Gemeindedirektionen Pilotprojekte auf Gemeindeebene. Vermutlich wird sich dies bald ändern, denn 24 Kantone geben an, dass dieses Thema für die Gemeindeebene sehr aktuell oder zum Teil aktuell ist. Nur im Kanton Appenzell Innerrhoden wird NPM auf Gemeindeebene offiziell nicht diskutiert.

Die Gemeinden können NPM in der Regel nicht definitiv ohne vorherige Anpassung der kantonalen gesetzlichen Grundlagen einführen, wie die kantonalen Gemeindedirektionen in ihren Antworten betonten. 15 Kantone müssen ihre Gemeindegesetze dementsprechend ändern. Erst 5 Kantone haben die notwendigen gesetzlichen Anpassungen schon vorgenommen. Die Hoffnung, welche die Kantone mit der Einführung von NPM auf Gemeindeebene verknüpfen, sind sehr ähnlich: Genannt werden die Steigerung der Effektivität und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung, aktivere und schlagkräftigere Gemeinden mit schlanken Strukturen bis hin zu wirksameren Führungsorganen und einer klareren Trennung von strategischen und operativen Entscheiden. An der konkreten Lancierung der bestehenden Reformprojekte waren unterschiedlichste Partner beteiligt, wie Tabelle 6 zeigt.

Welche Stellen waren an der Lancierung von NPM-Projekten in den Gemeinden in Ihrem Kanton massgeblich beteiligt?



N=13 Kantonsverwaltungen, Angaben in Prozent

Tabelle 6: Beteiligte Partner bei der NPM-Lancierung

2.5 Aufgabenteilung

Der schweizerische „Vollzugsföderalismus“ ist durch eine äusserst komplizierte und unübersichtliche Verflechtung von Kompetenzen und Finanzströmen gekennzeichnet. Zur Diskussion steht deshalb die vor allem in der Theorie immer wieder vorgebrachte Vorstellung, dass Reglementierung, Finanzierung und Erfüllung der Aufgaben möglichst auf derselben Ebene angesiedelt werden sollten (fiskalische Äquivalenz). Zudem wird eine angemessene Verteilung der Lasten und Aufgaben angestrebt. Dahinter steckt die Forderung, dass diejenigen, die bezahlen, letztlich auch „befehlen“ sollen.

Der Wechsel zu vermehrt ungebundenen Globaltransfers, wie er z. B. im Kanton Bern realisiert wird, soll zudem Sparanreize schaffen (vgl. Projekt Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden 1998: Band 2, 5).

Dabei wird von folgender Annahme ausgegangen: Wenn die Gemeinden nicht mehr durch eigene Ausgaben (z. B. für ein neues Mehrzweckhaus) kantonale Unterstützungsbeiträge auslösen (indirekter Finanzausgleich), wird ihre Bereitschaft zu haushälterischem Verhalten grösser sein und sie ziehen in Betracht, ob nicht gewisse Gemeindeaufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kostengünstiger erbracht werden können. Es besteht die Vorstellung, dass mit Globaltransfers (direkter Finanzausgleich) letztlich die Gemeindeautonomie gestärkt wird. Die Gemeinden erhalten mehr Eigenständigkeit bei der Verwendung der Ausgleichszahlungen.

Eine neue Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton wird zur Zeit in 22 von 26 Kantonen intensiv oder zum Teil diskutiert. Dabei geht der Impuls eindeutig von den Kantonen aus (19), während die Gemeinden weit weniger die Initiative ergreifen (8). Dies ist jedenfalls die Meinung der Kantone. Die Gemeinden sträuben sich allerdings nach Ansicht der Kantone nicht gegen diese Projekte. Eine mögliche Hypothese ist, dass die Kantone jedenfalls zu Projektbeginn gewisse Aufgaben nach unten überwälzen wollen. Die Gemeinden wollen dagegen eine Garantie ihrer Autonomie und möchten wissen, was der Kanton konkret von ihnen erwartet. Das Aufgabenteilungsprojekt im Kanton Bern zeigt jedoch, dass möglicherweise auch den Kantonen mehr Aufgaben und Ressourcen zufallen könnten.

Die kantonalen Gemeindedirektionen sehen Diskrepanzen zwischen Regelung, Erfüllung und Finanzierung vor allem bei der Volksschule/Grundschule, Raumplanung, Fürsorge, Baubewilligung, Sozialen Sicherung und dem Themenbereich Ältere Menschen (Spitex, Altersheime). Der Grundsatz „Wer zahlt, befiehlt“ ist nach Ansicht der Kantone am ehesten verwirklicht bei den Spitälern, den Mittelschulen und den Familienangeboten (Kindertagesstätten, Krip-

pen, Frauenberatung). 56% der Kantone sehen grundsätzliche Probleme im Bereich Aufgabenteilung. Von den 18 Kantonen, die konkrete Reformprojekte im Bereich Aufgabenteilung planen, erhoffen sich 17 als Ziel eine Entflechtung, 13 eine Neustrukturierung und nur 3 eine primäre Aufgabenkonzentration bei den Gemeinden und 2 beim Kanton (Mehrfachantworten waren möglich.).

2.6 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden

Da viele Gemeinden in der Schweiz bei der alleinigen Erfüllung ihrer Aufgaben überfordert wären, hat die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) eine lange Tradition (vgl. Arn/Friederich 1994 und für eine internationale Übersicht Rehfeld/Weibler 1998: 93 ff.). Gründe für Interkommunale Zusammenarbeit gibt es mehrere: Die Gemeinde hat unter Umständen eine suboptimale Grösse für eine professionelle Aufgabenerfüllung. Durch eine Kooperation verschiedener Kleingemeinden können möglicherweise sowohl administrative Grössenvorteile als auch eine erhöhte Professionalität erreicht werden. Regionale Sozial- und Beratungsstellen sind beispielsweise im sozialen und gesundheitspolitischen Bereich häufig, weil damit ein professionelles Beratungsangebot auch für die Bevölkerung kleiner Gemeinden möglich wird. Ein weiterer Grund für Kooperationen kann ein zu geringes Einzugsgebiet der Gemeinde für die Errichtung der notwendigen teuren Infrastruktur sein. Zudem gibt es Aufgaben, z. B. im öffentlichen Verkehr, welche die traditionellen Gemeindegrenzen überschreiten. Durch die Zusammenarbeit verschiedener Gemeinden lassen sich Angebot und Nachfrage besser aufeinander abstimmen. Zudem wird eine Duplikation von Angeboten vermieden, was kostengünstiger ist. Die Stellung der Gemeinden gegenüber dem Kanton wird tendenziell gestärkt.

In mehreren Kantonen ist den Gemeinden IKZ vorgeschrieben. Am häufigsten ist dies im Gesundheitsbereich (35% der Kantone), bei der Bildung (31%), der Planung (31%) und der Entsorgung der Fall (27%).

2.7 Gemeindefusionen

In letzter Zeit wird die Verschmelzung von Gemeinden vermehrt diskutiert. Die Zahl der Gemeinden hat in den letzten 150 Jahren lediglich um knapp 10 Prozent abgenommen (von 3204 Gemeinden im Jahre 1848 auf 2903 Gemeinden

per 1. Juni 1999). Gemeindefusionen haben in der Schweiz keine Tradition (vgl. Ladner 1991: 45 ff.). Nie ist es zu Gemeindereorganisationen im grösseren Stile - wie etwa in einigen nordeuropäischen Ländern - gekommen.²⁵ Für den Rückgang an Gemeinden in der Schweiz sind vor allem Eingemeindungen und einige wenige Kantone (Thurgau, Zürich, Freiburg, Graubünden, Aargau, Tessin und Neuenburg) verantwortlich. Die Gemeinden betonen ihrer Bestandesgarantie, obwohl diese nur beschränkt gewährt ist: Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts und Lehrmeinung sind die Gemeinden nur insoweit autonom, als der Kanton einen Sachbereich nicht abschliessend selbst regelt, sondern die Ausgestaltung dieses Bereichs zumindest teilweise und unter Einräumung einer erheblichen Entscheidungsfreiheit den Gemeinden zur Regelung überlässt. Dabei ist es den Kantonen grundsätzlich freigestellt, welche Spielräume - und damit welche Autonomie - sie den Gemeinden einräumen wollen (vgl. etwa Häfelin/Haller 1998: Rz. 201a ff.).

Als häufiges Pro-Argument für Fusionen wird in der Literatur auf Erfahrungswerte und Berechnungen in der Dissertation von Hans Peter Fagagnini aus dem Jahre 1974 verwiesen, die für die Schweiz besagen, dass eine Gemeinde erst ab etwa 3000 Einwohner kostenoptimal geführt werden könne: Hans-Peter Fagagnini gelangt zum Fazit, dass „(...) die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden mit unter 1000 Einwohner höher sind als jene mit 1000 - 2000 Einwohner, und diese wiederum höher als in Gemeinden mit 2000 - 3000 Einwohner. (...)“ (Fagagnini 1974: 184). Die Berechnungen sind nicht nur wegen der fehlenden Aktualität kritisch zu würdigen, sondern zeigen auch methodische Mängel (vgl. Friederich/Arn/Wichtermann 1998: 26 ff.).²⁶

Der Kanton Luzern gelangt durch eigene Erfahrungswerte zum Schluss, dass grössere Leistungserbringer in der Regel zumindest bis zu einer bestimmten Grösse kostengünstiger produzieren können (vgl. Regierungsrat des Kantons Luzern 1998: 54). Die Nutzung von Skalenerträgen soll die erhofften Einsparungen ermöglichen.

Den befürwortenden Argumenten steht allerdings das Milizsystem entgegen, welches zumindest in kleinen Gemeinden kostengünstig ist. Zudem gilt es

²⁵ Im Jahre 1952 gab es beispielsweise in Norwegen 744 Gemeinden, 1992 waren es noch 439. Schweden hat seine Gemeinden zwischen 1961 und 1992 von 2281 auf 286 reduziert. In Dänemark gab es 1958 1385 Gemeinden, 1992 nur noch 275 (vgl. Council of Europe 1995: 69).

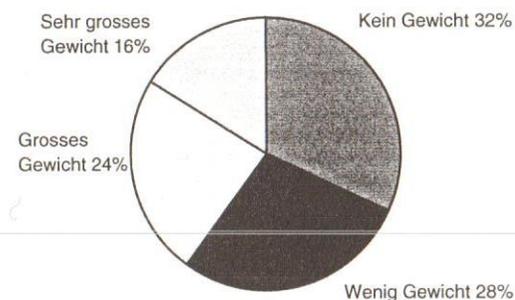
²⁶ Die durchschnittliche Gemeindegrösse beträgt in der Schweiz 840,5 Einwohner (Median). Fast zwei Drittel aller Gemeinden zählen weniger als 1000 Einwohner (vgl. BFS 1998).

neben rein finanziellen Aspekten auch immaterielle Werte (Identifikation, politische Partizipation) zu berücksichtigen.

Die Kantone zeigen sich gemäss Auskunft der Gemeindedirektionen sehr interessiert an Fusionen: 15 Kantone setzen sich zur Zeit mit der Zusammenlegung von Gemeinden mehr oder weniger intensiv auseinander (vgl. Abbildung 2). In 4 Kantonen (Luzern, Thurgau, Tessin, Jura) misst der Kanton den Fusionen sehr grosses Gewicht bei, in 6 weiteren ist grosses Interesse vorhanden (Zürich, Bern, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Graubünden) und in 7 wenig (Schwyz, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Waadt, Wallis). Gar kein Gewicht wird Fusionen in 8 Kantonen zugeordnet (Uri, Obwalden, Zug, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Neuenburg).

Die Diskussion ausgelöst haben dabei vor allem die Kantone Thurgau, Freiburg und Luzern. Ihnen hat sich in jüngster Zeit der Kanton Tessin angeschlossen.

Welches Gewicht misst der Kanton Gemeindefusionen bei?



N= 25 Kantonsverwaltungen

Erstaunlicherweise können 38% der Kantone durch einen zwangsweisen Beschluss Gemeinden fusionieren und relativieren damit die von Lokalpolitikern propagierte Gemeindeautonomie. In den übrigen 62% der Kantone sind den kantonalen Behörden bei Fusionen die Hände gebunden: Die Gemeinden müssen einer Fusion selber zustimmen.

2.8 Reformintensität

Nicht alle Kantone und Gemeinden sind für Reformen gleich offen. So gibt es Kantone, in denen sowohl NPM-Projekte, die Neuordnung der Aufgabenteilung als auch eine verstärkte Zusammenarbeit und Fusionen ein Thema sind, während in anderen Kantonen im besten Fall die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zur Diskussion steht.

Die Bildung eines *allgemeinen Reformindex* ermöglicht die Beurteilung, ob ein Kanton reformfreudig ist oder eher wenig zur Modernisierung der Gemeinden unternimmt. Als Grundlage dient die den Kantonen vorgelegte Liste mit möglichen Reformmassnahmen (vgl. Tabelle 5). Für jedes Reformprojekt, das der Kanton initiiert hat, wird 1 Punkt verteilt. Auch für Reformprojekte, welche die Gemeinden initiiert haben, gibt es je einen Punkt. Gesamthaft sind bei diesem Vorgehen 32 Punkte möglich.

Als reformfreudig wird im folgenden ein Kanton ab 11 Punkten definiert, mässig reformfreudig ab 6 Punkten und darunter als wenig reformfreudig. Diese Schwellenwerte ermöglichen eine gleichmässige Verteilung zwischen den drei Kategorien.

Folgende drei Gruppen von Kantonen lassen sich unterscheiden:

- Einen überdurchschnittlich hohen Grad an Reformaktivitäten auf kommunaler Ebene gibt es in Bern, Genf, Basel-Land, Luzern und Solothurn.
- Durchschnittlich viele Reformaktivitäten sind festzustellen in den Kantonen Schwyz, Freiburg, Graubünden, Appenzell-Ausserrhodon, Thurgau, Valais, Neuenburg, Appenzell-Innerrhodon, Aargau, Tessin und Nidwalden.
- Unterdurchschnittlich viele Reformaktivitäten finden sich in den Kantonen St. Gallen, Obwalden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Uri, Glarus, Zürich, Waadt, Jura und Zug.

Die Deutschschweiz ist Reformen gegenüber offener eingestellt. Vor allem Gemeinden in der Deutschschweiz haben in den vergangenen Jahren mehr unterschiedliche Reformprojekte ergriffen als die Westschweizer Kommunen (vgl. Tabelle 7). Nicht uninteressant ist demgegenüber, dass in der Westschweiz Reformen vergleichsweise häufiger durch den Kanton initiiert werden.

Weiter fällt auf, dass sich etwa der Kanton Zürich unterdurchschnittlich stark für Gemeindereformprojekte engagiert, obwohl er bei den Gemeinden erhebliche Vollzugsdefizite feststellt. Ganz anders sieht es im Kanton Bern aus: hier gehen konstatierte Defizite bei der Leistungserbringung einher mit zahlreichen Reformaktivitäten, bei denen auch der Kanton engagiert ist.

Landesgegend	Durchschnittliche Anzahl unterschiedlicher Gemeindereformen	
	Reformen initiiert durch Gemeinden	Reformen initiiert durch Kanton
• Deutschschweiz	3,8	3,9
• Westschweiz	2,8	4,5

Tabelle 2: Reformen in der Deutsch- und Westschweiz

Der Index kann die tatsächliche Reformaktivität in den Kantonen nur vereinfacht und selektiv darstellen, da die Wirklichkeit in einer Kennzahl schwer erfassbar ist:

- Einzelne Reformaktivitäten wie die Neuordnung der Aufgabenteilung lösen mehrere Einzelreformen aus und erhalten dadurch grösseres Gewicht. Diese höhere Gewichtung scheint aber gerechtfertigt, da es sich in der Regel um mehrjährige umfassende Reformvorhaben handelt. (Der Schlussbericht des Kantons Bern zur Aufgabenteilung enthält rund 400 Seiten. Experten arbeiteten 4 Jahre an dessen Erarbeitung.)
- Führen Gemeinden eines Kantons ein Projekt wie NPM ein, gibt dies 1 Punkt. Damit wird aber noch keine Aussage über die Intensität des Reformprojektes gemacht. Es kann sein, dass nur eine einzelne Gemeinde NPM einführt, denkbar ist aber auch eine flächendeckende Einführung im gesamten Kanton. Der Reformindex erfasst deshalb nur die *Vielfalt* der eingeleiteten Reformmassnahmen, gibt aber keine Auskunft über die *Tiefenwirkung* der Projekte.

3. Auslöser für Reformen

3.1 Einleitung

Die Gründe für Reformen können sehr vielfältig sein. Es sind strukturelle und personelle Auslöser denkbar, aber auch Kritische Ereignisse (Critical incidents). Unter Kritischen Ereignissen sollen hier unerwartete, unmittelbar bekanntwerdende Tatsachen und Veränderungen des Ist-Zustandes verstanden werden, die einen akuten Handlungsbedarf offenlegen und Reformen auslösen. Die Berner Finanzaffäre oder das Solothurner Kantonal-Bank-Debakel gehören zu dieser Kategorie. Der vermutete Effekt solcher Ereignisse führt dabei nicht unbedingt direkt zur Initiierung entsprechender Reformprojektes, sondern hat vor allem zur Folge, dass die bestehenden Strukturen aufgeweicht und neue Lösungen möglich werden.

Die einzelnen Reformauslöser sind nicht als einander ausschliessend zu verstehen, denn in der Regel braucht es eine Kombination verschiedener Gründe. Eine Strukturkrise muss beispielsweise von der politischen Führung erkannt werden (personeller Faktor), damit eine Reform ausgelöst wird.

Da die Gemeinde kein geschlossenes System ist, sondern vielfältige Beziehungen zur Umwelt pflegt, werden Reformen durch eine Kaskade von Ereignissen ausgelöst, die ihren Ursprung in der Regel in der Umwelt haben. Eine strukturelle Finanzkrise kann beispielsweise die Folge einer globalen Rezession sein. Abbildung 3 veranschaulicht grafisch die möglichen Reformauslöser. Es handelt sich dabei um eine Ableitung aus dem Konzeptionellen Bezugsrahmen (vgl. Abschnitt 1.2). Feedbackschlaufen sind möglich und die Regel.

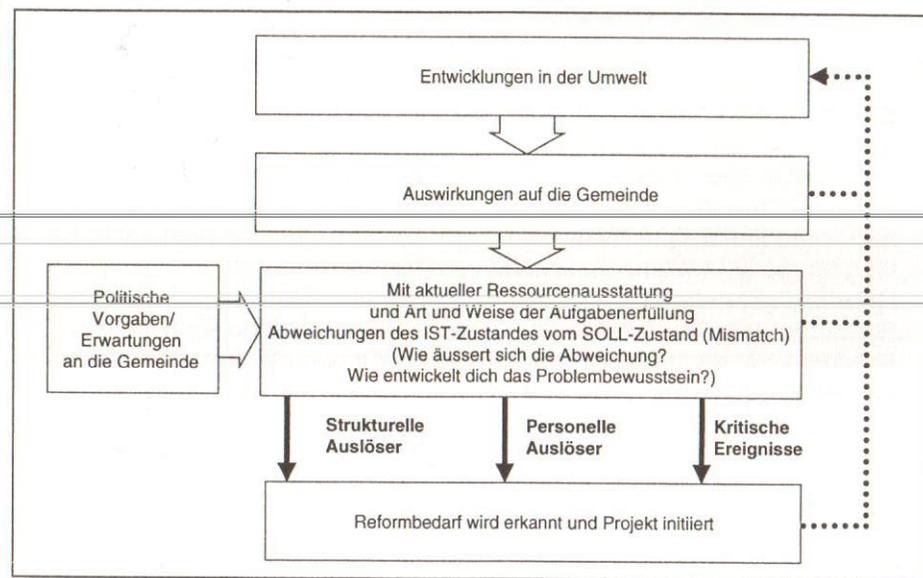


Abbildung 3: Auslöser für Reformen

	Kooperati- tionen	Fusionen	NPM	Aufgaben- teilung
Grösse des Kantons	↗	↗	-	-
Gemeindestruktur im Kanton:				
• Anzahl Gemeinden	↗	↑	-	-
• Gemeindegrösse	↓	-	-	-
Finanzielle Situation der Kantone und Gemeinden:				
• Finanz. Lage Kanton	-	-	-	-
• Finanz. Lage Gemeinden	-	↘	-	-
• Anteil der Gemeindeausgaben an Kantons- und Gemeindeausgaben	-	↘	-	-
Vollzugsprobleme durch Gemeinden	↑	↗	-	-
↑: starker Zusammenhang ↗: schwacher Zusammenhang -: kein bedeutender Zusammenhang				

Tabelle 8: Auslöser für Reformen aus Sicht der Kantone

4. Zusammenfassung und Ausblick

Bei der Erfüllung einzelner Aufgaben stossen die Schweizer Gemeinden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert an Leistungsgrenzen. Als besonders problematisch werden die Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaftsfälle, die Betreuung der Arbeitslosen und die Unterbringung von Asylsuchenden empfunden. Die Kantone sehen dabei die Situation der Gemeinden tendenziell negativer als die Gemeinden selber.

Eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung soll die Gemeinden für die Anforderungen des 21. Jahrhunderts vorbereiten. In praktisch allen Kantonen laufen kommunale Reformprojekte oder werden zur Zeit intensiv diskutiert. Die umfassendsten und am häufigsten genannten Reformprojekte sind NPM, die Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusionen und die Neuordnung der Aufgabenteilung. Dabei sind regionale Unterschiede festzustellen. In der Deutschschweiz wird tendenziell mehr reformiert als im Tessin und in der Westschweiz. Anhand eines Reformindex, der die Anzahl unterschiedlicher kommunaler Projekte in den Kantonen erfasst, kann die Reformfreudigkeit beurteilt werden. Führend sind die Kantone Bern, Basel-Land, Luzern, Solothurn und Genf. Unterdurchschnittlich viele Reformen laufen in den Kantonen St. Gallen, Obwalden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Uri, Glarus, Zürich, Waadt, Jura und Zug. Dieses Ranking zeigt die Sichtweise der Kantone. Eine Befragung der Gemeinden mag zu anderen Ergebnissen führen. Der Veränderungswillen der Gemeinden muss nicht gleich gross sein wie derjenige der kantonalen Gemeindedirektionen.

Die Befragung der kantonalen Gemeindedirektionen gibt einige Anhaltspunkte, welches die Auslöser für Reformvorhaben sind. Sind die Finanzen der Gemeinden schlecht, wird eher kooperiert und auch Fusionen stehen zur Debatte. Der Anstoss kommt dabei überwiegend von den Kantonen. Dies erklärt auch, dass Kantone, die glauben, die Gemeinden stossen in vielen Bereichen an Leistungsgrenzen, intensiver über zusätzliche Kooperationsmöglichkeiten nachdenken als solche, die bei den Gemeinden wenig Leistungsgrenzen feststellen.

Grundsätzlich können drei Gruppen von Auslösern identifiziert werden: Personelle und strukturelle Faktoren sowie „Kritische Ereignisse“.

Die Befragung der kantonalen Gemeindedirektionen und die Vollerhebung bei den Schweizer Gemeinden, welche im Sommer 1999 veröffentlicht wird, hilft zusammen mit Fallstudien, den konzeptionellen Bezugsrahmen zu präzisieren. Die detaillierte Kenntnis der wesentlichen Einflussgrössen und Aktionsparameter wird die Entwicklung von Effektivitäts- und Effizienzindikatoren erlauben,

welche eine vertiefte Beurteilung der verschiedenen Reformmassnahme ermöglichen sollten.

Es wird dabei neben betriebswirtschaftlichen auch staats- und verwaltungsrechtliche Fragen sowie demokratietheoretische Überlegungen zu berücksichtigen geben. Wie kompatibel sind die Reformen mit der politischen Kultur in der Schweiz, in welchem Verhältnis stehen sie zum Legalitätsprinzip und welche Auswirkungen haben sie auf die Gewaltenteilung und letztlich auch auf die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Leben?

Résumé

Au seuil du 21ème siècle nous assistons au niveau communal à une activité de réformes accrue dans pratiquement tous les cantons. Les réformes les plus importantes sont la nouvelle gestion publique (NPM), la collaboration intercommunale, la fusion des communes et la répartition des tâches entre communes et canton et entre le secteur public et le secteur privé. Tout de même il existe des différences considérables entre les cantons. Notamment, dans les cantons de Berne, Bâle-Campagne, Lucerne, Soleure et Genève le niveau d'activités réformistes est - selon les responsables cantonaux - supérieur à la moyenne suisse. De manière générale, trois groupes de variables peuvent aboutir à des réformes: des facteurs personnels, des facteurs structurels et des incidents critiques. Des difficultés financières mènent parfois plus facilement à une collaboration et à l'envisagement d'une éventuelle fusion. Ainsi, parmi les cantons qui constatent auprès de leurs communes des "limites de performances" on trouve plus souvent de nouvelles tentatives de coopération. Ces résultats généraux et préliminaires seront complétés dans la suite de notre recherche, financé par le Fonds National Suisse dans le cadre du projet "Demain la Suisse", par une analyse approfondie des activités de réformes dans la Suisse entière (enquête auprès des secrétaires communaux de toutes les communes) et par des études de cas.

Literatur

Arn, Daniel und Ueli Friederich (1994): Gemeindeverbindungen in der Agglomeration. Zürich 1994

BfS (1999): Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 1998. Provisorische Ergebnisse. Bern 1999

BfS (1998): Bilanz der Wohnbevölkerung in den Gemeinden der Schweiz. Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 1997. Datenbank. Bern 1998

Council of Europe (1995): The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Strassburg 1995

Fagagnini, Hans Peter (1974): Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung: eine interdisziplinäre Studie über den inneren Aufbau des Kantons St. Gallen. Bern 1974

Frey, Bruno S. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen 1997

Friederich, Ueli/Arn, Daniel und Jürg Wichtermann (1998): Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen. Bern 1998

Friederich, Ueli und Jürg Wichtermann (1997): Zwischen Legalität und Flexibilität: Die Gesetzgebung für Gemeinden vor neuen Herausforderungen. In: Gesetzgebung heute, 8. Jg. 1997, Nr. 3, S. 13-61

Geser, Hans, François Höpflinger, Andreas Ladner und Urs Meuli (1996): Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels. Zürich 1996

GfS (1997): UNIVOX-Datenbank. Modul II A Staat. Bern/Zürich 1997

Grochla, Erwin (1982): Grundlagen der organisatorischen Gestaltung. Stuttgart 1982

Häfelin, Ulrich und Walter Haller (1998): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage. Zürich 1998

Haldemann, Theo (1997): Evaluation von Politik und Verwaltungsreformen. Institutionelle und materielle Auswirkungen von NPM- und WOV-Projekten In: Gesetzgebung heute, 8. Jg. 1997, Nr. 3, S. 63-108

Ladner, Andreas und Reto Steiner (1998): Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung. Bern 1998

Ladner, Andreas (1991): Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich 1991

Näf, Andreas (1998): Effektivität und Effizienz öffentlicher Einrichtungen. Bern, Stuttgart, Wien 1998

Naschold, Frieder und Jörg Bogumil (1998): Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen 1998

Naschold, Frieder (1997): Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. In: KGSt-Info, o. J., Nr. 1, 10. Januar 1997, S. 1-16

Naschold, Frieder (1996): New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe. Berlin 1996

- Pröhl, Marga (1999):** Von der Datenverarbeitung zum Bürgernetzwerk. IuK-Technologie als Instrument der Kommunalreform. In: VOP Verwaltung – Organisation - Personal, 21. Jg. 1999, Nr. 1/2, S. 41-45
- Projekt Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden (Hrsg.) (1998):** Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern. Bern 1998
- Regierungsrat des Kantons Luzern (1998):** Rechenschafts- und Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Teilprojekt Gemeindereform von Luzern '99. Luzern 1998
- Rehfeld, Dieter und Jürgen Weibler (1998):** Interkommunale Kooperation in der Region: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodell. In: Budäus, Dietrich/Peter Conrad und Georg Schreyögg (Hrsg.). Managementforschung 8. New Public Management. Berlin, New York 1998, S. 93-122
- De Spindler, Jürg (1999):** FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften. Bern, Stuttgart, Wien 1998
- Steiner, Reto (1997):** Entraînement pour politique et administration. In: Friconomy, o. J., Nr. 3, S. 21-25
- Thom, Norbert (1997):** Management des Wandels. Grundelemente für ein differenziertes und integriertes „Change Management“. In: Die Unternehmung, 51. Jg. 1997, Nr. 3, S. 201-214

**Referenten, Diskussionsleiter und Experten Arbeitsgruppen
(in alphabetischer Reihenfolge):**

- Altermatt Kurt** Dr., Finanzverwalter & Projektleiter WOV, Kanton Solothurn
- Baumgartner Klaus** Dr., Stadtpräsident, Bern
- Brändli Sebastian** Dr., Kantonsrat Kt. Zürich, Zürich
- Buschor Ernst** Prof. Dr., Regierungsrat, Bildungsdirektion Kanton Zürich, Präsident der SGVW
- Hofmeister Albert. E.** Dr., Chef Inspektorat VBS, Bern
- Huber Henri**, Gemeindepräsident, Köniz
- Jeanrichard Francis**, alt Direktor, Bundesamt für Landestopographie, Köniz
- Kalbermatten Ruth**, Gemeindepräsidentin, Visp
- Kaufmann Martin**, Direktor, Gemini Consulting, Zollikon, Vorstandsmitglied SGVW
- Keller Beat**, lic.iur., Abteilungsvorsteher, Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kt. Bern, Bern
- Knoepfel Peter**, Professor, idehap, Lausanne
- Loeffler Eike**, Dr., OECD (PUMA), Paris
- Meier Christian**, Controller der Stadt Thun, Vorstandsmitglied SGVW
- Morisoli Sergio**, Direttore, della Divisione delle risorse, Cantone del Ticino, Bellinzona
- Müller Esther**, Dr., Leitung Steuerverwaltung der Stadt Luzern
- Schedler Kuno**, Prof., IDT, Universität St. Gallen
- Schwitz Wolfgang**, Dr. rer. nat., Direktor, Eidg. Amt für Messwesen, Bern-Wabern
- Studer Urs**, mundi consulting ag, Bern, Vorstandsmitglied SGVW
- Tschanz Peter**, Direktionsadjunkt, Präsidialdirektion, Stadt Bern
- Wanner Christian**, Landammann, Vorsteher des Finanzdepartementes Kanton Solothurn
- Werder Hans**, Dr., Generalsekretär UVEK, Bern, Mitglied Patronatskomitee SGVW
- Windlin H.**, Dr.iur., ehem. Landschreiber, Kanton Zug