

Universität Bern
Kompetenzzentrum für Public Management

**UNIVERSITÄT
BERN**

Falkenplatz 9, 3012 Bern, 031 631 53 11, kpm@kpm.unibe.ch

Schlussevaluation „Strategie Gemeinden“

**im Auftrag des Amtes für Gemeinden
und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern**

11. Februar 2005

Andreas Ladner
Jan Fivaz
Daniel Schwarz

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	v
1 Gemeindereformen in der Schweiz	1
1.1 Die „Strategie Gemeinden“ des Kantons Bern.....	1
1.2 Reformen auf kommunaler Ebene in der Schweiz.....	3
2 Fragestellung, methodisches Vorgehen und Datenbasis	7
2.1 Auftrag und Fragestellungen	7
2.2 Methodisches Vorgehen	8
2.3 Rücklauf und Strukturdaten der Gemeinden	9
3 Kenntnis und Wahrnehmung der „Strategie Gemeinden“	11
3.1 Beziehung und Informationsaustausch zwischen Kanton und Gemeinden.....	11
3.2 Kenntnis der „Strategie Gemeinden“ in den Berner Gemeinden	14
3.3 Wahrnehmung der „Strategie Gemeinden“ in den Berner Gemeinden.....	18
4 Reformen auf kommunaler Ebene im Kanton Bern	24
4.1 Voraussetzungen und generelle Haltung gegenüber Gemeindereformen	24
4.2 Geplante und durchgeführte Reformen	29
4.3 Haltungen bezüglich der Einführung von ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards	38
5 Wirksamkeit der „Strategie Gemeinden“	43
5.1 Veränderungen der Reformtätigkeit gegenüber 1998	43
5.2 Direkte Reformausrwirkungen der „Strategie Gemeinden“	45
5.3 Abschliessende Beurteilung	46
6 Einbettung in weitere Reformprojekte	47
6.1 Kompatibilität der „Strategie Gemeinden“ mit dem FILAG sowie der Einführung von ziel- und wirkungsorientierte Mindeststandards	47
6.2 Kompatibilität der „Strategie Gemeinden“ mit der Agglomerationsstrategie sowie der Bezirks- und Wahlkreisreform.....	48
7 Fazit und Handlungsbedarf	49
7.1 Antworten zu den drei zentralen Aspekten des Evaluationsberichtes.....	49
7.2 Zu diskutierender Handlungsbedarf	51

Anhang und Literaturverzeichnis.....	54
Anhang	54
Anhang 1 Abkürzungsverzeichnis.....	54
Anhang 2 Fragebogen und Antworthäufigkeiten der Befragung der Gemeinderatspräsidenten/-innen.....	55
Anhang 3 Fragebogen und Antworthäufigkeiten der Befragung der Gemeindeschreiber/-innen	70
Anhang 4 Liste der interviewten Personen (Experteninterviews)	85
Anhang 5 Leitfaden für die Experteninterviews.....	85
Literaturverzeichnis.....	88

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Rücklauf nach Einwohnerzahl, Sprachregion und Gemeindetypus	9
Tabelle 3.1	Beurteilung der allgemeinen Zusammenarbeit mit dem Kanton.....	12
Tabelle 3.2	Unterstützung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton	13
Tabelle 3.3	Beurteilung von Beratung und Unterlagen des Kantons	14
Tabelle 3.4	Allgemeiner Kenntnis- und Informationsstand zur „Strategie Gemeinden“ ...	14
Tabelle 3.5	Kenntnisstand über die Ziele der „Strategie Gemeinden“	17
Tabelle 3.6	Beurteilung der „Strategie Gemeinden“	19
Tabelle 3.7	Wahrgenommene Stärken und Schwächen der „Strategie Gemeinden“	20
Tabelle 4.1	Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde	25
Tabelle 4.2	Probleme bei der Besetzung von Exekutivämtern.....	25
Tabelle 4.3	Beurteilung der Reformfreudigkeit in Berner Gemeinden.....	26
Tabelle 4.4	Beurteilung der Reformaktivität des Kantons Bern	26
Tabelle 4.5	Beurteilung der Sinnhaftigkeit unterschiedlicher Reformbereiche	27
Tabelle 4.6	Erfolgreich durchgeführte Reformprojekte im Bereich der Behörden- und Verwaltungsorganisation	30
Tabelle 4.7	Eingeführte Massnahmen aus dem Bereich von New Public Management.....	31
Tabelle 4.8	Veränderung der Interkommunalen Zusammenarbeit und Rolle der „Strategie Gemeinden“	33
Tabelle 4.9	Beurteilung von Gemeindefusionen	35
Tabelle 4.10	Konkrete Fusionsprojekte in den Gemeinden	36
Tabelle 4.11	Beurteilung einer minimalen Gemeindegrösse.....	37
Tabelle 4.12	Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen.....	38
Tabelle 4.13	Anleitung des Kantons in der kommunalen Aufgabenerfüllung	39
Tabelle 4.14	Grundsätzliche Haltung zu ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards	39
Tabelle 4.15	Erwünschter Einsatz ziel- und wirkungsorientierter Mindeststandards nach Aufgabenbereichen	40
Tabelle 4.16	Erfahrungen mit Mindestanforderungen im Sozialhilfegesetz	41
Tabelle 5.1	Veränderung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) seit 1998	44

Tabelle 5.2	Veränderung bei den Fusionsabsichten seit 1998.....	45
Tabelle 5.3	Auslösung von Reformen durch die „Strategie Gemeinden“	46
Tabelle 6.1	Beurteilung der Koordination zwischen den verschiedenen Reformprojekten..	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1	Gründe und Auslöser für Gemeindereformen.....	28
---------------	---	----

Zusammenfassung

Datenbasis

Der Bericht beinhaltet die Ergebnisse der Schlussevaluation zur „Strategie Gemeinden“, der Gemeindereformstrategie des Kantons Bern. Im Rahmen der Evaluation wurde im August und September 2004 unter sämtlichen 398 Gemeinderatspräsidenten/-innen sowie Gemeindeschreiber/-innen eine schriftliche Befragung durchgeführt. Die Rücklaufquote betrug 73.5 Prozent bei den Gemeinderatspräsidenten/-innen und 82.9 Prozent bei den Gemeindeschreiber/-innen. Ergänzend wurden persönliche Experteninterviews mit 19 Vertreterinnen und Vertretern aus einzelnen Gemeinden, der Regierungsstatthalterämter, des Berner Gemeinde- sowie Gemeindeschreiberverbandes, der Fraktionen im Grossen Rat sowie dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern durchgeführt.

Wichtigste Ergebnisse

Ausgehend von dieser Datenbasis soll der Bericht folgende drei Schwerpunktfragen beantworten:

1. Wurde die „Strategie Gemeinden“ des Kantons in den Gemeinden wahrgenommen? Wie gross ist der Wissensstand über die Ziele und Inhalte der Strategie Gemeinden?

Die „Strategie Gemeinden“ ist in den Berner Gemeinden ein Begriff. Es besteht ein relativ hoher Informationsstand über die groben Inhalte der Strategie. Zudem geht aus der Evaluation hervor, dass die Informationsmassnahmen des Kantons über die „Strategie Gemeinden“ ausreichend sind, was die Menge der Informationen betrifft. Viele der kommunizierten Informationsinhalte (z.B. die Ziele der Reform und die daraus sich ableitenden konkreten Massnahmenpakete) werden jedoch als zu unpräzise und zu wenig greifbar taxiert. Dies ist nicht primär ein Problem der Kommunikation, sondern eines des Inhalts und der Ausrichtung der Strategie selbst. Wichtiger als die strategischen Absichtserklärungen sind für die Gemeindevertreter die spezifischen Massnahmen und Gesetzesänderungen, die diese implizieren.

2. Hat die „Strategie Gemeinden“ Auswirkungen auf die Reformaktivitäten der Berner Gemeinden gehabt? In welcher Weise hat sich die Strategie auf die Reformtätigkeit ausgewirkt? Welche Reformen wurden ausgelöst?

In den drei Reformbereichen NPM, IKZ und Fusionsprojekte haben die Reformaktivitäten in den letzten vier Jahren zugenommen, wobei der Hauptanteil auf die massive Zunahme der IKZ entfällt. Im NPM-Bereich werden in erster Linie die einfach einzuführenden Elemente des weit gefassten NPM-Konzeptes von den Gemeinden übernommen und bei den Gemeindefusionen wird vor allem häufiger darüber diskutiert, ohne dass aus diesen Diskussionen bislang konkrete Projekte entstanden wären.

Die meisten Reformprojekte können nicht direkt auf die „Strategie Gemeinden“ zurückgeführt werden. Sehr viel bedeutender waren verbindliche kantonale Reformprojekte in einzelnen Politikbereichen. Die „Strategie Gemeinden“ hat jedoch indirekt positive Auswirkungen gezeitigt, indem sie das Bewusstsein für die Notwendigkeit von

Reformen in den Gemeinden gestärkt hat. Die Strategie wirkte vor allem reformbegleitend und -unterstützend, jedoch kaum reformauslösend.

3. Welche ersten Erfahrungen konnten die Gemeinden mit dem Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen machen?

Grundsätzlich wird die Einführung von ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards durch die Berner Gemeinden begrüsst und breit unterstützt. Es wurden lediglich zwei Vorbehalte geäussert: Zum einen müsse der Kanton dafür sorgen, dass diese Mindeststandards auch eingehalten bzw. bei Nichteinhaltung die vorgesehenen Sanktionen umgesetzt werden. Zum anderen wurde deutlich, dass bei der Definition der Mindeststandards noch nicht alle Probleme gelöst sind, vor allem was das Festlegen geeigneter Output-Kriterien betrifft. Allerdings waren selbst die kritischen Stimmen der Meinung, dass man zunächst noch weitere Erfahrungen mit diesem Instrument sammeln müsse.

Vorschläge für das weitere Vorgehen

Anhand der Ergebnisse dieser Schlussevaluation – vor allem anhand der aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse – werden folgende Vorschläge für das weitere Vorgehen des Kantons formuliert:

- *Die „Strategie Gemeinden“ braucht klarere Ziele.* Insbesondere sollten auch quantitativ messbare Ziele definiert werden. Auf diese Weise könnte auch eindeutiger gemessen werden, ob die „Strategie Gemeinden“ ihre Ziele erreicht oder nicht.
- *Ohne Druck keine Reformen, Freiwilligkeit bringt wenig.* Zwar werden Druck und Zwang von den Gemeinden abgelehnt, doch zeigt sich, dass es in Bereichen, in denen auf das Prinzip der Freiwilligkeit gesetzt wird, kaum zu Reformen gekommen ist. Zudem haben sich zahlreiche Experten dahingehend geäussert, dass etwas mehr Druck und Zwang auf die Gemeinden wohl notwendig sei, um etwas zu bewegen. Allerdings bezweifelten sie, dass der politische Wille mehr Druck auszuüben wirklich vorhanden sei.
- *Überprüfung und Kontrolle der ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards.* Sobald die Gemeinden mehr Erfahrungen mit den Mindeststandards gesammelt haben, sollten deren Wirkung überprüft werden. Dabei sollte vor allem überprüft werden, inwiefern die in den Experteninterviews angesprochenen Fehlanreize tatsächlich vorhanden sind.
- *Kompatibilität FILAG – „Strategie Gemeinden“ überprüfen.* In den Experteninterviews wurde der Verdacht geäussert, dass das FILAG und die „Strategie Gemeinden“ allenfalls in unterschiedliche Richtungen wirken würden. Während die „Strategie Gemeinden“ bemüht sei, die Gemeindestruktur des Kantons zu erneuern, so weise das FILAG strukturerehaltende Effekte auf, indem z.B. der Druck auf finanzschwache Gemeinden gemildert werde.
- *Vereinheitlichung der territorialen Gliederung des Kantons.* Aus den Experteninterviews ging hervor, dass die territorialen Neugliederungen in den verschiedenen Bereichen der letzten Jahre als Massnahmen zur Effizienzsteigerung und zum Abbau von

Verwaltungskosten im Grundsatz begrüsst werden. Allfälligen lokal- und regionalpolitischen Nachteilen solcher Strukturreformen müssen klare Vorteile gegenüber stehen, die jedoch nur durch eine konsequente Vereinheitlichung und Vereinfachung der territorialen Gliederung herbeigeführt werden könne. Entsprechend wurde die Forderung formuliert, vermehrt dafür zu sorgen, dass die verschiedenen funktionalen Gliederungen (z.B. Wahlkreise, Regierungsstatthalterämter, Regionen) möglichst deckungsgleich ausfallen.

- *Regionale Entwicklungsschwerpunkte und Wirtschaftsförderung.* Schliesslich gilt es auch im Bereich der Gemeindereformen die gesamte Entwicklung des Kantons Bern im Auge zu behalten. Eine besondere Bedeutung dürfte dabei den Agglomerationsgebieten und den regionalen Entwicklungszentren zukommen. Gewisse Aufgaben werden in Zukunft noch stärker überkommunal angegangen werden müssen. Mit den angestrebten Gemeindereformen darf es nicht darum gehen, Strukturhaltung zu betreiben, sondern es müssen den heutigen Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechende Formen der Organisation und Erbringung von kommunalen Aufgaben gefunden werden. Diese Reformen werden über das Zusammenlegen einzelner Gemeinden hinausgehen

Neben diesem generellen Handlungsbedarf werden auch Vorschläge bezüglich der Weiterentwicklung der vier eigentlichen Reformbereiche der „Strategie Gemeinden“ ausgemacht werden:

- *NPM-Projekte.* Angesichts der relativ grossen Ablehnung auf die die Kernelemente des NPM-Konzeptes in den Berner Gemeinden stossen, gilt es zu prüfen, ob nicht ein „NPM-light-Modell“ mit weniger tief greifenden, dafür aber rasch und ohne übermässigen administrativen Aufwand (wie er z.B. bei den Produktbudgets und vielen Leistungsindikatoren anfällt) umsetzbaren Reformelementen entwickelt werden sollte, um damit die kleineren und mittelgrossen Gemeinden gezielt ansprechen zu können.
- *IKZ-Projekte.* Angesichts der hohen Reformintensität in diesem Bereich scheinen weiter besondere Massnahmen zur Förderung von IKZ-Projekten nicht prioritär zu sein.
- *Einbezug Dritter in die Leistungserbringung.* Dieser Bereich beinhaltet nur ein beschränktes Potenzial und sollte daher ebenfalls nicht mehr prioritär verfolgt werden. Die Leistungserbringung durch andere Gemeinden kann weiterhin im Rahmen von IKZ-Projekten angegangen werden und bei der Leistungserbringung durch private Unternehmen scheinen die Möglichkeiten bereits weitgehend ausgeschöpft zu sein.
- *Fusionsprojekte.* Aus der an der Zahl der konkreten Fusionsprojekte enttäuschenden Bilanz geht deutlich hervor, dass die „Strategie Gemeinden“ kein eindeutig auf Gemeindefusionen ausgerichtetes Reformprogramm ist. Ob die weiteren Bemühungen des GFG ausreichen werden, ist zurzeit offen.

1 **Gemeindereformen in der Schweiz**

Im Einleitungskapitel werden in Abschnitt 1.1 die wichtigsten Inhalte der „Strategie Gemeinden“ des Kantons Bern zusammenfassend dargelegt. Abschnitt 1.3 bietet schliesslich einen Überblick zu aktuellen kommunalen Reformaktivitäten in anderen Schweizer Kantonen und verortet die Reformstrategie des Kantons Bern innerhalb dieses Kontextes.

1.1 **Die „Strategie Gemeinden“ des Kantons Bern**

Der Kanton Bern hat hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie mit Blick auf die Gemeindestrukturen selbst in den letzten Jahren eine beachtliche Reformtätigkeit entwickelt. Ziel dieser Reformprojekte ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Gemeinden erlauben, auch unter den veränderten wirtschaftlichen, finanzpolitischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen eine optimale Leistungserbringung zu gewährleisten. Zu den bedeutendsten dieser Reformprojekte zählen:

- Die neue Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und das neue Gemeindegesetz vom 16. März 1998. Sowohl die Verfassung als auch das Gesetz haben die Stellung der Berner Gemeinden gestärkt. Den Gemeinden wird ein möglichst weiter Handlungsspielraum eröffnet, den sie selbstverantwortlich wahrnehmen sollen.
- Das Gesamtprojekt Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden (AT) führte zur neuen Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung, die die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in den folgenden Jahren teilweise grundlegend verändert hat. Das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG) vom 27. November 2000 soll zu mehr Transparenz und Vergleichbarkeit in den Finanzen der Gemeinden führen. Zudem ist vorgesehen, dass der Kanton Gemeinden, die gewisse Mindeststandards nicht erreichen, Leistungen kürzen oder gar verweigern kann. Volle Wirkung wird das FILAG erreichen, sobald alle Übergangsfristen mit den finanziellen Ausgleichen für „Härtefälle“ (vor allem Kleinstgemeinden) abgelaufen sind.
- Hinzu kommen vom Kanton begleitete Pilotprojekte in den Bereichen New Public Management (NPM) und Benchmarking sowie Reformprojekte in einzelnen Aufgabenbereichen wie z.B. die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehr, dem Bevölkerungsschutz oder bei den Sozialdiensten. Letztere wurden durch das neue Sozialhilfegesetz vom 11. Juni 2001 neu geordnet, das in diesem Bereich das Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen einführt. Die Übergangsfrist für die Gemeinden zur Anpassung des Sozialwesens an die neuen gesetzlichen Grundlagen läuft am 1. Januar 2005 ab.

- Das neue Gemeindefusionsgesetz (GFG), das auf der Basis der „Strategie Gemeinden“ (GEREF) (vgl. unten) vom Regierungsrat vorgeschlagen wurde, wurde soeben vom Grossen Rat mit grossem Mehr verabschiedet.¹ Das Gesetz möchte über eine Neuregelung der finanziellen Anreize für fusionswillige Gemeinden den Bestand innerhalb von zwölf Jahren auf rund 300 Gemeinden senken.
- Ebenfalls – zumindest indirekte – Auswirkungen auf die Gemeinden werden die kantonalen Reformen im Bereich der Gebietseinteilungen, wie z.B. die Neuordnung der Amtsbezirke bzw. der Regierungsstatthalterämter, die Wahlkreisreform oder die Agglomerations- bzw. die Regionalpolitik, aufweisen.

Das zentrale strategische Konzept des Kantons Bern für die Reformen auf kommunaler Ebene ist im GEREf-Bericht des Regierungsrates vom 5. Juli 2000 und in der dazugehörigen Planungserklärung des Grossen Rates vom 21. November 2000 festgehalten.

Auf der Grundlage des am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen neuen Gemeindegesetzes sollten weitere Reformen auf Gemeindeebene gefördert und die Gemeindestrukturen im Kanton Bern den gewandelten Bedürfnissen und Anforderungen angepasst werden, so dass eine optimale Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden ermöglicht wird. Dabei verzichtet die im GEREf-Bericht dargelegte „Strategie Gemeinden“ bewusst auf eine Festlegung einer allgemeingültigen, optimalen Gemeindegrösse und verfolgt ihr Ziel mit einem möglichst breit gefächerten Ansatz. Bei der Wahl dieser Strategie wurden die Erfahrungen aus anderen Kantonen berücksichtigt (z.B. aus dem Kanton Luzern), die gezeigt haben, dass es keine Patentlösungen betreffend der Gemeindestrukturen gibt. Je nach Aufgabenbereich und den Strukturen der beteiligten Gemeinden sollen möglichst massgeschneiderte Reformen zum Einsatz kommen. Ferner muss auf die historisch gewachsenen, identitätsstiftenden politischen Gemeindestrukturen Rücksicht genommen werden, wenn der beabsichtigte Strukturwandel erfolgreich bewältigt werden soll.

Die vom Kanton unterstützten und geförderten Reformen können vier Bereichen zugeordnet werden:

- Die interne Reorganisation der Gemeindebehörden und Einführung von NPM,
- eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit (IKZ),
- den Einbezug Dritter (z.B. andere Gemeinden, privatwirtschaftlichen Unternehmen) in die Leistungserbringung (Outsourcing) sowie
- die Fusion von Gemeinden.

Bei der Durchsetzung der Reformen soll auf die Ausübung von Zwang verzichtet werden. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass von oben herab verordnete Reformen keinen tauglichen Ansatz darstellen. Der angestrebte Strukturwandel soll vielmehr mit konkreten Beratungsangeboten und im Dialog mit den Gemeinden erreicht werden. Bei der Förderung von Gemeindefusionen soll zusätzlich auf finanzielle Anreize zurückgegriffen werden, wobei da-

¹ Der Grosse Rat hat das GFG am 25. November 2004 mit 139 zu 4 Stimmen gutgeheissen (vgl. Der Bund vom 26. November 2004, S. 37).

mit ursprünglich lediglich FILAG-Beiträge an Vorabklärungen und Machbarkeitsstudien gemeint waren, die dem Ziel dienen sollten, vertiefende Einsichten zu gewinnen und Entscheidungsgrundlagen für die betroffenen Gemeinden bereitzustellen. Die eigentliche Fusion hingegen sollte nicht subventioniert werden. Diese ursprüngliche Absicht wird aufgrund der bisherigen Erfahrungen und auch mit Blick auf die Planungserklärung des Grossen Rates durch das neu vorgeschlagene GFG ergänzt, indem dieses nach erfolgreich durchgeführter Fusion in beschränktem Umfang Finanzhilfen anbietet.² Dadurch sollen freiwillige Zusammenschlüsse gefördert und die Leistungsfähigkeit der fusionierten Gemeinde gesteigert werden.

Im Rahmen der „Strategie Gemeinden“ soll ferner die Ausrichtung der kantonalen Aufsicht gegenüber den Gemeinden verändert werden. Während bislang die Aufsicht zeitlich erst spät, dann aber sehr restriktiv und detailliert einsetzte, soll sie neu in einem möglichst frühen Stadium wirksam werden und sich an der Einhaltung der zu erzielenden Wirkungen des kommunalen Handelns orientieren. Mit anderen Worten: der Kanton wird in Zukunft vermehrt das „Was“ und nicht das „Wie“ bei der Aufgabenerfüllung vorgeben und überwachen.

Eine zentrale Rolle wird dabei die Steuerung über Mindestanforderungen einnehmen. Diese sollen den Gemeinden möglichst klare ziel- und wirkungsorientierte Vorgaben (minimale Leistungsstandards) machen. Ob aber eine Gemeinde die geforderten Leistungen alleine, im Verbund mit anderen Gemeinden oder durch den Beizug von privaten Unternehmungen erfüllen will, bleibt ihr überlassen. Ist eine Gemeinde nicht in der Lage, die an sie gestellten Mindestanforderungen zu erfüllen, so sieht das Konzept vor, dass der Kanton der betreffenden Gemeinde Leistungen kürzen oder aufsichtsrechtlich einschreiten kann.

In seiner Planungserklärung vom 21. November 2000 hat der Grosse Rat vom GEREF-Bericht Kenntnis genommen und einige zusätzliche Forderungen an die Strategie formuliert. Der Grosse Rat unterstützte die Aussage, dass Zwangsfusionen kein zielführendes Instrument darstellen. Dennoch erwartete er vom Regierungsrat, dass dieser den notwendigen Reformprozess – insbesondere bei der interkommunalen Zusammenarbeit und den Gemeindefusionen – nicht nur passiv begrüsst, sondern auch aktiv fördert und unterstützt.

Als eine zentrale Massnahme zur Förderung der Reformen erachtete der Grosse Rat das Setzen von verbindlichen Mindestanforderungen. Diesbezüglich erwartete er, dass der Regierungsrat Verfahren und Kriterien festlegt, unter welchen Bedingungen und zu welchem Zeitpunkt Gemeinden, die diese Mindeststandards nicht erfüllen, mit Sanktionen zu rechnen haben.

Zusätzlich erachtete es der Grosse Rat als notwendig, dass Gemeindefusionen sowie die interkommunale Zusammenarbeit auch über die Amtsbezirks- und Kantons Grenzen hinweg als weitere Reformarten unterstützt werden.

1.2 Reformen auf kommunaler Ebene in der Schweiz

Im internationalen Vergleich zeichnet sich die Schweizer Gemeindestruktur durch zahlreiche und verhältnismässig kleine Gemeinden aus. Dennoch hat sich im Verlauf der Zeit der Ge-

² Das GFG sieht vor, dass fusionierende Gemeinden – sofern die neue Gemeinde mehr als 1'000 Einwohner umfasst – pro Einwohner 400 Franken, höchstens aber 400'000 Franken erhalten. Schliessen sich mehr als zwei Gemeinden zusammen, wird der Betrag noch erhöht.

meindebestand als überaus stabil erwiesen. Die Zahl der politischen Gemeinden ist seit 1848 lediglich von 3'203 auf 2'798 Gemeinden gesunken (Stand 1. Oktober 2004).

In den letzten Jahren ist jedoch verstärkt Bewegung in das Gemeindegefüge der Schweiz gekommen, vor allem weil sich die Gemeinden mit immer zahlreicheren und komplexeren Aufgaben konfrontiert sehen. Ebenfalls gestiegen sind die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an ihre Gemeinde, sowohl was den Umfang und die Qualität des Dienstleistungsangebots betrifft, als auch was die Effizienz, mit der dieses Angebot erbracht werden soll, anbelangt. Hinzu kommt, dass die Gemeinden zunehmend mit finanziellen und personellen Ressourcenproblemen zu kämpfen haben. Zum einen hat sich ihre finanzielle Lage seit Anfang der 1990er Jahre deutlich verschlechtert. Zum anderen bekunden vor allem kleinere Gemeinden zunehmend Probleme bei der Rekrutierung geeigneter Personen für die zahlreichen zu besetzenden Milizämter.

Der Kanton Bern hat auf diese Herausforderungen mit der Formulierung der „Strategie Gemeinden“ und einer Reihe von weiteren Reformprojekten reagiert (vgl. Abschnitt 1.1). Nachfolgend soll nun ein Überblick zu den Reformansätzen in anderen Kantonen geboten werden.

Der *Kanton Luzern* wollte in seinem ursprünglichen Reformprojekt (Luzern '99) den Gemeinden eine Mindestgrösse von 3'000 Einwohnern vorschreiben. Dabei beabsichtigte der Kanton sämtliche Gemeinden, die nach Ablauf einer Übergangsfrist weniger als 3'000 Einwohner aufgewiesen hätten, zwangsweise mit Nachbargemeinden zu fusionieren. Übrig bleiben sollten maximal 60 der damals 107 Luzerner Gemeinden. Nach heftigen politischen Widerständen wurde die Strategie radikal umformuliert. Die neue Strategie „Gemeindereform 2000+“ setzt hauptsächlich auf die Reform der Aufgabenverteilung und des Finanzausgleichsgesetzes, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist (vgl. Lauber 2004). Seither ist in vielen Gemeinden eine ernsthafte Fusionsdiskussion in Gang gekommen, die teilweise bereits in konkrete Fusionsprojekte und -entscheide mündeten.

Eine ähnliche Strategie zur Reform der Gemeindestrukturen verfolgt schon seit Jahren der *Kanton Freiburg*. Auch hier sollen Gemeindefusionen mit negativen und positiven finanziellen Anreizen gefördert werden. Während sich im Kanton Luzern Gemeindefusionen erst langsam abzuzeichnen beginnen, hat sich die Gemeindezahl im Kanton Freiburg, dessen Programm bereits seit einigen Jahren umgesetzt wird, seit 1988 um 78 Gemeinden verringert und liegt heute bei 182. Allerdings verfügt Freiburg über eine selbst im schweizerischen Kontext äusserst kleinräumige Gemeindestruktur und einen entsprechend grossen Handlungsbedarf.

Ebenfalls mit einem grösseren Reformprojekt befasst sich der *Kanton Tessin*. Eine 1998 erschienene Studie hat ebenfalls eine minimale Gemeindegrösse errechnet. Laut dieser Studie liegt die Mindesteinwohnerzahl für eine politisch, wirtschaftlich und sozial funktionierende Gemeinde im Kanton Tessin bei rund 1'200 Personen. Ausgehend von dieser Studie beabsichtigt der Tessiner Regierungsrat innerhalb von 15 Jahren die Anzahl der Gemeinden von 245 im Jahr 2002 auf 86 zu reduzieren (D' Alessandro 2002: 7). Bereits innerhalb von zwei Jahren sank die Anzahl um 25 auf aktuell 220 Gemeinden.

Wiederum mit einem anderen Konzept hat der *Kanton Thurgau* am Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er Jahre sein Gemeindegewesen reformiert. Dieser Kanton stellt allerdings insofern einen Spezialfall dar, als dass es primär darum ging, das historisch bedingte, komplexe und unübersichtliche System des Dualismus von Munizipal- und Ortsgemeinden zu überwinden. Dazu wurden vom Thurgauer Grossen Rat auch Zwangsfusionen angeordnet. Heute ist

dieser Prozess abgeschlossen und es wird lediglich noch über das Schicksal von etwa sechs Kleingemeinden diskutiert, die die Mindestanforderungen des Kantons bezüglich Leistungsfähigkeit nicht erfüllen.

Seit kurzer Zeit sind Gemeindereformen in drei weiteren Kantonen in grösserem Stil aktuell geworden. Der *Kanton Schaffhausen* verfolgt seit 2002 mit dem gemeinsam von Kanton und Gemeinden formulierten Reformprojekt „sh.auf“ in verschiedenen Bereichen das Ziel, die kantonalen und kommunalen Strukturen leistungsfähiger zu gestalten. Zum Projekt gehört die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die Reform des Finanzausgleichs sowie auch die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit, der Zentrums- und Regionenbildung sowie von Gemeindezusammenschlüssen. Die hierfür notwendigen rechtlichen Grundlagen sollen gemäss Zeitplan bis 2006 zur Verfügung stehen. Obwohl auf erzwungene Gemeindefusionen verzichtet wird, sieht ein optimistisches Szenario eine Reduktion der Gemeindezahl von heute 33 auf deren sieben vor (vgl. Kanton Schaffhausen 2004). In zahlreichen Gemeinden ist die Fusionsdiskussion tatsächlich bereits in Gang gesetzt worden. So haben je zwei Gemeinden dieses Jahr schon den Entschluss zur Fusion gefasst, so dass der Kanton Anfang 2005 nur noch über 31 Gemeinden verfügen wird.

Ähnlich ausgestaltet ist das Projekt „Gemeindestrukturreform“ im *Kanton Glarus*, das im Mai 2004 gestartet worden ist. Bis 2006 soll gemäss Zeitplan der Projektgruppe der Glarner Landsgemeinde eine verbindliche Stossrichtung zur Genehmigung präsentiert werden. Der Kanton hat 38'000 Einwohner, weist aber 27 politische Gemeinden auf. Hinzu kommen Bürger-, Schul- und Fürsorgegemeinden, so dass es der Kanton mit insgesamt rund 90 verschiedenen Gemeindebehörden zu tun hat. Vor diesem Hintergrund lancierte der Chef der Fachstelle für Gemeindefragen in der Glarner Verwaltung Ende 2003 gar den Vorschlag, die Anzahl Gemeinden vor dem Hintergrund sich stark verschlechternder Gemeindefinanzen und Problemen bei der Ämterbesetzung in den Gemeinden auf sieben zu reduzieren.

Im *Kanton Graubünden* stiess die Regierung im Jahr 2000 mit dem Bericht „Bündner Gemeinden nach 2000“ eine Reformdiskussion an, die nicht auf einer gross angelegten kantonalen Reformstrategie fusste, sondern „Informationen und Impulse für eine unvoreingenommene Auseinandersetzung mit der Zukunft des bündnerischen Gemeindegewebes“ vermitteln wollte (Kantonales Gemeindeinspektorat Graubünden 2000). Graubünden besitzt nach zwei Gemeindefusionen in den letzten vier Jahren noch 208 Gemeinden und verfügt neben dem Kanton Jura über die geringste durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde (rund 900). Der Kanton verzichtet dennoch freiwillig auf die Ausübung von Zwang, obschon sowohl das bündnerische Gemeindegesetz als auch die mehrmals revidierten Grundlagen des Finanzausgleichs entsprechende Zwangsinstrumente zur Verfügung stellen würden, sofern eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender Ressourcen dauerhaft ausser Stande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen. Nach Angaben der Kantonsregierung ist inzwischen in Sachen Gemeindezusammenschlüsse einiges in Bewegung geraten. Im März 2004 waren zwölf konkrete Fusionsprojekte zu verzeichnen und in vielen Gemeinden seien solche andiskutiert worden (Kantonsregierung Graubünden 2004). Auf 2005 hin stellt die Regierung eine Konkretisierung der Gemeindereformstrategie des Kantons in Aussicht.

Grundsätzliche Gedanken um ihre Gemeindestruktur und die Verbesserung der kommunalen Leistungsfähigkeit machen sich fast alle Kantone. Klar ist jedoch, dass es keinen Königsweg gibt. Jeder Kanton muss den spezifischen Umständen seiner Gemeindestruktur bei deren Reform Rechnung tragen. Mit der „Strategie Gemeinden“ hat der Kanton Bern im Jahr 2000 einen Weg eingeschlagen, der sich von den Reformkonzepten anderer Kantone wie Luzern,

Thurgau oder Freiburg deutlich abhob. Der Kanton Bern hat einen sehr breiten Reformansatz gewählt und betrachtet darin Gemeindefusionen eher als erwünschten, freiwilligen Schluss- und nicht als Ausgangspunkt der Strukturreformen. Die meisten der seither ebenfalls in die Reformdiskussion eingestiegenen Kantone scheinen sich der „Berner“ Auffassung anzuschliessen, dass die Leistungsfähigkeit der Gemeinden besser über die Regelung des Finanzausgleichs und mittels Mindestanforderungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung verbessert werden kann als mit der direkten Erzwingung von Zusammenschlüssen. Somit scheinen sich die Gemeindereformdiskussionen in der Schweiz zunehmend von einer reinen Fokussierung auf Gemeindefusionen verstärkt auf die Beachtung folgender Punkte zu konzentrieren:

- Die konkrete Ausgestaltung der Finanzausgleichströme zwischen Kantonen und Gemeinden bzw. das Setzen von finanziellen Anreizen,
- die sinnvolle Definition von outputbezogenen, ziel- und wirkungsorientierten Mindestanforderungen bei der Aufgabenerfüllung (im Gegensatz zu Input-Anforderungen) sowie
- die Ausgestaltung und Anwendung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen durch den Kanton, sofern sich Gemeinden als ungenügend leistungsfähig erweisen.

Die „Strategie Gemeinden“ des Kantons Bern kann in diesem Sinne durchaus als wegweisend bezeichnet werden.

2 Fragestellung, methodisches Vorgehen und Datenbasis

Der Abschnitt 2.1 befasst sich mit dem Auftrag zur Schlussevaluation der „Strategie Gemeinden“, wie er dem Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern erteilt worden ist und listet die darin enthaltenen Fragestellungen auf. Im Abschnitt 2.2 wird das methodische Gerüst des vorliegenden Evaluationsberichtes skizziert, während sich der Abschnitt 2.3 der Datenbasis der in den folgenden Kapiteln präsentierten Auswertungen widmet.

2.1 Auftrag und Fragestellungen

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern hat am 13. Mai 2004 das Kompetenzzentrum für Public Management beauftragt, die Wirkung des GEREFF-Berichtes bzw. der „Strategie Gemeinden“ auf die Reformtätigkeit in den Gemeinden hin einer Schlussevaluation zu unterziehen. Insbesondere sollten dabei folgende Fragen beantwortet werden:

- Wurde die „Strategie Gemeinden“ des Kantons in den Gemeinden wahrgenommen? Wie gross ist der Wissensstand über die Ziele und Inhalte der Strategie Gemeinden?
- Hat die „Strategie Gemeinden“ Auswirkungen auf die Reformaktivitäten der Berner Gemeinden gehabt? In welcher Weise hat sich die Strategie auf die Reformtätigkeit ausgewirkt? Welche Reformen wurden ausgelöst?
- Welche ersten Erfahrungen konnten die Gemeinden mit dem Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen machen?

Im November 2002 wurde die „Strategie Gemeinden“ bereits einer Zwischenevaluation durch das KPM unterzogen, die auf 13 Experteninterviews (Gemeinderatspräsidenten, Gemeindeschreiber, Regierungsstatthalter und Verbandsvertreter; vgl. Bericht „GEREF-Evaluation“ vom 4. November 2002). Die Zwischenevaluation sollte ein generelles Bild über die Stimmung und ersten Erfahrungen unter den Gemeinden mit der Reformstrategie des Kantons vermitteln. Diese diente zudem auch der vorliegenden Schlussevaluation auch als Grundlage.

Für die Schlussevaluation wurde am 23. August 2004 sämtlichen 398 Gemeinderatspräsidentinnen und -präsidenten sowie Gemeindeschreiberinnen und -schreibern ein schriftlicher Fragebogen per Briefpost zugestellt. Die Antwortfrist dauerte bis zum 22. Oktober 2004. Zusätzlich wurden zwischen dem 13. Juli und 3. Dezember 2004 19 Experteninterviews geführt, in denen die Thematik der Gemeindereformen vertieft behandelt wurde. Diese Interviews dienen im Rahmen des vorliegenden Berichts dazu, die quantitativen Auswertungen der schriftlichen Fragebogen mit qualitativen Aussagen zu ergänzen und zu gewichten. Das Hauptaugenmerk der Schlussevaluation wird jedoch auf der Auswertung der schriftlichen Befragung liegen.

Mit Absicht wurden die 19 Interviews so gewählt, dass sie sich mit der Liste der interviewten Personen des Zwischenberichts weit gehend decken. Die Interviews umfassten acht Vertre-

rinnen und Vertreter aus sieben Berner Gemeinden, zwei Regierungsstatthalter, je ein Vertreter des Verbands Berner Gemeinden (VBG) und der Berner Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (BEGG) sowie je eine Vertreterin bzw. ein Vertreter aus folgenden fünf Fraktionen des Grossen Rates: SVP, SP, FDP, EVP und GFL. Hinzu kam ein Interview mit einem Vertreter des kantonalen Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR). Die komplette Liste der interviewten Personen befindet sich im Anhang des Berichts.

Bei der Auswahl der Gemeinden, mit deren Vertretern gesprochen wurde, wurde darauf geachtet, dass sowohl Gemeinden mit erfolgreichen als auch solche mit gescheiterten Reformprojekten berücksichtigt wurden. Ferner wurde Wert darauf gelegt, dass Gemeinden unterschiedlicher Grösse und aus verschiedenen Regionen des Kantons berücksichtigt wurden.

2.2 Methodisches Vorgehen

Als Grundlage der Evaluation der „Strategie Gemeinden“ wurden im August/September 2004 zwei schriftliche Befragungen durchgeführt – die eine richtete sich an sämtliche Gemeinderatspräsidentinnen und -präsidenten, die andere richtete sich an alle Gemeindeschreiberinnen und -gemeindeschreiber im Kanton Bern. Die beiden Fragebogen finden sich zusammen mit den prozentualen Häufigkeitsauswertungen im Anhang (Anhänge 2 und 3) zu diesem Bericht.

Ergänzt wurden diese Erhebungen durch 19 Experteninterviews. Eine Liste mit den interviewten Experten sowie der Leitfaden zur Durchführung dieser halbstandardisierten Interviews sind ebenfalls im Anhang (Anhänge 4 und 5) aufgeführt.

Die Befragungen konzentrierten sich auf den Kenntnisstand bezüglich der „Strategie Gemeinden“ sowie auf die Reformtätigkeit in den Gemeinden. Diese beiden Bereiche werden in den Kapiteln 3 sowie 4 und 5 behandelt. Die aktuelle Reformtätigkeit der Berner Gemeinden wird zudem einem Vergleich mit einer Gemeindeschreiberbefragung unterzogen, die 1998 durchgeführt wurde, wodurch das Niveau der momentanen Reformaktivitäten besser beurteilt und zu den älteren, bereits vorliegenden Ergebnissen in Bezug gesetzt werden kann.

Wo sich aufgrund der zusätzlich durchgeführten Experteninterviews präzisierende Erkenntnisse ergeben haben, werden diese in den nachfolgenden Abschnitten direkt eingeflochten. Gleich wird auch verfahren, wenn sich aus den Interviews klare Widersprüche zu den Ergebnissen der schriftlichen Befragung ergeben haben.

Box 2.1 – Lese- und Interpretationshilfe

In den nachfolgenden Tabellen und Abbildungen wird in der Regel die Abkürzung „GP“ für Gemeinderatspräsidentinnen und -präsidenten sowie „GS“ für Gemeindeschreiberinnen und -schreiber verwendet. Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Text selbst nur die männliche Form verwendet, die weibliche Anrede ist jeweils eingeschlossen.

Da nicht alle 398 Berner Gemeinden an den Befragungen teilgenommen haben und auch von den teilnehmenden Gemeinden nicht immer sämtliche Fragen beantwortet worden sind, kommt es bei den verschiedenen Fragen zu unterschiedlichen Fallzahlen. Diese werden mit „N“ gekennzeichnet und sind bei den Abbildungen und Tabellen jeweils vermerkt.

2.3 Rücklauf und Strukturdaten der Gemeinden

Von den jeweils 398 Fragebogen, die an sämtliche Gemeinderatspräsidenten und Gemeindeschreiber im Kanton Bern versandt wurden, haben bei den Gemeinderatspräsidenten 294 (73.5 Prozent) und bei den Gemeindeschreibern 330 (82.9 Prozent) diesen beantwortet. Aufgrund dieser ausserordentlich hohen Rücklaufquote kann auch von einer *hohen statistischen Aussagekraft der Auswertungen* in den nachfolgenden Abschnitten ausgegangen werden.

Tabelle 2.1 Rücklauf nach Einwohnerzahl, Sprachregion und Gemeindetypus

	Anzahl im Kanton	Rücklauf GP (absolut)	Rücklauf- quote GP (in %)	Rücklauf GS (absolut)	Rücklauf- quote GS (in %)
Einwohnerzahl					
bis 249 Einwohner	50	27	54.0	38	76.0
250-499 Einwohner	81	56	69.1	61	75.3
500-999 Einwohner	84	63	75.0	71	84.5
1'000-1'999 Einwohner	68	53	77.9	55	80.9
2'000-4'999 Einwohner	82	68	82.9	74	90.2
5'000-9'999 Einwohner	19	15	78.9	18	94.7
10'000-19'999 Einwohner	10	9	90.0	10	100.0
über 20'000 Einwohner	4	3	75.0	3	75.0
Sprachregion					
Deutsch ³	350	259	74.0	295	84.3
Französisch ⁴	48	35	72.9	35	72.9
Gemeindetypus⁵					
Zentrumsgemeinden	8	7	87.5	6	75.0
Suburbane Gemeinden	27	20	74.1	26	96.3
Reiche Gemeinden	5	4	80.0	5	100.0
Periurbane Gemeinden	58	45	77.6	47	81.0
Touristische Gemeinden	13	9	69.2	12	92.3
Industriell-tertiäre Gemeinden	56	41	73.2	45	80.4
Ländliche Pendlerge- meinden	64	48	75.0	56	87.5
Agrarisch-gemischte Gemeinden	100	81	81.0	84	84.0
Agrarisch-periphere Gemeinden	67	39	58.2	49	73.1
Rücklauf insgesamt	398	294	73.9	330	82.9

Tabelle 2.1 zeigt, dass sowohl die Gemeinderatspräsidenten als auch die Gemeindeschreiber aus grösseren Gemeinden tendenziell häufiger den Fragebogen beantwortet haben als die Ver-

³ Inkl. die offiziell zweisprachige Stadt Biel/Bienne.

⁴ Inkl. die offiziell zweisprachige Gemeinde Evilard/Leubringen.

⁵ Gemäss Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS).

treter der kleinen Gemeinden. Selbst bei den Kleinstgemeinden fiel die Rücklaufquote jedoch nie unter 50 Prozent. Die schwächere Beteiligung unter den kleinen Gemeinden lässt sich neben Ressourcengründen auch damit erklären, dass unter diesen Gemeinden einige ihre Gemeindeschreibereien mit benachbarten Kommunen zusammengeschlossen haben. Gemäss telefonischen Rückmeldungen aus diesen Gemeinden haben die betroffenen Gemeindeschreiber in der Regel darauf verzichtet, denselben Fragebogen mehrmals auszufüllen.

Das arithmetische Mittel der Einwohnerzahl derjenigen Gemeinden, deren Vertreter den Fragebogen beantwortet haben, beträgt bei den Gemeinderatspräsidenten 2'638 und bei den Gemeindeschreibern 2'305 Einwohner. Diese Werte liegen relativ nahe bei der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Berner Gemeinden von 2'392.

Eine leicht tiefere Beteiligungsquote weisen die französischsprachigen Gemeinden auf. Dennoch ist in beiden Sprachregionen eine sehr gute Rücklaufquote von jeweils über 70 Prozent zu verzeichnen.

Ein weniger einheitliches Bild ergibt sich aufgrund der Aufschlüsselung des Rücklaufs nach Gemeindetypus. So kann nicht pauschal von einer tieferen Beteiligung ländlicher Gemeinden im Vergleich zu städtischen Gebieten gesprochen werden. Sowohl bei den Gemeinderatspräsidenten als auch -schreibern verzeichnen die agrarisch-peripheren Gemeinden – also häufig jene Gemeinden, die am weitesten von urbanen Zentren entfernt sind – die tiefste Rücklaufquote. Doch auch hier fällt die tiefste Beteiligung mit knapp 60 Prozent sehr zufrieden stellend aus.

Wirft man einen Blick auf einige persönliche Merkmale der antwortenden Gemeinderatspräsidenten und -schreiber, ergibt sich folgendes Bild: Der durchschnittliche Gemeinderatspräsident, der den Fragebogen beantwortet hat, ist seit 8.3 Jahren als Gemeinderat und seit fünf Jahren als Gemeinderatspräsident im Amt. Bei den Gemeindeschreibern liegt die durchschnittliche Anstellungszeit bei 13.3 Jahren, wobei dieser Wert zwischen 0.3 und 42 Jahren relativ breit streut. Ähnliche Angaben können dem Anhang mit Hilfe der eingetragenen Antworthäufigkeiten entnommen werden.

3 Kenntnis und Wahrnehmung der „Strategie Gemeinden“

Das dritte Kapitel befasst sich schwergewichtig mit der Beurteilung der „Strategie Gemeinden“ durch die Gemeindevertreter. Als erstes widmet sich Abschnitt 3.1 der Bewertung der Beziehung zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Anschliessend wird auf den Kenntnisstand zur „Strategie Gemeinden“ eingegangen (Abschnitt 3.2). Den Abschluss des Kapitels bildet der Abschnitt 3.3, in welchem die Gesamtbeurteilung der Gemeindereformstrategie durch die Gemeindevertreter dargestellt wird.

3.1 Beziehung und Informationsaustausch zwischen Kanton und Gemeinden

Bevor auf die spezifische Wahrnehmung und den Kenntnisstand bezüglich der Reformstrategie des Kantons eingegangen wird, widmet sich dieser Abschnitt zunächst einigen allgemeinen Fragen zum Verhältnis der Berner Gemeinden zum Kanton und zur Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stellen.

In der Tabelle 3.1 werden die Ergebnisse zur Frage nach der *allgemeinen Zufriedenheit in der Zusammenarbeit mit dem Kanton* dargestellt. Diese Frage stellt keinen konkreten Bezug zu einem bestimmten Reformprojekt her und kann daher als allgemeiner Stimmungsbarometer betrachtet werden. Lediglich knapp 13 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und fünf Prozent der Gemeindeschreiber bezeichnen die Zusammenarbeit mit dem Kanton als „schlecht“ oder „eher schlecht“. Für eine Mehrheit von mehr als 55 Prozent (Gemeinderatspräsidenten) bzw. 62 Prozent (Gemeindeschreiber) gestaltet sie sich „eher gut“ oder „gut“.

Im Vergleich mit der Gemeindeschreiberbefragung von 1998 fällt auf, dass die Werte im Grossen und Ganzen stabil geblieben sind. Der Anteil derjenigen, die die Zusammenarbeit als „eher gut“ bezeichnen, hat seit 1998 sogar etwas zugenommen, während die Zustimmung zur Rubrik „eher schlecht“ abgenommen hat. Die seither durchgeführten Reformprojekte haben somit der insgesamt recht positiven Beurteilung der Zusammenarbeit keinen Abbruch getan.

Tabelle 3.1 Beurteilung der allgemeinen Zusammenarbeit mit dem Kanton

„Wie gestaltet sich aus Sicht Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit dem Kanton ganz allgemein?“ (in %)								
	Gut (1)	Eher gut (2)	Mittel (3)	Eher schlecht (4)	Schlecht (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	19.1	35.2	32.4	10.9	1.7	0.7	3.59	293
GS	22.1	40.2	32.8	4.3	0.6	0.0	3.79	326
GS 1998	23.8	33.5	34.9	7.2	0.6	- ⁶	3.73	361

Anmerkungen: Mit „GS 1998“ sind die Antworten einer 1998 von der Universität Bern durchgeführten Befragung sämtlicher Gemeindeglieder bezeichnet. In der vorliegenden Auswertung werden jedoch nur die Antworten aus den Berner Gemeinden der Gemeindegliederbefragung 1998 berücksichtigt.

Es wurde zudem getestet, ob sich ein statistischer Zusammenhang zwischen der Beurteilung der allgemeinen Zusammenarbeit mit dem Kanton und der Gemeindegrösse einerseits sowie des Gemeindetypus andererseits feststellen lässt. Die Vermutung dahinter war, dass kleinere und ländlichere Gemeinden weniger zufrieden mit der Zusammenarbeit sind, da diese einerseits von den Dienstleistungen des Kantons gegenüber den Gemeinden stärker abhängig sind, andererseits durch die Reformmassnahmen des Kantons stärker gefordert werden. Ein eindeutiger Zusammenhang konnte jedoch weder in Bezug auf die Einwohnerzahl noch in Bezug auf den Typus der Gemeinde ausgemacht werden: Während bei den Gemeinderatspräsidenten die schlechteste Beurteilung der allgemeinen Zusammenarbeit mit dem Kanton bei Gemeinden unter 250 Einwohnern sowie bei periurbanen Gemeinden festzustellen ist, weisen bei den Gemeindegliedern die Gemeinden zwischen 1'000 und 1'999 Einwohnern sowie industriell-tertiäre und suburbane Gemeinden die schlechtesten Beurteilungen auf. Gemeindeglieder aus Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern bewerteten die Zusammenarbeit mit dem Kanton hingegen von allen Kategorien am besten! Die unterschiedliche Beurteilung von Gemeindepräsidenten und Gemeindegliedern in den kleinsten Gemeinden liegt möglicherweise darin begründet, dass die politische Seite ihre Beurteilung vor allem auf die geringere Bedeutung der kleinen Gemeinden innerhalb des Kantons, und die Seite der Verwaltung ihre Beurteilung in erster Linie auf die fachliche Zusammenarbeit abstützt.

Eine andere Frage bezog sich auf die *Beurteilung der Unterstützung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton* (vgl. Tabelle 3.2). Die Antworten zeichnen ein grundsätzlich ähnliches Bild wie bei der Frage nach der generellen Zufriedenheit. Die meisten Gemeinderatspräsidenten und Gemeindeglieder beurteilen die Unterstützung als zumindest „mittel“ oder „eher gut“, während nur wenige Gemeindevertreter die Unterstützung als „schlecht“ oder „eher schlecht“ bezeichnen. Der erstaunlich hohe Anteil von „Weiss nicht“-Antworten kann dadurch erklärt werden, dass Gemeinden, welche keine Reformvorhaben planen und solche noch nie durchgeführt haben, auch nicht über die Qualität der Unterstützungsleistungen des Kantons Auskunft geben können. Dennoch fällt auf, dass im Vergleich zur generellen Zufriedenheit mit dem Kanton die spezifische Zufriedenheit mit der Unterstützung reformwilliger Gemeinden etwas geringer ausfällt, wie z.B. aus einem Vergleich der Mittelwerte aus den Tabellen 3.1 und 3.2 hervorgeht.

⁶ Die Antwortoption „weiss nicht“ stand in der Befragung von 1998 nicht zur Verfügung.

Tabelle 3.2 Unterstützung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton

„Wie beurteilen Sie die Unterstützung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton insgesamt?“ (in %)								
	Gut (1)	Eher gut (2)	Mittel (3)	Eher schlecht (4)	Schlecht (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	14.0	27.1	28.1	9.9	3.4	17.5	3.46	292
GS	15.1	29.5	24.6	5.5	2.5	22.8	3.64	325
GS 1998	16.1	29.4	46.9	6.6	1.0	- ⁷	3.53	286

Anmerkungen: Mit „GS 1998“ sind die Antworten einer 1998 von der Universität Bern durchgeführten Befragung sämtlicher Gemeindeglieder bezeichnet. In der vorliegenden Auswertung werden jedoch nur die Antworten aus den Berner Gemeinden der Gemeindegliederbefragung 1998 berücksichtigt.

Auch hier liegt die Vermutung nahe, dass sich Klein- und Landgemeinden vom Kanton weniger unterstützt fühlen könnten als grössere und zentrumsnahe Gemeinden. Doch auch bei dieser Frage sind keine eindeutigen Zusammenhänge festzustellen. Bei den Gemeinderatspräsidenten ist zwar die schlechteste Beurteilung der Unterstützung reformwilliger Gemeinden bei den Kleinstgemeinden unter 250 Einwohnern festzustellen (rund 18 Prozent beurteilen diese als „schlecht“ oder „eher schlecht“), doch ziehen sich Werte von über elf Prozent über alle Kategorien mit Gemeinden unter 10'000 Einwohnern hinweg. Nach Gemeindetypus sind es die Gemeinderatspräsidenten aus reichen sowie periurbanen Gemeinden, die die ungünstigste Beurteilung abgeben, während Vertreter aus touristischen und industriell-tertiären Gemeinden die Unterstützung am positivsten bewerten. Bei den Gemeindegliedern lassen sich nur sehr wenige Gemeinden ausmachen, die die Unterstützungsleistung schlecht bewerten. Am positivsten wird diese von Gemeinden zwischen 1'000 und 9'999 Einwohnern beurteilt. Eher schlecht fällt die Bewertung bei reichen und industriell-tertiären Gemeinden aus, während touristische Gemeinden die positivste Einschätzung abgeben.

Neben der generellen Unterstützung wurde im Fragebogen auch gezielt nach der *Bewertung der Qualität der Beratungsdienstleistungen* sowie der vom Kanton zur Verfügung gestellten *Unterlagen für reformwillige Gemeinden* gefragt. Wiederum ist die Zufriedenheit sowohl mit der Beratungs- als auch mit der Qualität der zur Verfügung gestellten Unterlagen hoch. Der Anteil der Unzufriedenen bewegt sich auf einem sehr tiefen Niveau zwischen 3.4 und 7.2 Prozent (vgl. Tabelle 3.3).

⁷ Die Antwortoption „weiss nicht“ stand 1998 nicht zur Verfügung. Aufgrund der Verteilung der Antworten kann bei dieser Frage davon ausgegangen werden, dass 1998 die meisten Befragten stattdessen mit „mittel“ geantwortet haben.

Tabelle 3.3 Beurteilung von Beratung und Unterlagen des Kantons

„Wie beurteilen Sie die Beratung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton?“ (in %)								
	Gut (1)	Eher gut (2)	Mittel (3)	Eher schlecht (4)	Schlecht (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	12.4	26.1	19.2	5.5	1.7	35.1	3.65	291
GS	14.8	26.5	19.4	3.7	0.6	35.4	3.79	326

„Wie beurteilen Sie die vom Kanton zur Verfügung gestellten Unterlagen für reformwillige Gemeinden?“ (in %)								
	Gut (1)	Eher gut (2)	Mittel (3)	Eher schlecht (4)	Schlecht (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	9.3	27.6	25.5	2.4	1.0	34.1	3.63	290
GS	12.8	30.3	21.7	2.8	1.2	31.2	3.74	327

3.2 Kenntnis der „Strategie Gemeinden“ in den Berner Gemeinden

Nach diesen eher allgemein gehaltenen Fragen wurden die Gemeindevertreter konkreter zum *Wissensstand* und zur *Wahrnehmung der „Strategie Gemeinden“* befragt. Jeweils über 70 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und der Gemeindeschreiber kennen nach eigenen Angaben die „Strategie Gemeinden“, während etwas mehr als einem Viertel der Befragten die „Strategie Gemeinden“ kein Begriff ist (vgl. Tabelle 3.4). Der Bekanntheitsgrad der „Strategie Gemeinden“ kann somit absolut betrachtet als hoch bezeichnet werden. Dennoch ist erstaunlich, dass angesichts der Tatsache, dass die Gemeindevertreter gezielt und wiederholt über mehrere Jahre hinweg durch die kantonalen Stellen über die „Strategie Gemeinden“ informiert worden sind, über einem Viertel der Gemeinderatspräsidenten und der Gemeindeschreiber die „Strategie Gemeinden“ kein Begriff ist.

Tabelle 3.4 Allgemeiner Kenntnis- und Informationsstand zur „Strategie Gemeinden“

„Ist Ihnen bekannt, dass der Kanton seit 2000 über eine „Strategie Gemeinden“ (Bericht GREF von Juli 2000) verfügt?“ (in %)			
	Nein	Ja	N
GP	27.7	72.3	292
GS	26.1	73.9	322

„Wie gut fühlen Sie sich über die „Strategie Gemeinden“ durch den Kanton informiert?“ (in %)								
	Schlecht (1)	Eher schlecht (2)	Mittel (3)	Eher gut (4)	Gut (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	7.0	22.1	38.5	22.1	8.5	1.9	3.03	213
GS	4.9	21.8	40.7	24.7	5.8	2.1	3.05	243

Zu beachten ist, dass sich die nachfolgenden Detailauswertungen zum Kenntnisstand und zur Wahrnehmung der „Strategie Gemeinden“ in den Abschnitten 3.2 und 3.3 jeweils nur auf die

Antworten derjenigen Gemeinderatspräsidenten und Gemeindeschreiber beziehen, denen die „Strategie Gemeinden“ überhaupt ein Begriff ist.

Von diesen Gemeindevertretern fühlt sich nur ein knappes Drittel „gut“ oder „eher gut“ über den Inhalt der „Strategie Gemeinden“ informiert (vgl. Tabelle 3.4). Angesichts dieser relativ schlechten Beurteilung des Informationsflusses drängt es sich auf, diesen Bereich etwas genauer zu betrachten. Auch in den durchgeführten Experteninterviews wurde der Bereich der Information und Kommunikation angesprochen und aus den Aussagen der interviewten Gemeindevertreter lassen sich einige klärende Schlüsse ziehen.

So wurde von Seiten der Gemeinderatspräsidenten und Gemeindeschreiber in den Interviews öfters betont, dass der Kanton für die Information bezüglich der „Strategie Gemeinden“ *in quantitativer Hinsicht genug getan* habe. Wer sich für die Reformstrategie wirklich interessiert habe, habe genügend Gelegenheiten gehabt, sich zu informieren. Gefordert wurde hingegen, dass der Kanton die politischen Behörden (Gemeinderäte) und auch die Bevölkerung *gezielter* über seine Anliegen informieren soll und dass generell *die Zielsetzungen der Reformen klarer formuliert und kommuniziert* werden müssen. Vor allem in kleineren Gemeinden habe der Kanton durch eine unklare Information bezüglich der konkreten Zielsetzungen eine gewisse Verunsicherung und Unzufriedenheit geschürt.

Die in Tabelle 3.4 zum Ausdruck gekommene Unzufriedenheit betreffend die Information und Kommunikation der „Strategie Gemeinden“ ist demnach nicht auf mangelhafte bzw. unzureichende Informationsbestrebungen zurückzuführen, sondern auf eine zu unpräzise und zu wenig greifbare Formulierung der Ziele und Absichten der „Strategie Gemeinden“.

Im Folgenden soll nun etwas präziser auf den *Kenntnisstand bezüglich Ziele der „Strategie Gemeinden“* eingegangen werden. Zu diesem Zweck wurden den Gemeindevertretern zwölf – teilweise „echte“, teilweise fiktive – Zielformulierungen zur „Strategie Gemeinden“ vorgegeben und sie wurden gefragt, ob diese Zielsetzungen aus ihrer Sicht auf die Politik des Kantons zutreffen oder nicht (vgl. Tabelle 3.5).

Insgesamt betrachtet, kann positiv festgehalten werden, dass die von den Gemeindevertretern wahrgenommenen Inhalte und Zielsetzungen der Reformstrategie nicht dem widersprechen, was vom Kanton offiziell vorgegeben wurde. So schrieb eine deutliche Mehrzahl sowohl der Gemeinderatspräsidenten als auch der Gemeindeschreiber die folgenden Ziele korrekterweise der „Strategie Gemeinden“ zu:

- Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse.
- Verzicht auf verordnete Fusionen („Zwangsfusionen“).
- Keine Festschreibung einer Mindesteinwohnerzahl.
- Die Gemeinden bei ihren Reformen beratend unterstützen.

Etwas weniger klar, aber dennoch mehrheitlich korrekt mit den Zielen der „Strategie Gemeinden“ in Verbindung bringen die Gemeindevertreter die folgenden Punkte, die ebenfalls zu den Kernbereichen der „Strategie Gemeinden“ gehören:

- Anpassung der Gemeindestrukturen im Kanton Bern an gewandelte Bedürfnisse und Anforderungen.
- Gewährleistung einer optimalen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden.
- Rücksichtnahme auf historisch gewachsene Gemeindestrukturen.
- Finanzielle Unterstützung im Rahmen von Vorabklärungen zu Gemeindefusionen.
- Neuorientierung der kantonalen Aufsicht auf das Festsetzen von verbindlichen Mindestanforderungen (ziel- und wirkungsorientierte Vorgaben).
- Keine Vorgabe eines einheitlichen, für alle Gemeinden geltenden Reform-Modells.
- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auch über Amtsbezirks- und Kantonsgrenzen hinweg.

Lediglich bei einer der vorgegebenen Zielsetzungen liegen die antwortenden Gemeinderatspräsidenten und -schreiber mehrheitlich falsch. Eine Mehrheit der Gemeindevertreter ist der Meinung, dass die „Strategie Gemeinden“ Gemeindefusionen auch mit finanziellen Anreizen nach einer erfolgten Fusion fördern will. Diesbezüglich ist allerdings anzufügen, dass sich zeitgleich mit der schriftlichen Befragung der Gemeindevertreter die Diskussionen um das Gemeindefusionsgesetz (GFG) intensiviert haben. Im GFG sind im Gegensatz zur „Strategie Gemeinden“ finanzielle Anreizsysteme zur Förderung der Gemeindefusionen vorgesehen (auch ausdrücklich nach der erfolgten Fusion; vgl. Ausführungen im Abschnitt 1.1). Dieser Umstand wird wohl dazu geführt haben, dass viele Gemeindevertreter die Einführung solcher finanzieller Anreize irrtümlicherweise der „Strategie Gemeinden“ zugeschlagen haben.

Tabelle 3.5 Kenntnisstand über die Ziele der „Strategie Gemeinden“

„Wie gut treffen die folgenden Ziele Ihrer Meinung nach auf die offizielle Gemeindereform-Strategie des Kantons Bern („Strategie Gemeinden“ / GEREFORM) zu?“				
	GP	N	GS	N
	Mittelwert (Skala 1-5)		Mittelwert (Skala 1-5)	
Förderung freiwilliger Gemeindefusionen (Z)	3.91	192	4.01	213
Anordnung von Zwangsfusionen (FZ)	1.77	182	1.88	208
Anpassung der Gemeindestrukturen im Kanton Bern an gewandelte Bedürfnisse und Anforderungen (Z)	3.54	179	3.63	201
Gewährleistung einer optimalen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden (Z)	3.59	184	3.78	205
Festschreibung einer Mindesteinwohnerzahl (FZ)	2.23	185	2.08	199
Rücksichtnahme auf historisch gewachsene Gemeindestrukturen (Z)	3.07	179	3.02	199
Vorgabe eines einheitlichen, für alle Gemeinden geltenden Reform-Modells (FZ)	2.45	174	2.29	191
Beratende Unterstützung bei Gemeindereformen (Z)	3.91	185	3.97	200
Auslösung von Gemeindefusionen mittels finanzieller Anreize nach erfolgter Fusion (FZ)	3.71	178	3.51	200
Finanzielle Unterstützung im Rahmen von Vorabklärungen zu Gemeindefusionen (Z)	3.50	165	3.46	177
Neuorientierung der kantonalen Aufsicht auf das Festsetzen von verbindlichen Mindestanforderungen (ziel- und wirkungsorientierte Vorgaben) (Z)	3.12	155	3.26	172
Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auch über Amtsbezirks- und Kantongrenzen hinweg (Z)	3.57	169	3.66	191

Anmerkungen: In der Skala von 1 bis 5 stand die Antwort „1“ für „trifft nicht zu“ und die Antwort „5“ für „trifft zu“. Dargestellt sind die Mittelwerte der Antworten. D.h., Werte die kleiner als drei sind, stehen für „trifft (eher) nicht zu“, Werte, die grösser als drei sind, stehen für „trifft (eher) zu“. Ziele, die von der „Strategie Gemeinden“ wirklich verfolgt werden sind mit „Z“ bezeichnet, die fiktiven Ziele mit „FZ“.

Wie ist nun der Informationsstand der Gemeinderatspräsidenten und der Gemeindeschreiber bezüglich der „Strategie Gemeinden“ insgesamt zu beurteilen? Die Gesamtbewertung fällt nicht ganz einfach. Denn zum einen ist die „Strategie Gemeinden“ mehr als einem Viertel der Gemeindevertreter kein Begriff und nur ein Drittel der Gemeinderatspräsidenten und Gemeindeschreiber fühlt sich „gut“ über das Reformprojekt informiert. Zum anderen kann aber der Kenntnisstand bezüglich der von der „Strategie Gemeinden“ verfolgten Ziele als durchaus gut bezeichnet werden (vgl. Tabelle 3.5). Somit kann nicht von einem schlechten Informationsstand in den Gemeinden gesprochen werden. Im Rahmen der Erarbeitung dieses Berichtes wurde auch untersucht, ob der Grad der Kenntnisse in einem Zusammenhang mit der Amtsdauer der befragten Personen steht. Dahinter steht die Überlegung, dass es vielleicht vor allem Gemeindevertreter sind, die noch nicht lange im Amt sind, die sich schlecht informiert fühlen

bzw. denen die Inhalte der „Strategie Gemeinden“ nicht so geläufig sind. Zwar konnte statistisch eine leichte Tendenz festgestellt werden, dass mit zunehmendem Amtsalter der Informationsstand zunimmt, dieser Zusammenhang ist jedoch nicht ausreichend stark ausgeprägt, als dass er die scheinbar etwas widersprüchlichen Gesamtergebnisse erklären könnte.

Entscheidend für das Verständnis der vorliegenden Befunde dürften die Aussagen in den geführten Experteninterviews sein. Wie bereits ausgeführt worden ist, fühlen sich die Gemeindevertreter durchaus ausreichend informiert, was die Menge der Informationen betrifft. Sie empfinden aber viele der kommunizierten Informationen (z.B. die Ziele der Reform und die daraus sich ableitenden konkreten Massnahmenpakete) als zu unpräzise und zu wenig greifbar, so dass man zwar die Informationen erhalten habe, sich aber dennoch nicht wirklich besser informiert fühlt als zuvor bzw. nach wie vor nicht so recht weiss, wohin die Reise gehen soll. Die Experteninterviews zeigten somit, dass die Gemeindevertreter die Politik des Kantons weniger an den strategischen Verlautbarungen als an den spezifischen Massnahmen und Gesetzesänderungen messen.

3.3 Wahrnehmung der „Strategie Gemeinden“ in den Berner Gemeinden

Die Beurteilung der „Strategie Gemeinden“ fällt gemischt aus (vgl. Tabelle 3.6). Während die allgemeine Beurteilung sowie die breite und flexible Stossrichtung der Strategie positiv bewertet werden, werden die Bemühungen des Kantons bezüglich der Bewusstseinsbildung für die Notwendigkeit von Reformen und die Hilfestellungen, um die Gemeindestrukturen den veränderten Begebenheiten anzupassen, als eher unzureichend taxiert. Auffallend bei allen vier Beurteilungsfragen ist der hohe Anteil der Weder-noch-Antworten („mittel“). Die Befunde der Umfrage stimmen diesbezüglich mit den Erkenntnissen aus den Experteninterviews weitgehend überein. Allerdings wurde in den Interviews häufiger darauf verwiesen, dass die „Strategie Gemeinden“ bezüglich der Bewusstseinsbildung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag geleistet habe, während sie bei der Auslösung konkreter Reformen in den Gemeinden kaum eine Rolle spielte.

In der allgemeinen Beurteilung der „Strategie Gemeinden“ zeigt sich erstmals auch ein relativ eindeutiger Zusammenhang mit der Gemeindegrösse und dem Gemeindetypus. Sowohl bei Gemeinderatspräsidenten als auch bei den Gemeindeschreibern wird die „Strategie Gemeinden“ von kleineren Gemeinden deutlich schlechter beurteilt. Die Trennlinie zwischen einer positiven und einer negativen Bewertung befindet sich bei den Gemeindepräsidenten bei einer Gemeindegrösse von rund 1'000 Einwohnern und bei den Gemeindeschreibern bei rund 2'000 Einwohnern. In Bezug auf den Gemeindetypus wird die Strategie von ländlicheren und agrarischen Gemeinden tendenziell schlechter beurteilt als von den Zentren und suburbanen Gemeinden. Ebenfalls positiv beurteilt wird die Strategie von touristischen Gemeinden.

Weshalb die Beurteilung der „Strategie Gemeinden“ in den kleineren und ländlicheren Gemeinden schlechter ausgefallen ist, als in den grösseren, urbaneren Gemeinden, liegt auf der Hand. Sind es doch vor allem die kleineren Gemeinden, die von der „Strategie Gemeinden“ bzw. den implizierten Strukturanpassungen und Reformen betroffen sind, während die grösseren Gemeinden weitaus weniger tangiert werden. Weshalb die Reformen ausgerechnet von den touristischen Gemeinden positiv beurteilt werden, ist nicht einfach zu erklären. Möglich wäre, dass in diesen Gemeinden – hervorgerufen durch den nationalen und internationalen

Konkurrenzkampf und Druck – die Einsicht in die Notwendigkeit von leistungsfähigeren und effizienteren Strukturen grösser ist und man somit auch den Reformbestrebungen des Kantons offener gegenübersteht.

Etwas weniger negativ fällt in der schriftlichen Befragung das Ergebnis bei der Frage nach der *Hilfestellung der „Strategie Gemeinden“ bei Strukturanpassungen* aus, wo rund ein Drittel der Gemeindepräsidenten und etwas weniger als die Hälfte der Gemeindeglieder die Strategie als nicht oder eher nicht hilfreich bezeichnet haben.

Deutlich positiver beurteilt werden dagegen die grundsätzlich *breite Ausrichtung* der „Strategie Gemeinden“ und der Umstand, dass die Reformbemühungen auf *flexible und massgeschneiderte Lösungen* ohne sture Fokussierung auf Gemeindefusionen ausgerichtet sind. Nur rund 15 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und 17 Prozent der Gemeindeglieder lehnen diese Stossrichtung ganz oder eher ab, während sie von jeweils ca. einem Drittel der Befragten als „geeignet“ oder „eher geeignet“ bezeichnet wird.

Tabelle 3.6 Beurteilung der „Strategie Gemeinden“

„Wie beurteilen Sie die „Strategie Gemeinden“ ganz allgemein?“ (in %)								
	Negativ (1)	Eher negativ (2)	Mittel (3)	Eher positiv (4)	Positiv (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	2.9	9.8	42.9	32.7	2.4	9.3	3.24	205
GS	1.3	13.0	45.0	26.8	3.5	10.4	3.20	231

„Hat die „Strategie Gemeinden“ bei Ihnen bzw. in Ihrer Gemeinde das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Gemeindereformen erhöht?“ (in %)								
	Nicht erhöht (1)	Eher nicht erhöht (2)	Mittel (3)	Eher erhöht (4)	Erhöht (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	23.8	26.2	22.0	19.2	5.6	3.3	2.55	214
GS	26.6	27.0	25.3	14.5	3.7	2.9	2.40	241

„Wie hilfreich war für Sie die „Strategie Gemeinden“, um die Gemeindestrukturen den zukünftigen Bedürfnissen und Anforderungen anzupassen und die Aufgabenerfüllung zu optimieren?“ (in %)								
	Nicht hilfreich (1)	Eher nicht hilfreich (2)	Mittel (3)	Eher hilfreich (4)	Hilfreich (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	11.0	21.5	42.1	15.3	1.9	8.1	2.73	209
GS	20.0	24.6	30.8	11.7	1.3	11.7	2.43	240

„Für wie geeignet halten Sie die breite, auf flexible und massgeschneiderte Lösungen ausgerichtete Stossrichtung der „Strategie Gemeinden“ (ohne Fokussierung auf Gemeindefusionen) für die Auslösung von Strukturreformen?“ (in %)								
	Ungeeignet (1)	Eher ungeeignet (2)	Mittel (3)	Eher geeignet (4)	Geeignet (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	3.9	11.2	38.0	26.3	6.8	13.7	3.24	205
GS	3.4	13.9	36.1	26.1	6.3	14.3	3.21	238

Eine weitere Frage versuchte zu eruieren, wie die „Strategie Gemeinden“ bezüglich ihrer *konkreten Stärken und Schwächen* beurteilt wird. Die Gemeindevertreter wurden gebeten, zu 14 vorgegebenen Aussagen jeweils auf einer fünfstufigen Skala anzugeben, ob es sich dabei aus ihrer Sicht um eine Stärke oder um eine Schwäche der „Strategie Gemeinden“ handelt. In der Tabelle 3.7 sind die Mittelwerte der Antworten aufgeführt. Dabei fällt auf, dass bei sehr vielen Aussagen die Durchschnittswerte sehr eng um den mittleren Wert der Skala, den Wert 3.0, schwanken. Dies deutet darauf hin, dass die Antwortenden im Schnitt unschlüssig ob der Stärken und Schwächen der Berner Gemeindereformstrategie waren.

Tabelle 3.7 *Wahrgenommene Stärken und Schwächen der „Strategie Gemeinden“*

„Beurteilen Sie die folgenden Elemente danach, ob sie eine Stärke oder Schwäche der „Strategie Gemeinden“ darstellen.“				
	GP Mittelwert (Skala 1-5)	N	GS Mittelwert (Skala 1-5)	N
Allgemeine Verbindlichkeit der Reform-Vorgaben durch den Kanton	3.03	173	2.85	195
Verzicht auf detaillierte Vorgaben zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden	3.39	176	3.60	204
Vorsichtiger Umgang des Kantons gegenüber Gemeinden, die Mindeststandards verletzen	3.05	165	3.19	195
Keine Unterscheidung zwischen kleinen und grossen Gemeinden innerhalb der Strategie	2.89	175	3.20	199
Keine Fokussierung auf eine Reduktion der Anzahl Gemeinden	3.07	171	3.48	196
Finanzielle Anreize nur für Vorabklärungen zu Gemeindefusionen	3.09	171	3.00	191
Freiwilligkeit bei der Interkommunalen Zusammenarbeit	3.74	175	3.86	203
Koordination der verschiedenen kantonalen Reformvorlagen für Gemeinden	3.50	168	3.64	187
Einbezug der Gemeinden in die Formulierung der Strategie Gemeinden	3.69	173	3.88	196
Qualität der Beratung durch den Kanton für reformwillige Gemeinden	3.59	146	3.56	163
Qualität der kantonalen Beratung für kleinere Gemeinden bei der Einführung von NPM-Reformen	3.28	123	3.12	134
Kommunikation der Ziele der Strategie Gemeinden durch den Kanton	3.13	171	3.08	199
Informationsangebote für Gemeindepolitiker (Gemeinderäte/-rätinnen)	3.35	178	3.42	197
Einbezug der Bevölkerung in die Reformdiskussion	2.98	162	3.00	191

Anmerkungen: In der Skala von 1 bis 5 stand die Antwort „1“ für „Schwäche“ und die Antwort „5“ für „Stärke“. Dargestellt sind die Mittelwerte der Antworten. D.h. Werte die kleiner als drei sind, stehen (eher) für „Schwäche“, Werte, die grösser als drei sind, stehen (eher) für „Stärke“.

Die Mittelwerte variieren zwischen 2.85 und 3.88. Sie liegen also – wie bereits erwähnt – alle innerhalb einer recht geringen Bandbreite. Somit kann festgehalten werden, dass die „Strategie Gemeinden“ in der Beurteilung der Gemeindevertreter keine *klaren* Schwächen beinhaltet (lediglich drei Mittelwerte fallen geringer als der Wert 3.0 aus), aber auch über keine herausragenden Stärken verfügt. Eine sehr ähnliche Beurteilung konnte auch aus den Experteninterviews gewonnen werden. Anhand der Mittelwerte der Tabelle 3.7 können jedoch einige relative Stärken und Schwächen benannt werden. Verhältnismässig gut schneiden folgende Punkte ab:

- Verzicht auf detaillierte Vorgaben zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden.
- Freiwilligkeit bei der Interkommunalen Zusammenarbeit.
- Koordination der verschiedenen kantonalen Reformvorlagen für Gemeinden.
- Einbezug der Gemeinden in die Formulierung der „Strategie Gemeinden“.
- Qualität der Beratung durch den Kanton für reformwillige Gemeinden.
- Informationsangebote für Gemeindepolitiker (Gemeinderäte/-rätinnen).

Es fällt auf, dass vor allem Aspekte der „Strategie Gemeinden“, die sich auf die Koordination und Förderung von Reformen ohne die Ausübung von Zwangsmassnahmen oder Druck durch den Kanton in der Beurteilung eher besser abschneiden. Dazu können auch die Beratungsdienstleistungen bzw. deren Qualität gezählt werden. Auch scheint der Einbezug der Gemeinden in die Formulierung der Strategie gut geklappt zu haben.

Folgende Punkte können demgegenüber als relative Schwächen bezeichnet werden:

- Vorsichtiger Umgang des Kantons gegenüber Gemeinden, die Mindeststandards verletzen.
- Finanzielle Anreize nur für Vorabklärungen zu Gemeindefusionen.
- Kommunikation der Ziele der „Strategie Gemeinden“ durch den Kanton.
- Einbezug der Bevölkerung in die Reformdiskussion.

Bezüglich des Punktes, dass finanzielle Anreize nur für Vorabklärungen von Gemeindefusionen vorgesehen sind, kann wiederum auf das im November 2004 verabschiedete GFG verwiesen werden (vgl. Abschnitt 1.1). Das relativ schlechte Abschneiden des Bereichs des Umgangs mit Gemeinden, die gesetzte Mindeststandards verletzen, kann wohl auch mit den noch geringen Erfahrungen im Umgang mit Mindeststandards erklärt werden (vgl. Abschnitt 4.3). Die Beurteilung der Informationspolitik ist wiederum widersprüchlich. Zum einen werden die Informationsangebote für Gemeindepolitiker als Stärke gesehen. Zum anderen schneidet die Kommunikation der Ziele der „Strategie Gemeinden“ eher schlecht ab.

In den Bereichen, in denen es zu für die Gemeinden schmerzhaften Schritten kommen könnte, gehen die Meinungen zwischen Gemeinderatspräsidenten und Gemeindegliedern am deutlichsten auseinander, so dass die beiden folgenden Bereiche weder den Stärken noch den Schwächen der „Strategie Gemeinden“ zugeordnet werden können:

- *Keine Unterscheidung zwischen kleinen und grossen Gemeinden innerhalb der Strategie:* Die Gemeinderatspräsidenten sahen diesen Punkt eher als Schwäche, die Gemeindeglieder als Stärke.
- *Keine Fokussierung auf eine Reduktion der Anzahl Gemeinden:* Sowohl Gemeinderatspräsidenten als auch Gemeindeglieder sehen diesen Punkt zwar eher als Stärke, doch hätten sich die Gemeinderatspräsidenten im Durchschnitt eine stärkere Betonung der Verringerung der Gemeindezahl gewünscht.

Die Unterschiede zwischen Gemeinderatspräsidenten und Gemeindegliedern lassen sich zumindest teilweise durch deren unterschiedliche Funktionen erklären, die sie in den Gemeinden wahrnehmen. Während die Gemeinderatspräsidenten in ihrem Handeln eher strategisch ausgerichtet sind und zudem in den meisten Berner Gemeinden ein Milizamt ausüben, sind die Gemeindeglieder wohl direkter und stärker in der politischen und administrativen Realität verankert, wo Reformen meist Mehrarbeit bedeuten und am Ende mit dem Verlust der eigenen Arbeitsstelle enden könnten.

Auch bei den Experteninterviews gingen bei diesen Fragen die Meinungen weit auseinander. Ein Teil der Interviewten forderte eine klare Fokussierung auf eine deutliche Reduktion der Anzahl Gemeinden und forderte somit implizit auch eine auf die Probleme der grösseren Gemeinden zugeschnittene Strategie. Kleine Gemeinden müssten zwar nicht zwangsfusioniert werden, doch die kantonale Verwaltung sollte ihre personellen und finanziellen Kapazitäten auf die einwohnermässig bedeutenden Fälle der mittleren und grösseren Gemeinden konzentrieren. Der andere Teil der Interviewten widersprach dieser Forderung vehement. Es wurde unter anderem darauf verwiesen, dass das Leisten von „Gratis-Diensten“ an kleine Gemeinden dem ausdrücklichen Willen des Grossen Rats entspreche, ja sogar der Wunsch nach einem Ausbau solcher Dienstleistungen bestünde.

Insgesamt zeigt sich also auch bei der Beurteilung der „Strategie Gemeinden“ kein widerspruchsfreies Bild. Wie sich in den Auswertungen teilweise zeigte, spiegelt sich darin die sehr heterogene Gemeindegliederschaft des Kantons Bern wider. Problemlagen und Interessen von Städten und Landgemeinden, von Schlafgemeinden und kleineren und grösseren Zentren, von Ober-, Mittel- und Seeland-Gemeinden etc. sind nun einmal äusserst unterschiedlich und werden von der „Strategie Gemeinden“ aus Sicht der Gemeinden offenbar nicht gleichermassen berücksichtigt.

Die Strategie wird von grösseren Gemeinden mit mehr als 1'000 bis 2'000 Einwohnern sowie tendenziell von zentrumsnahen Gemeinden (mit Ausnahme von reichen Gemeinden, welche die „Strategie Gemeinden“ finanziell wohl gar nicht benötigen) sowie von touristischen Gemeinden deutlich stärker befürwortet als von Kleingemeinden und Gemeinden in der Peripherie (sowohl in der Zentrumsperipherie als auch im agrarisch-peripheren Raum). Mit anderen Worten ausgerechnet jene Gemeinden, die zunehmend Probleme bekunden bzw. diejenigen, deren Strukturen durch die Reformen effizienter und leistungsfähiger werden sollen, unterstützen die „Strategie Gemeinden“ in einem geringeren Ausmass, als diejenigen Gemeinden, die die Strategie tendenziell weniger betrifft. In Anbetracht der bereits heute sehr breit formu-

lierten und in vielerlei Hinsicht auf Freiwilligkeit setzenden „Strategie Gemeinden“ ist es jedoch sehr fraglich, ob es überhaupt je gelingen kann, alle Interessen mit einer einheitlichen Strategie unter einen Hut zu bringen. Es könnte sich somit letztlich als problematisch erweisen, dass die aktuelle Strategie „es allen recht machen“ wollte und auf ein klar definiertes und für alle Gemeinden verbindliches Ziel- und Massnahmenprogramm verzichtet hat.

4 Reformen auf kommunaler Ebene im Kanton Bern

Nachfolgend werden die Fragen zur allgemeinen Haltung zu Gemeindereformen und zu den konkreten Reformaktivitäten der Gemeinden in den letzten vier Jahren ausgewertet. Bei den Reformtätigkeiten können zudem interessante Vergleiche zur Befragung der Gemeindeschreiberinnen und -schreiber von 1998 gezogen werden. Im Abschnitt 4.1 wird zunächst auf das Reformumfeld (z.B. der „Leidensdruck“ der Gemeinden oder die Einschätzung zu verschiedenen Reformen) eingegangen, während sich der Abschnitt 4.2 mit konkret geplanten und durchgeführten Reformen in den Gemeinden befasst. Der Abschnitt 4.3 schliesslich widmet sich der Beurteilung der ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards.

4.1 Voraussetzungen und generelle Haltung gegenüber Gemeindereformen

Die Gemeindevertreter wurden als erstes um eine Einschätzung der Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinde in vorgegebenen Bereichen sowie um eine Aussage über Schwierigkeiten bei der Besetzung von Exekutivämtern gebeten. Mit Hilfe dieser beiden Fragen sollte der „Leidensdruck“ gemessen werden, der heute auf den Gemeinden lastet.

Die Ergebnisse zur Frage der *Leistungsfähigkeit* sind in Tabelle 4.1 dargestellt. Es fällt auf, dass sich die Mittelwerte der Antworten von Gemeindepräsidenten und -schreibern kaum unterscheiden. Es herrscht also betreffend die Einschätzungen der Leistungsfähigkeit weitgehende Einigkeit. Die Leistungsfähigkeit wird in allen Bereichen im Durchschnitt als mittel bis hoch (d.h. Werte zwischen 3.0 und 4.0 auf der fünfstufigen Skala) eingestuft. Dies gilt selbst für die finanzielle Situation der Gemeinden. Die Bürger- und Kundenfreundlichkeit weist die höchsten Mittelwerte auf (Werte über 4.0). Die Leistungsfähigkeit kann somit generell als recht hoch eingestuft werden.

Darüber hinaus kann auch ein Vergleich mit den Daten einer 1998 von der Universität Bern durchgeführten Befragung aller Gemeindeschreiber, in der die gleichen Fragen ebenfalls gestellt worden sind, vorgenommen werden. Es zeigt sich, dass diese Werte über die letzten sechs Jahre überaus stabil geblieben sind (vgl. Tabelle 4.1). Einzig die finanzielle Situation, in der sich die Gemeinden befinden, scheint sich seither in grösserem Umfang verbessert zu haben, was als Hinweis auf eine positive Aufnahme des neuen FILAG durch die Gemeindeschreiber gedeutet werden kann (vgl. dazu Abschnitt 6.1).

Tabelle 4.1 *Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde*

„Wie hoch schätzen Sie die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke Ihrer Gemeinde bezüglich der folgenden Kriterien ein?“						
	GP Mittelwert (Skala 1-5)	N	GS Mittelwert (Skala 1-5)	N	GS 1998 Mittelwert (Skala 1-5)	N
Infrastruktur (Informatik, Gebäude usw.)	3.65	293	3.66	326	3.61	364
Umfang des Leistungsangebotes	3.65	292	3.69	326	3.69	363
Qualität der Leistungen	3.96	293	3.96	323	3.91	361
Bürger-/Kundenfreundlichkeit	4.14	290	4.28	325	4.24	364
Finanzielle Situation	3.12	292	3.18	326	2.94	362
Innovationsstärke, Offenheit für Neuerungen	3.63	292	3.57	325	3.64	364
Betriebswirtschaftliche Führung der Gemeinde (Personalmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, interne Abläufe, Controlling usw.)	3.53	286	3.44	320	3.50	358
Politische Führung der Gemeinde	3.66	279	3.54	321	3.54	364

Anmerkungen: In der Skala von 1 bis 5 stand die Antwort „1“ für „sehr tief“ und die Antwort „5“ für „sehr hoch“.

Bei der Frage nach *Problemen bei der Besetzung von Exekutivämtern* zeigt sich, dass eine knappe Mehrheit der Gemeindevertreter findet, dass diese Aufgabe in den letzten fünf Jahren mehr Probleme bereitet, während sie in kaum einer Gemeinde leichter geworden ist. Der Mittelwert liegt genau zwischen den beiden Antwortkategorien „gleich geblieben“ und „schwieriger geworden“. Interessant ist der Vergleich zur Befragung von 1998, als zwei Drittel aller Gemeindeschreiber von erschwerten Verhältnissen ausgingen. Der leichte Rückgang weist darauf hin, dass sich die Lage einigen Gemeinden in den letzten sechs Jahren stabilisiert haben dürfte, dass sich aber nach wie vor eine Mehrheit der Gemeinden mit namhaften Problemen bei der Besetzung der Ämter konfrontiert sieht.

Tabelle 4.2 *Probleme bei der Besetzung von Exekutivämtern*

„Ist es in den letzten 5 Jahren leichter oder schwieriger geworden, für vakante Ämter in der Gemeindeexekutive genügen qualifizierte Kandidaten zu finden?“ (in %)						
	Leichter geworden (1)	Gleich geblieben (2)	Schwieriger geworden (3)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-3)	N
GP	3.7	41.5	53.4	1.4	2.50	290
GS	1.5	39.6	56.1	2.7	2.56	319
GS 1998 ⁸	0.3	23.8	66.3	0.0	2.73	361

⁸ Die Frage in der Gemeindeschreiberbefragung von 1998 bezog sich auf die *letzten 10 Jahre* vor dem Befragungstermin (d.h. auf die Periode 1988 bis 1998).

Ein weiterer Aspekt des Reformumfeldes ist neben dem „Leidensdruck“ die Reformfreudigkeit von Kanton und Gemeinden. In der Befragung wurden sowohl die Einschätzungen der generellen Reformfreudigkeit der Berner Gemeinden, als auch diejenigen bezüglich der Reformfreudigkeit des Kantons erhoben (vgl. Tabellen 4.3 und 4.4).

Anhand der Resultate in Tabelle 4.3 geht eindeutig hervor, dass sich die Berner Gemeinden im Vergleich zu Gemeinden anderer Kantone nicht gerade als Reform-Avantgarde sehen. Nur knapp sieben Prozent der Gemeinderatspräsidenten und zwölf Prozent der Gemeindeglieder halten die Berner Gemeinden für reformfreudiger als die Gemeinden in anderen Kantonen. Jeweils knapp ein Drittel der Befragten findet gar, dass die hiesigen Gemeinden weniger reformfreudig seien.

Tabelle 4.3 Beurteilung der Reformfreudigkeit in Berner Gemeinden

„Wie reformfreudig sind Ihrer Ansicht nach die Berner Gemeinden im Vergleich zu den Gemeinden in anderen Kantonen?“ (in %)					
	Reformfreudiger	Kein Unterschied	Weniger reformfreudig	Weiss nicht	N
GP	6.9	39.4	31.1	22.5	289
GS	11.7	32.7	31.5	24.1	324

Bei der Einschätzung der *Reformfreudigkeit des Kantons Bern* im interkantonalen Vergleich bezeichnen rund 28 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und knapp 36 Prozent der Gemeindeglieder den eigenen Kanton als „aktiv“ oder „eher aktiv“. Demgegenüber empfinden rund 20 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und rund zwölf Prozent der Gemeindeglieder, dass die kantonale Reformpolitik im Vergleich „eher passiv“ oder „passiv“ sei. Auffallend ist, dass die Gemeindeglieder die Reformaktivitäten des Kantons als deutlich aktiver empfinden als die Gemeinderatspräsidenten. Auch dieser Unterschied kann zu einem grossen Teil auf die unterschiedlichen Funktionen der Gemeindevertreter zurückgeführt werden. Die Gemeindeglieder kommen in ihrer täglichen Arbeit wesentlich intensiver mit den kantonalen Reformaktivitäten in den verschiedensten Sachbereichen in Kontakt und dürften daher auch die kantonalen Reformbemühungen intensiver erleben als die Gemeinderatspräsidenten.

Tabelle 4.4 Beurteilung der Reformaktivität des Kantons Bern

„Als wie aktiv beurteilen Sie die Politik des Kantons Bern bei den Gemeindereformen im Vergleich zu den anderen Kantonen?“ (in %)								
	Passiv (1)	Eher passiv (2)	Mittel (3)	Eher aktiv (4)	Aktiv (5)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-5)	N
GP	4.5	15.4	36.0	24.7	3.4	16.1	3.09	292
GS	0.6	11.7	33.0	25.9	9.6	19.1	3.40	324

Sowohl in der Tabelle 4.3 als auch in der Tabelle 4.4 fallen die Anteile der „Weiss nicht“-Antworten jeweils sehr hoch aus. Auch im Rahmen der Experteninterviews bekundeten die Gemeindevertreter Mühe mit dem Vergleich des Kantons Bern und der Berner Gemeinden mit den übrigen Kantonen und Gemeinden in der Schweiz bezüglich der Reformfreudigkeit,

da sie angaben, über Entwicklungen und Reformprojekte in anderen Kantonen nur sehr rudimentär Bescheid zu wissen, weshalb ihnen somit die Vergleichsbasis fehle.

Wie sich schon in den Abschnitten 3.2 und 3.3 zum Bewusstsein und Wissen bezüglich der „Strategie Gemeinden“ gezeigt hat, werden nicht alle Gemeindereformarten gleich beurteilt. In der Befragung wurde danach gefragt, *welche Reformbereiche* – unabhängig von der Strategie des Kantons Bern – als sinnvoll erachtet werden. Wenig überraschend, ergibt sich ein sehr ähnliches Bild zu den Auswertungen bezüglich der „Strategie Gemeinden“. So werden die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), die interne Reorganisation von Behörden und Verwaltung sowie die Auslagerung von Aufgaben an Dritte recht positiv beurteilt, während Gemeindefusionen und noch stärker NPM-Reformen als weniger sinnvoll erachtet werden (vgl. Tabelle 4.5).

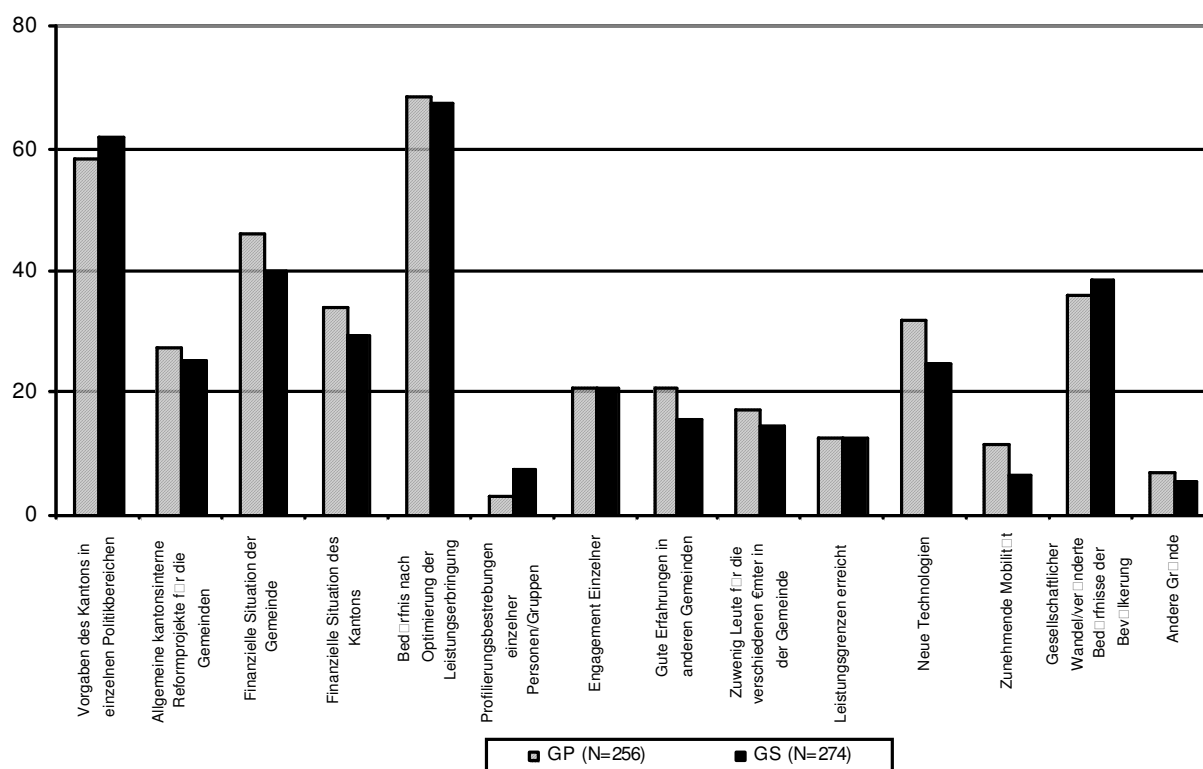
Tabelle 4.5 Beurteilung der Sinnhaftigkeit unterschiedlicher Reformbereiche

„Wie sinnvoll halten Sie grundsätzlich die folgenden Reformarten?“				
	GP Mittelwert (Skala 1-5)	N	GS Mittelwert (Skala 1-5)	N
Interne Reorganisation der Gemeindebehörden und der Verwaltung	3.52	283	3.71	322
Einführung von New Public Management (NPM)	2.51	268	2.44	303
Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung der Gemeinde	3.33	287	3.25	326
Interkommunale Zusammenarbeit	3.99	291	3.99	326
Gemeindefusionen	2.84	283	2.80	313

Anmerkungen: In der Skala von 1 bis 5 stand die Antwort „1“ für „nicht sinnvoll“ und die Antwort „5“ für „sinnvoll“.

Weitere Hinweise auf das Reformumfeld können schliesslich auch noch die *Gründe und Auslöser* bei durchgeführten oder geplanten konkreten Reformprojekten in den Gemeinden liefern. Knapp elf Prozent der Gemeinderatspräsidenten und rund 15 Prozent der Gemeindeschreiber gaben an, dass in ihrer Gemeinde in den letzten vier Jahren keine Reformen durchgeführt wurden (vgl. dazu Abschnitt 4.2). In den übrigen Gemeinden, in denen Reformen durchgeführt worden sind, haben unter den Gründen und Auslösern, die für die erfolgten Reformen verantwortlich waren, die Faktoren „Bedürfnis nach Optimierung der Leistungserbringung“ sowie „Vorgaben des Kantons in einzelnen Politikbereichen“ sowohl auf Seiten der Gemeinderatspräsidenten als auch der Gemeindeschreiber eine mehrheitliche Zustimmung erhalten (vgl. Abbildung 4.1; bei der Frage waren Mehrfachnennungen erlaubt, weshalb die Gesamtprozentzahl über alle Antwortoptionen hinweg mehr als 100 Prozent ausmacht). Drittstärkster Auslöser für Gemeindereformen bildete die (schlechte) finanzielle Situation der betroffenen Gemeinden, gefolgt von den gewandelten Bedürfnissen der Bevölkerung (gesellschaftlicher Wandel), dem Aufkommen neuer Technologien und den kantonalen Reformprojekten für die Gemeinden. Die letztgenannte Antwortoption ist dem bereits erwähnten Faktor „Vorgaben des Kantons“ sehr ähnlich, weshalb insgesamt betrachtet die Reformvorgaben des Kantons in politikspezifischen Bereichen als der bedeutendste Reformauslöser auf Gemeindeebene bezeichnet werden kann.

Abbildung 4.1 Gründe und Auslöser für Gemeindereformen



Anmerkungen: Die Frage lautete „Wenn Sie ganz allgemein an die unterschiedlichen Reformen/Veränderungen der letzten 4 Jahre in Ihrer Gemeinde denken, welches waren die Gründe/Auslöser, die dazu geführt haben? (Mehrfachnennungen sind möglich)“ (Nennungen in %)

Wie kann nun das Reformumfeld charakterisiert werden? Zunächst einmal scheint der „Leistungsdruck“ der Berner Gemeinden nicht übermässig gross zu sein. Zwar bekunden etliche Gemeinden Probleme bei der Besetzung von Ämtern, andererseits stufen die Gemeinden ihre Leistungsfähigkeit grundsätzlich als „mittel“ bis „hoch“ ein. Auch im zeitlichen Verlauf schätzen die Gemeindevertreter die Leistungsfähigkeit der Gemeinden höher ein als noch 1998. Die finanzielle Lage wird zwar als am kritischsten erachtet, sie ist es aber auch, die im Vergleich zu 1998 die deutlichsten Fortschritte zu verzeichnen hat, was auf eine Entspannung der Situation hinweist. In diesem Zusammenhang ist auf die Auswirkungen des FILAG hinzuweisen. Es stellt sich die Frage, in welchem Ausmass das FILAG zur Verbesserung der finanziellen Situation der Gemeinden beigetragen hat. Daran anschliessend stellt sich die weiterführende Frage, wie es sich mit der Kompatibilität der „Strategie Gemeinden“ und des FILAG in diesem Bereich verhält, denn – nicht zuletzt anhand der Aussagen in den durchgeführten Experteninterviews – drängt sich der Verdacht auf, dass das FILAG bei den Gemeinden mit strukturellen Problemen eine strukturerhaltende Wirkung entfaltet, die den Bemühungen zu strukturellen Reformen der „Strategie Gemeinden“ diametral zuwiderläuft (vgl. dazu Abschnitt 6.1 und Abschnitt 7).

Bei der Einschätzung der Sinnhaftigkeit der verschiedenen Reformen zeigt sich, dass die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, der Einbezug Dritter bei der Erbringung von Dienstleistungen (Outsourcing) und die interne Reorganisation der Gemeinden sehr gut abschneiden, dass die Gemeinden hingegen dem NPM und den Gemeindefusionen – also denjenigen Re-

formen, die am stärksten in die Abläufe und Prozesse sowie die Strukturen eingreifen – ablehnend gegenüber stehen.

In dieses Bild passt auch, dass sich die Gemeinden selbst als nicht besonders reformfreudig sehen. Im Gegensatz zum Kanton, dem eine aktive, reformorientierte Rolle zugesprochen wird. Dies zeigt sich auch bei den Auslösern der Reformen: Als ein wichtiger Auslöser wird der Kanton genannt, wenn auch nicht direkt mit der „Strategie Gemeinden“, so doch über die Ausgestaltung von Reformen in den einzelnen Politikbereichen, die schliesslich von den Gemeinden mitgetragen und umgesetzt werden müssen. Diese Einschätzung ist auch in den Experteninterviews überaus deutlich zum Ausdruck gekommen: „Der“ Auslöser von Reformen ist der Kanton bzw. dessen Reformen in einzelnen Politikbereichen (z.B. bei der Sozialhilfe, dem Feuerwehrwesen oder der Reorganisation der AHV-Zweigstellen). Die „Strategie Gemeinden“ wird hingegen eher als begleitende, unterstützende Massnahme denn als Auslöserin von Reformen erachtet.

4.2 Geplante und durchgeführte Reformen

Die Gemeinderatspräsidenten und Gemeindeschreiber wurden selbstverständlich auch zu konkreten Reformprojekten in ihren Gemeinden befragt. Nachfolgend werden die Auswertungen der wichtigsten Aspekte vorgestellt. Für die detaillierten Resultate zu allen diesbezüglichen Fragen sei nochmals auf die Anhänge 2 und 3 verwiesen.

Eine erste Frage hat erhoben, welche *Reformen* die Gemeinden *im Bereich der Behörden- und Verwaltungsorganisation* in den letzten vier Jahren durchgeführt haben (vgl. Tabelle 4.6). Die Auswertung zeigt, dass seit dem Jahr 2000 hauptsächlich folgende Reorganisationsmassnahmen erfolgreich durchgeführt worden sind (Nennung bei mehr als 30 Prozent der Gemeindevertreter):

- Mehr Kompetenzen für die Gemeindeexekutive.
- Weniger Kommissionen und Spezialbehörden.
- Mehr Kompetenzen für die Kommissionen und Spezialbehörden.
- Höhere Entschädigung für die Exekutivmitglieder.
- Übertragung von mehr Zuständigkeiten an die Verwaltung.
- Verkleinerung der Gemeindeexekutive.

Tabelle 4.6 Erfolgreich durchgeführte Reformprojekte im Bereich der Behörden- und Verwaltungsorganisation

„Nachfolgend sind verschiedene Reformen und Reorganisationsmassnahmen aufgeführt. Welche dieser Veränderungen haben Sie in den letzten 4 Jahren in Ihrer Gemeinde unternommen respektive welche Reformversuche sind ohne Erfolg geblieben?“ (Nennungen in %; in der Tabelle sind nur erfolgreich durchgeführte Projekte berücksichtigt)				
	GP	N	GS	N
Erweiterung der Gemeindeexekutive	1.5	205	0.4	256
Verkleinerung der Gemeindeexekutive	35.2	270	32.4	306
Höhere Entschädigung für Exekutivmitglieder	48.2	276	53.9	304
Tiefere Entschädigung für Exekutivmitglieder	1.7	182	0.4	238
Einführung eines vollamtlichen (bzw. halbamtl. chen) Gemeindepräsidiums	1.5	262	2.4	296
Abschaffung des vollamtlichen (bzw. halbamtl. chen) Gemeindepräsidiums	0.3	232	0.0	268
Mehr vollamtliche (bzw. halbamtl. che) Exekutiv- mitglieder	0.8	258	0.0	288
Weniger vollamtliche (bzw. halbamtl. che) Exeku- tivmitglieder	1.2	241	1.1	277
Mehr Kompetenzen für Gemeindeexekutive	70.4	280	67.6	312
Weniger Kompetenzen für Gemeindeexekutive	3.7	187	1.3	239
Mehr Kompetenzen für Kommissionen und Spe- zialbehörden	65.1	275	51.9	308
Weniger Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	2.7	186	1.6	244
Zusätzliche Kommissionen und Spezialbehörden	17.0	212	9.3	247
Weniger Kommissionen und Spezialbehörden	63.1	252	62.4	303
Ausbau der Verwaltung	23.4	244	19.8	283
Redimensionierung der Verwaltung	26.1	230	23.4	273
Übertragung von mehr Zuständigkeiten an die Verwaltung	49.6	266	43.8	297
Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen (Ge- schäftsleitermodell)	19.8	262	16.0	293
Änderung des Wahlverfahrens für die Exekutive: vom Majorz zum Proporz	2.9	242	3.2	284
Änderung des Wahlverfahrens für die Exekutive: vom Proporz zum Majorz	2.1	238	2.2	275
Einführung eines Gemeindeparlaments*	3.3	60	2.9	34
Abschaffung des Gemeindeparlaments*	0.0	49	0.0	32
Mehr Kompetenzen für das Gemeindeparlament*	19.3	57	31.6	38
Weniger Kompetenzen für das Gemeindeparla- ment*	5.9	51	9.4	32

Anmerkungen: *Wurde nur von Gemeinden beantwortet, die über ein Gemeindeparlament verfügen bzw. in den letzten Jahren ein solches eingeführt oder abgeschafft haben.

In der Tabelle 4.5 (vgl. Abschnitt 4.1) wurde die verbreitete Skepsis gegenüber Reformansätzen deutlich, die unter dem Label „NPM“ laufen. In der schriftlichen Umfrage wurde versucht mit einer zusätzlichen Frage zu eruieren, inwieweit die Gemeinden einzelne Aspekte von NPM dennoch implementiert haben. Die Fragestellung unterschied zwischen Massnahmen,

die vor mehr als vier Jahren und solchen, die erst in den letzten vier Jahren (also seit Bestehen der „Strategie Gemeinden“) eingeführt worden sind (vgl. Tabelle 4.7).

Tabelle 4.7 *Eingeführte Massnahmen aus dem Bereich von New Public Management*

„Welche der folgenden organisatorischen Massnahmen wurden in Ihrer Gemeinde in den letzten 4 Jahren eingeführt, welche schon früher und welche überhaupt nicht?“ (Nennungen in %; in der Tabelle sind nur eingeführte Projekte berücksichtigt)						
	GP			GS		
	>4 Jahre	<4 Jahre	N	>4 Jahre	<4 Jahre	N
Erstellen eines Leitbildes für die Gemeindepolitik	28.4	26.5	275	27.1	21.8	321
Massnahmen zur Umsetzung (Führungscockpit, Indikatoren)	13.3	21.1	256	8.5	15.4	306
Bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	24.0	36.6	262	22.4	25.6	312
Kompetenzdelegation von Politik an Verwaltung	22.3	31.2	260	21.5	25.9	316
Globalbudgets	9.2	12.7	260	7.1	6.4	311
Produktdefinitionen	7.3	12.5	248	5.1	6.7	313
Leistungsvereinbarungen / Leistungsaufträge	18.8	30.9	256	15.3	24.2	314
Controlling	20.2	28.1	253	15.1	16.4	311
Abschaffung des Beamtenstatus	64.6	20.5	268	70.6	18.4	326
Leistungsabhängige Entlohnung	52.7	17.8	275	53.9	14.6	321
Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen	32.9	25.9	255	29.5	13.5	312
Verstärkter Beizung von externen Experten/Firmen	26.3	31.2	266	21.3	24.4	315
Vollständige Ausgliederung von Aufgaben und/oder Bereichen	26.2	34.1	267	24.0	37.9	317
Übertragung von Aufgaben an private Dritte (Outsourcing)	26.7	25.2	266	24.4	25.0	316
Privatisierung von ehemals öffentlichen Aufgaben	5.8	9.3	257	6.7	6.4	314
Benchmarking	6.0	19.3	249	5.5	15.5	310
Bevölkerungs-/ Kundenbefragungen	19.3	26.9	264	16.1	22.1	317
Andere	1.8	1.8	272	0.3	1.9	320

Es zeigt sich, dass einzelne NPM-Massnahmen in vielen Gemeinden grossen bzw. zunehmenden Anklang finden, während andere Aspekte sehr unbeliebt zu sein scheinen. Zu den best akzeptierten Massnahmen (d.h. Umsetzung in über 40 Prozent der Gemeinden) gehören:

- Die Erstellung eines Gemeindeleitbildes.

- Die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben.
- Die Kompetenzdelegation von der Politik an die Verwaltung.
- Das Arbeiten mit Leistungsvereinbarungen und -aufträgen.
- Die Verbesserungen beim Controlling.
- Der Verzicht auf den Beamtenstatus.
- Die Einführung einer leistungsabhängigen Entlohnung.
- Die Durchführung von Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen.
- Der verstärkte Einbezug von externen Experten und Firmen.
- Die Ausgliederung von Aufgabenbereichen.
- Die Übertragung der Aufgabenerfüllung an Private (Outsourcing).
- Die Durchführung von Bevölkerungs- und Kundenbefragungen.

Auf sehr wenig Gegenliebe stossen demgegenüber die Einführung von Globalbudgets und Produktdefinitionen sowie die eigentliche Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Benchmarking-Massnahmen (d.h. systematische Leistungsvergleiche zwischen den Gemeinden) waren in den 1990er Jahre noch wenig bekannt, haben aber offenbar in den letzten vier Jahren stark an Attraktivität gewonnen.

Auffallend ist, dass damit zwei der eigentlichen Kernelemente des NPM – nämlich die Einführung von Globalbudgets und von Produktdefinitionen – nur eine sehr geringe Resonanz finden, während man diejenigen Bereiche, die grösseren Anklang finden, wohl am besten mit „NPM-light“ umschreiben könnte.

Neben der Reorganisation von Behörden und Verwaltungen steht die Förderung von *interkommunalen Zusammenarbeitsformen (IKZ)* ebenfalls im Zentrum der „Strategie Gemeinden“. Die Gemeinderatspräsidenten und -schreiber wurden daher danach gefragt, wie sich die IKZ in den letzten vier Jahren entwickelt hat und welcher Anteil daran der Formulierung der „Strategie Gemeinden“ zukommt.

In der Tabelle 4.8 tritt die immense Zunahme bei der Interkommunalen Zusammenarbeit deutlich zutage. 90 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und rund 82 Prozent der Gemeindeschreiber sprechen von einer IKZ-Zunahme seit dem Jahr 2000. Interessant ist der Vergleich mit der Gemeindeschreiberbefragung von 1998, als „nur“ rund zwei Drittel eine Zunahme zwischen 1993 und 1998 feststellen konnten. Im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ist also eine sehr hohe – und seit Ende der 1990er Jahre eine weiter stark zunehmende – Reformaktivität zu verzeichnen. Für diese Zunahme sehen rund 40 Prozent der Befragten die „Strategie Gemeinden“ zumindest teilweise als Auslöserin; ein Wert, den man weder als besonders tief noch als besonders hoch bezeichnen kann.

Im Zusammenhang mit der Frage nach der IKZ ist neben der stark zunehmenden Bedeutung aus den Experteninterviews hervorgegangen, dass der IKZ-Begriff von den Gemeindevertretern sehr weit gefasst wird und oft auch Projekte beinhaltet, die im Rahmen der „Strategie Gemeinden“ als Leistungserbringung unter Einbezug Dritter bezeichnet würden. Zudem hat sich gezeigt, dass die Kernbereiche der Verwaltungstätigkeit selten an private Unternehmen ausgelagert werden. Werden Dritte in diesen Bereichen einbezogen, so handelt es sich meistens um andere Gemeinden, die gewisse Dienstleistungen erbringen und dafür entschädigt werden. Hier aber eine genaue Trennlinie zu den IKZ-Formen zu ziehen, ist nicht möglich. Private Unternehmungen werden in der Regel lediglich für Arbeiten wie die Kehrichtabfuhr oder die Schneeräumung hinzugezogen. Aus diesem Grund wird im weiteren Verlauf der Studie und insbesondere in Kapitel 5 zur Wirksamkeit der „Strategie Gemeinden“ nicht separat auf den Einbezug Dritter in die Leistungserbringung als eigenständigen, von der „Strategie Gemeinden“ geförderten Reformbereich, eingegangen, sondern dieser wird ebenfalls unter dem Begriff der IKZ zusammengefasst.

Tabelle 4.8 Veränderung der Interkommunalen Zusammenarbeit und Rolle der „Strategie Gemeinden“

„Wie hat sich in den letzten 4 Jahren in Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verändert?“ (in %)				
	Abgenommen	Gleich geblieben	Zugenommen	N
GP	0.7	9.3	90.0	290
GS	0.0	18.1	81.9	326
GS 19989	0.3	32.4	67.3	364

„Wenn eine Zunahme zu Verzeichnen ist: Ist diese ganz oder zumindest teilweise auf die Strategie Gemeinden des Kantons zurückzuführen?“ (in %)			
	Ja	Nein	N
GP	39.7	60.3	262
GS	39.7	60.3	267

Auch die Bereiche, auf die die oben beschriebene Intensivierung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zurückzuführen ist, wurden näher erfragt. Es ist zu beachten, dass aufgrund der Frageformulierung nur eine Aussage über die Veränderung in einem Zusammenarbeitsbereich über die letzten vier Jahre möglich ist. Aussagen über den absoluten Grad der Zusammenarbeit in einem der vorgegebenen Politikbereiche können daraus hingegen nicht abgelesen werden. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse dieser umfangreichen Frage textlich kurz vorgestellt; die detaillierten Ergebnisse können den beiden Fragebogen im Anhang (vgl. Frage in den Anhängen 2 und 3) entnommen werden.

Die Frage lautete: „Welche Aufgaben erfüllen Sie seit wann und in welcher Form zusammen mit anderen Gemeinden?“ Vorgegeben wurden 33 mögliche Politikbereiche plus die Kategorie „Anderes“. Stark zunehmend gestaltete sich die Zusammenarbeit in folgenden Bereichen (d.h. mindestens 60 Prozent von denjenigen Gemeinden, die im betreffenden Bereich mit einer anderen Gemeinde zusammenarbeiten, haben damit erst in den letzten vier Jahren begonnen):

⁹ Die Frage in der Gemeindegliederungsbefragung von 1998 bezog sich auf die *letzten zehn Jahre* vor dem Befragungstermin (d.h. auf die Periode von 1988 bis 1998).

- Jugendfragen
- AHV-Zweigstelle
- Betreuung von Asylsuchenden

Bei dieser Beurteilung waren sich Gemeinderatspräsidenten und -schreiber in ihren Antworten weitgehend einig. Die Antworten gehen etwas weiter auseinander, wenn man diejenigen Bereiche analysiert, die im Vergleich zur Periode vor dem Jahr 2000 nur leicht zugenommen haben (d.h. dass jeweils rund 50 bis 60 Prozent der zusammenarbeitenden Gemeinden haben in den letzten vier Jahren damit begonnen):

- Neue Armut/Vormundschaft
- Landschafts- und Ortsbildschutz
- Zivilschutz
- Informatik-Lösungen auf der Gemeindeverwaltung
- Einwohnerkontrolle

Einen weiteren Schwerpunkt der „Strategie Gemeinden“ stellen die *Gemeindefusionen* dar. Unter allen Reformaktivitäten stellt die Fusion zweier oder mehrerer Gemeinden den weitest gehenden, folgenreichsten Schritt dar. Gleich mehrere Fragen widmeten sich daher diesem Thema. Zunächst wurden die Gemeinderatspräsidenten und -schreiber nach deren grundsätzlichen Beurteilung von Gemeindefusionen gefragt (vgl. Tabelle 4.9). Dabei zeigt sich eine erstaunlich positive Grundhaltung gegenüber Gemeindefusionen: ca. 62 Prozent der Gemeindepräsidenten und rund 53 Prozent der Gemeindefusionen finden Zusammenschlüsse als Reformmassnahme „sinnvoll“ oder „eher sinnvoll“. Überraschend ist auch etwas, dass sich die Gemeindefusionen um fast zehn Prozentpunkte skeptischer zeigen als die Präsidenten. Auch hier kann wie schon im Abschnitt 3.3 vermutet werden, dass die unterschiedlichen Funktionen von Gemeinderatspräsidenten und -schreibern eine Rolle spielen dürften: Gemeinderatspräsidenten üben ein in der Regel unterbezahltes Milizamt aus, während Gemeindefusionen bei Fusionen um ihren Arbeitsplatz fürchten müssen.

Aufgeschlüsselt nach Gemeindegrösse zeigt sich ein klarer Zusammenhang: In Gemeinden unter 1'000 Einwohner stehen sowohl die Gemeinderatspräsidenten als auch die Gemeindefusionen der Idee von Fusionen mit 40 bis 60 Prozent Ablehnung weitaus skeptischer gegenüber als in Gemeinden mit einer höheren Einwohnerzahl. Keine Probleme bereitet die Fusionsidee schliesslich den Vertretern aus grösseren Gemeinden mit über 5'000 Einwohnern. Dies ist allerdings auch kaum erstaunlich, da die Fusionsthematik ja auch vor allem kleine Gemeinden betrifft.

Tabelle 4.9 Beurteilung von Gemeindefusionen

„Wie beurteilen Sie Gemeindefusionen (Fusionen) grundsätzlich?“ (in %)							
	Sinnvoll (4)	Eher sinn- voll (3)	Eher nicht sinnvoll (2)	Nicht sinn- voll (1)	Weiss nicht	Mittelwert (Skala 1-4)	N
GP	25.3	36.5	22.8	9.8	5.6	2.82	285
GS	17.5	35.9	26.3	10.9	9.4	2.66	320

In einer zusätzlichen Fragenbatterie wurde anschliessend versucht, den Fusionsvorhaben in den einzelnen Gemeinden genauer auf den Grund zu gehen (vgl. Tabelle 4.10). So wurde in einem Drittel bzw. einem Viertel – je nachdem ob man die Gemeinderatspräsidenten oder die Gemeindefusionen als Referenz bezieht – aller Berner Gemeinden in den letzten vier Jahren über eine Gemeindefusion diskutiert, was einer Zunahme um mindestens sieben Prozentpunkte gegenüber dem Stand von 1998 entspricht. Nach Gemeindegrösse ausgewertet, zeigt sich, dass gemäss Gemeindefusionenbefragung in rund einem Drittel der Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und in rund einem Viertel der Gemeinden zwischen 500 und 10'000 Einwohnern solche Fusionsdiskussionen stattgefunden haben. Gemeinden über 10'000 Einwohner sind davon nicht betroffen. Die Befragung der Gemeinderatspräsidenten ergab leicht höhere Werte von ca. 40 Prozent in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und rund 30 Prozent in Gemeinden zwischen 500 und 10'000 Einwohnern.

Dass eher vage Gedankenspielerien noch lange nicht in jedem Fall in ein konkretes Fusionsvorhaben münden, zeigt allerdings die nächste Frage, bei der jeweils über 90 Prozent der Antwortenden die Frage nach einem konkreten Projekt verneinen. Dieser Wert ist im Gegensatz zu den Diskussionen seit 1998 weitgehend gleich geblieben. In Gemeinden, wo ein solches Vorhaben dennoch besteht, befinden sich die meisten Projekte (über 60 Prozent) noch in der Vorphase, in der erste Ideen lanciert werden und Sondierungsgespräche mit potenziellen Fusionspartnern stattfinden. In der Umsetzungsphase befinden sich nur fünf Gemeinden bzw. 15 Prozent der Fusionsprojekte gemäss der Angabe der Gemeinderatspräsidenten. Schliesslich wird von den Gemeindevertretern aus Gemeinden, in denen in den letzten Jahren zumindest ein Zusammenschluss andiskutiert worden ist, auch der „Strategie Gemeinden“ keine absolut prioritäre Rolle zugeschrieben. Lediglich zwischen einem Viertel und einem Drittel der betroffenen Gemeinden führen ihr Fusionsprojekt zumindest teilweise auf die „Strategie Gemeinden“ zurück (vgl. Tabelle 4.10). Inwiefern das kürzlich verabschiedete GFG hierzu neue Impulse verleihen kann, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

Tabelle 4.10 Konkrete Fusionsprojekte in den Gemeinden

„Wurde in den letzten 4 Jahren konkret über einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert?“ (in %)			
	GP (N=291)	GS (N=326)	GS 1998 ¹⁰ (N=365)
Nein	67.4	74.2	81.6
Ja	32.6	25.8	18.4

„Verfolgt Ihre Gemeinde zurzeit ein konkretes Fusionsprojekt?“ (in %)			
	GP (N=286)	GS (N=325)	GS 1998 (N=361)
Nein	90.6	93.2	96.4
Ja	9.4	6.8	3.6

„Wenn ein konkretes Projekt verfolgt wird, in welcher Phase befindet sich das Fusionsprojekt?“ (in %)			
	GP (N=33)	GS (N=24)	
Vorphase	63.6	62.5	
Abklärungsphase	21.2	37.5	
Umsetzungsphase	15.2	0.0	

„Wenn mindestens eine der vorangehenden Fragen mit „Ja“ beantwortet wurde: Ist die Fusionsdiskussion bzw. das Fusionsprojekt ganz oder zumindest teilweise auf die Strategie Gemeinden des Kantons zurückzuführen?“ (in %)			
	GP (N=59)	GS (N=67)	
Nein	66.1	73.1	
Ja	33.9	26.9	

Interessant ist immer die Frage, ob aus der Sicht der Befragten das Festsetzen einer *Mindesteinwohnerzahl* für Gemeinden sinnvoll ist und wenn ja, wie hoch diese anzusetzen wäre. Dies vor dem Hintergrund, dass verschiedentlich ökonomische Studien und Ansätze versucht haben, eine „optimale Gemeindegrösse“ zu definieren. Gemeindereformprojekte in anderen Kantonen operierten – zumindest anfänglich – mit einer minimalen Gemeindegrösse als Zielvorstellung (z.B. das Projekt Luzern’99; vgl. Abschnitt 1.3). Wie schon bei den Fragen zu den konkreten Fusionsprojekten (vgl. oben) zeigen sich auch hier die Gemeindeschreiber etwas reformkritischer als die Gemeinderatspräsidenten.

So findet immerhin knapp die Hälfte der Gemeinderatspräsidenten die Idee einer minimalen Gemeindegrösse zumindest nicht abwegig und setzt diese im Durchschnitt bei 2'295 Einwohnern fest. Bei den Gemeindeschreibern sind nur knapp 40 Prozent für die Idee einer Mindesteinwohnerzahl zu gewinnen und diejenigen, welche dieser Idee positiv gegenüber stehen, setzen die Einwohnerzahl bei durchschnittlich 2'083 fest. Beide Werte befinden sich recht nahe an der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Berner Gemeinden von aktuell 2'392 Einwohnern, liegen aber noch deutlich tiefer als diejenigen Mindestgrössen, die in den meisten

¹⁰ Die Frage in der Gemeindeschreiberbefragung von 1998 nahm keinen Bezug auf eine konkret definierte Zeitperiode.

ökonomischen Studien genannt werden (das Projekt Luzern'99 ging z.B. von mindestens 3'000 Einwohnern pro Gemeinde aus).

Ausgehend von den Einwohnerzahlen vom 1. Januar 2004 würden im Augenblick lediglich 97 der insgesamt 398 Gemeinden über der Mindestgrösse der Gemeinderatspräsidenten zu liegen kommen. Bei den Gemeindeschreibern wären es 107 Gemeinden.

Werden die Antworten zu dieser Frage nach der Gemeindegrösse aufgeschlüsselt, ergibt sich das erwartete Bild, dass vor allem in kleineren Gemeinden eine minimale Gemeindegrösse als wenig sinnvoll erachtet wird. Schliesslich wären diese davon auch am stärksten betroffen. So lässt sich unter den Gemeinderatspräsidenten aus Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 1'000 sowie unter den Gemeindeschreibern aus Gemeinden unter 2'000 Einwohnern eine ablehnende Mehrheit feststellen, während Gemeinderatspräsidenten und -schreiber aus grösseren Gemeinden dem Konzept positiv gegenüber stehen.

Tabelle 4.11 Beurteilung einer minimalen Gemeindegrösse

„Gibt es aus Ihrer Sicht eine sinnvolle minimale Gemeindegrösse?“ (in %)			
	GP (N=280)	GS (N=322)	GS 1998 (N=347)
Nein	51.8	61.2	60.8
Ja	48.2	38.8	39.2

„Wenn ja: Wie gross wäre diese?“			
	GP (N=134)	GS (N=124)	GS 1998 (N=133)
Anzahl Einwohner (Mittelwert)	2'295	2'083	2'545
Anzahl Einwohner (Medianwert)	1'500	1'500	2'000

Die abschliessende Frage zur Fusionsthematik bezog sich auf *die Rolle, die der Kanton im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen übernehmen sollte*. Generell wünschen sich sowohl die Gemeinderatspräsidenten als auch die Gemeindeschreiber eine eher passive Fusionsstrategie des Kantons, welche den Schritt zur Fusion weitgehend den Gemeinden überlässt und selbst auf das „Ködern“ mittels finanzieller Anreize verzichtet (Tabelle 4.12). Die skeptischere Grundhaltung der Gemeindeschreiber gegenüber Gemeindezusammenschlüssen schlägt sich auch in ihren Ansichten gegenüber der Rolle des Kantons in diesem Bereich nieder.

Tabelle 4.12 Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen

„Welche Rolle soll der Kanton im Zusammenhang mit Gemeindefusionen übernehmen?“ (in %; nur eine Antwort möglich)			
	GP (N=284)	GS (N=319)	GS 1998 (N=352)
Aktive Rolle mit Möglichkeit zur zwangsweisen Fusion	9.2	6.6	0.6
Aktive Rolle mit „sanftem Druck“ (z.B. finanzielle Anreize)	36.6	27.0	19.6
Beratung und Unterstützung, falls von den Gemeinden gewünscht	50.0	60.2	63.1
Geht den Kanton nichts an	4.2	6.3	16.8

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei den drei Reformbereichen NPM, IKZ und Fusionsprojekte die Reformaktivitäten in den letzten vier Jahren zugenommen haben. Vor allem die massive Zunahme der IKZ ist bemerkenswert. Dieses erfreuliche Ergebnis wird jedoch etwas dadurch getrübt, dass bei den NPM-Reformen vor allem weniger weit gehende Reformen deutlich überwiegen und die tief greifenden Reformansätze wie z.B. die Einführung von Globalbudgets kaum Anklang finden. Auch bei den Fusionen haben vor allem diesbezügliche Diskussionen und weniger konkrete Projekte in der Umsetzungsphase breitere Kreise erfasst. Auch geht aus der Befragung hervor, dass nur ein geringer Teil der andiskutierten Projekte auch in die nächsten Phasen (Abklärungs- sowie Umsetzungsphase) mündet.

4.3 Haltungen bezüglich der Einführung von ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards

Bestandteil des Auftrages der vorliegenden Evaluation ist es, die Einschätzungen und ersten Erfahrungen der Gemeinden mit der relativ neuen, politikspezifisch formulierten Strategie der ziel- und wirkungsorientierten Mindestanforderungen zu ermitteln. Mit dieser Strategie möchte der Kanton den Gemeinden mehr Freiheiten in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung verleihen, indem er Ziel- und Wirkungsvorgaben bzw. zu erfüllende Mindeststandards definiert und deren Einhaltung regelmässig überprüft. Gemeinden, welche diese Mindeststandards nicht erfüllen können, können finanziellen und aufsichtsrechtlichen Konsequenzen seitens des Kantons nur entgehen, wenn sie sich im betreffenden Politikbereich mit anderen Gemeinden zusammentun und die Aufgabe gemeinsam mit diesen erfüllen.

In einer ersten, sehr allgemein formulierten Frage wurden die Gemeindevertreter gefragt, ob sie sich eine *stärkere Anleitung bei der Aufgabenerfüllung durch kantonale Stellen* wünschen. Die Ergebnisse in Tabelle 4.13 zeigen auf, dass knapp 50 Prozent der Befragten im bisherigen Rahmen weiterfahren möchten und etwas mehr als 30 Prozent der Befragten eine weniger dominante Rolle des Kantons in der Aufgabenerfüllung wünschen. Für eine stärkere Anleitung durch kantonale Stellen plädieren nur rund 17 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und -schreiber.

Tabelle 4.13 *Anleitung des Kantons in der kommunalen Aufgabenerfüllung*

„Soll der Kanton die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung grundsätzlich stärker anleiten oder nicht?“ (in %)					
	Stärker anleiten	So weiterfahren	Weniger stark anleiten	Weiss nicht	N
GP	17.2	47.6	30.3	4.8	290
GS	16.9	48.5	32.5	2.1	326

Konkret auf die *ziel- und wirkungsorientierten Mindestanforderungen* eingehend, wurde die grundsätzliche Haltung der Gemeindevertreter zu diesem neuen Konzept eruiert und danach gefragt, in welchen Politikbereichen dieses verstärkt zum Einsatz kommen sollte. Tabelle 4.14 zeigt, dass der neue Ansatz zwar mehrheitlich gutgeheissen wird, die entsprechende Mehrheit jedoch relativ knapp ausfällt.

Aus diesem Grund wurde zusätzlich der Frage nachgegangen, inwieweit die Gemeindegrösse und der Gemeindetypus für die Beurteilung der ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards eine Rolle spielen. Dabei zeigte sich, dass Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern diesem neuen Konzept sehr viel skeptischer bzw. ablehnend gegenüber stehen, während Gemeinden mit mehr als 1'000 Einwohnern die Mindestanforderungen im Grundsatz klar gutheissen. Dieser Zusammenhang liess sich sowohl bei den Gemeinderatspräsidenten als auch bei den Gemeindeschreibern feststellen, obwohl bei den Gemeindeschreibern die Beurteilung aus Gemeinden unter 1'000 Einwohnern insgesamt recht ausgeglichen ausfiel. Eine Erklärung für die skeptische Beurteilung in kleineren Gemeinden könnte darin liegen, dass sich Mindeststandards, die immer auch eine gewisse Professionalisierung der Aufgabenerfüllung bedeuten, mit deren ausgeprägteren Milizstrukturen schlecht vertragen und teilweise einen finanziellen Mehraufwand bzw. die Auslagerung der entsprechenden Dienstleistung in eine grössere Nachbargemeinde zur Folge haben würden. Im Hinblick auf den Gemeindetypus ist eine Tendenz in Richtung negativerer Beurteilung durch peripherere Gemeinden (d.h. periurbane, ländliche sowie agrarisch geprägte Gemeinden) auszumachen. Dies dürfte allerdings stark an den Effekt der Gemeindegrösse gekoppelt sein.

Tabelle 4.14 *Grundsätzliche Haltung zu ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards*

„Der Kanton geht immer mehr dazu über, den Gemeinden ziel- und wirkungsorientierte Mindeststandards zu setzen, die bei Nichterreichen zu finanziellen oder aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen können. Sind Sie mit diesem neuen Ansatz im Grundsatz einverstanden?“ (in %)				
	Nein	Ja	Weiss nicht	N
GP	41.1	52.3	6.7	285
GS	35.8	55.3	8.8	318

Es wurde auch danach gefragt, *auf welche zusätzlichen Bereiche dieser neue Ansatz mit der ziel- und wirkungsorientierten Steuerung ausgedehnt werden sollte*. Für die Auswertung dieser Frage wurden nur die Antworten derjenigen Befragten, die dem neuen Ansatz grundsätzlich positiv gegenüber stehen, berücksichtigt (vgl. Tabelle 4.15).

Tabelle 4.15 Erwünschter Einsatz ziel- und wirkungsorientierter Mindeststandards nach Aufgabenbereichen

„In welchen Aufgabenbereichen sollte dieser Ansatz verstärkt eingesetzt werden?“ (Nennungen in %)		
	GP (N=142)	GS (N=161)
Gemeindeorganisation	41.5	40.7
Fürsorge/Vormundschaft	65.5	56.5
Gesundheitswesen	54.2	41.0
Öffentliche Sicherheit	54.2	55.9
Hochbau	24.1	20.5
Tiefbau	21.8	18.0
Abwasserentsorgung/Kanalisation	47.2	38.5
Abfall/Entsorgung	45.1	34.2
Versorgungsbetriebe (Wasser, Energie)	27.5	29.2
Bildung (Kindergarten, Schule)	62.0	64.0
Kultur, Erholung, Sport	20.4	18.0
Andere	2.1	5.0

Anmerkung: Es wurden nur die Antworten derjenigen Befragten berücksichtigt, die dem neuen Ansatz der Führung bzw. Steuerung mittels Setzen von Mindeststandards positiv gegenüber stehen.

Eine Ausweitung des Ansatzes würde demnach vor allem bei den folgenden Politikbereichen unterstützt:

- Fürsorge/Vormundschaft
- Öffentliche Sicherheit
- Bildung

Die Gemeinderatspräsidenten würden auch eine Ausdehnung auf den Bereich des Gesundheitswesens begrüssen, was aber bei den Gemeindeschreibern auf deutlich weniger Unterstützung stösst. Auf nur wenig bis keine Gegenliebe – weder bei den Gemeinderatspräsidenten noch den Gemeindeschreibern – würde der Einsatz ziel- und wirkungsorientierter Mindeststandards im Baubereich, bei den Versorgungsbetrieben sowie in den Bereichen Kultur, Erholung und Sport stossen.

Als konkreter Anwendungsfall wurde nach den bisherigen *ersten Erfahrungen mit dem Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen im Bereich des neuen Sozialhilfegesetzes* gefragt. Es ist anzumerken, dass die Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2005 läuft und daher noch nicht alle Gemeinden bereits im August/September 2004 über Erfahrungen mit dem neuen Konzept verfügt haben. Dies spiegelt sich in den Resultaten in Tabelle 4.16 wider, in der die Rubrik „Noch keine Erfahrungen“ sowohl bei Gemeinderatspräsidenten als auch -schreibern den grössten Anteil aufweist. Die übrigen Antwortenden berichten grösstenteils entweder von guten oder gemischten Erfahrungen, während der Anteil derjenigen, die explizit schlechte Erfahrungen gemacht haben, sehr gering ist.

Auch bei dieser Frage wurde zusätzlich nach möglichen Zusammenhängen zwischen der Beurteilung und der Gemeindegrösse bzw. dem Gemeindetypus geforscht. Unter denjenigen Gemeinderatspräsidenten und -schreibern, die bereits über Erfahrungen mit dem neuen Sozialhilfegesetz verfügen, zeigt sich ein relativ einheitliches Bild: Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl unter 5'000 haben überdurchschnittlich oft (aber nach wie vor insgesamt eher selten) schlechte Erfahrungen mit den Mindestanforderungen gemacht. Diejenige Gemeindekategorie, die bisher die schlechtesten Erfahrungen gemacht hat, sind die Kommunen mit 1'000 bis 1'999 Einwohnern. Im Hinblick auf den Gemeindetypus lässt sich kein einheitliches Bild erkennen. Die positivsten Erfahrungen haben bisher reiche Gemeinden, touristische Gemeinden sowie Zentrumsgemeinden machen können.

Tabelle 4.16 Erfahrungen mit Mindestanforderungen im Sozialhilfegesetz

„Im Sozialhilfegesetz wurde das Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen vom Kanton erstmals konkret eingeführt. Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Handhabung dieser Mindestanforderungen machen können?“ (in %)		
	GP (N=277)	GS (N=320)
Gute Erfahrungen	24.5	23.4
Gemischte Erfahrungen	31.0	25.3
Schlechte Erfahrungen	6.5	10.6
Noch keine Erfahrungen	39.6	30.0
Weiss nicht	8.3	10.6

Die Experteninterviews waren für diesen Themenbereich sehr aufschlussreich. Zum einen stützten sie die Befunde der Befragung der Gemeindevertreter, zum anderen haben sie aber auch auf problematische Aspekte hingewiesen, die aus der Befragung allein nicht hervorgegangen wären. So wird das Setzen von verbindlichen Mindeststandards grundsätzlich begrüsst und diejenigen Experten, die bereits Erfahrungen mit dem neuen Sozialhilfegesetz sammeln konnten, konnten dies auch für den konkreten Anwendungsfall bestätigen. Allerdings wurden auch einige ernsthafte Vorbehalte angebracht:

- Wenn eine Gemeinde diese Mindeststandards nicht erfüllt, so müsse von Seiten des Kantons auch tatsächlich eingegriffen werden und dies bei allen Gemeinden, denn sonst würde unweigerlich ein Gefühl der Ungleichbehandlung unter den Gemeinden aufkommen. Zumindest ein Teil der Experten bezweifelt, dass der Kanton die Entschlossenheit zu einem solchen Durchgreifen angesichts der zu erwartenden Widerstände in den betroffenen Gemeinden aufbringen werde.
- Als ein grösseres Problem wird die Definition der Standards erachtet. So wurde in Frage gestellt, ob die Standards des neuen Sozialhilfegesetzes echte Output-Vorgaben seien oder doch eher verkappte Input-Vorgaben. Zudem wurde zum Teil auf erste Erfahrungen verwiesen, dass es auch bei der Steuerung mit Output-Vorgaben zu Fehlansätzen kommen könne. Als Beispiel wurde genannt, dass im Sozialhilfereich eine bestimmte Anzahl Dossiers pro Verwaltungsstelle definiert worden sei und nun die entsprechenden Stellen bemüht seien, möglichst viele Dossiers zu generieren (d.h. Dossiers, die zuvor als *ein* „Fall“ gegolten hätten, würden nun vermehrt so aufgeteilt, dass zwei oder drei Dossiers daraus entstehen), was dem Sinn der Mindeststandards widerspricht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Instrument der Mindeststandards im Grundsatz begrüsst wird, dass aber auf eine strikte Umsetzung und Anwendung der entsprechenden Sanktionen durch den Kanton geachtet werden muss. Zudem dürfte die exakte Definition der Standards Anlass zu vermehrten Diskussionen geben, sobald umfangreichere Erfahrungen mit diesem neuen Ansatz gemacht worden sind.

5 Wirksamkeit der „Strategie Gemeinden“

Die zentrale Frage des Evaluationsauftrags ist diejenige, ob die „Strategie Gemeinden“ Auswirkungen auf die Reformtätigkeit der Berner Gemeinden gehabt hat und wenn ja, welche Reformen durch die Strategie angestossen wurden. Neben den „harten Fakten“ aus dem Bereich konkret angepackter und durchgeführter Reformprojekte (vgl. Abschnitt 4.2) soll nun auch versucht werden zu eruieren, inwiefern die „Strategie Gemeinden“ die Ebene des Reformbewusstseins beeinflussen konnte, d.h. ob sie Auswirkungen in einem nicht unmittelbar reformauslösenden Sinn hatte, indem vermittelt worden ist, dass sich die Gemeinden in ihren Strukturen wandeln müssen, um auch in Zukunft ihre Aufgaben optimal erfüllen zu können.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Strategie den Gemeinden kein einheitliches Reformprogramm verschreibt, sondern in vielen Bereichen – insbesondere bei den Gemeindefusionen – vom Prinzip der Freiwilligkeit ausgeht. Eine Evaluation der Wirksamkeit der „Strategie Gemeinden“ kann daher nicht von einem klar vorgegebenen und zeitlich definierten Umsetzungsprogramm ausgehen. Entsprechend unsicher waren daher viele Gemeindevertreter in den Experteninterviews bei der Beantwortung von Fragen zu konkreten Auswirkungen der Strategie. Es scheint, dass der „Strategie Gemeinden“ von den persönlich interviewten Gemeindeexperten eine keinesfalls vernachlässigbare, aber dennoch vor allem diffuse und indirekte Wirkung auf das Reformbewusstsein und die Reformtätigkeit in den Gemeinden attestiert wird. Konkrete Reformprojekte, die ganz oder zumindest teilweise direkt auf das Vorhandensein der „Strategie Gemeinden“ zurück zu führen waren, konnten von den Experten kaum genannt werden. Dies hängt allerdings auch damit zusammen, dass die spezifischen Reformmassnahmen – selbst wenn sie auf der „Strategie Gemeinden“ beruhten – meist in Gestalt von Gesetzesrevisionen daher kamen, die auf Gemeindeebene kaum mehr mit der übergeordneten Strategie in Verbindung gebracht wurden. Jüngstes Beispiel hierfür ist das Gemeindefusionsgesetz, ein anderes das neue Sozialhilfegesetz.

Eine präzise Kausalbeziehung zwischen der „Strategie Gemeinden“ und konkret durchgeführter bzw. von den Gemeinden geplanten Reformschritten ist daher oft unklar, weshalb neben der direkten Frage nach spezifischen, aufgrund der „Strategie Gemeinden“ initiierten Projekten auch der zeitliche Vergleich der Reformaktivitäten mit der Gemeindeforschreibungsbefragung von 1998 ein wichtiger Anhaltspunkt ist. Nachfolgend wird die Wirksamkeit der „Strategie Gemeinden“ anhand dieser beiden Fragen – Vergleich zu 1998 (vgl. Abschnitt 5.1) und direkte Frage zu konkreten Auswirkungen (vgl. Abschnitt 5.2) – zu eruieren versucht, bevor ein zusammenfassendes Fazit unter Beizug der Erkenntnisse aus den Experteninterviews gezogen wird (vgl. Abschnitt 5.3).

5.1 Veränderungen der Reformtätigkeit gegenüber 1998

Nimmt man die Veränderungen in der Reformtätigkeit der Gemeinden seit 1998 als Massstab für die Wirkung der „Strategie Gemeinden“, dann bieten sich vor allem an zwei Stellen punktuelle Vergleiche an: bei der Häufigkeit von Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) sowie von Fusionsprojekten. Die diesbezüglichen Resultate wurden in Abschnitt 4.2 bereits kurz dargestellt. Im Bereich der IKZ ist in den letzten sechs Jahren eine deutlich ausgeprägte Dynamik in Richtung mehr Zusammenarbeit festzustellen. Waren es damals noch rund zwei

Drittel der befragten Gemeindeglieder, die eine Zunahme der IKZ im Fragebogen vermeldet haben, so sind es 2004 bereits über vier Fünftel. Für die These einer Zunahme der Reformen im IKZ-Bereich spricht auch, dass sich der Anteil derjenigen, für die das Ausmass an IKZ gleich geblieben oder gar abgenommen hat, seit 1998 ungefähr halbiert hat. Es scheint, dass heute praktisch jede Gemeinde vom Prozess der Intensivierung der Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden erfasst wird, was als Hinweis auf ein Greifen der Berner Gemeindefusionsstrategie aufgefasst werden kann.

Tabelle 5.1 Veränderung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) seit 1998

„Wie hat sich in den letzten 4 Jahren in Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verändert?“ (in %; nur Gemeindeglieder)				
	Abgenommen	Gleich geblieben	Zugenommen	N
GS	0.0	18.1	81.9	326
GS 1998 ¹¹	0.3	32.4	67.3	364

Während die IKZ einen relativ breiten und viele Massnahmen und Bereiche abdeckenden Reformansatz darstellt, bezieht sich die Frage nach diskutierten oder in konkreter Planung stehenden Fusionsabsichten auf eine klar definierte Reformmassnahme. Es erstaunt daher grundsätzlich nicht, dass die Reformfreudigkeit bei der Fusionsthematik im Vergleich zur IKZ stark sinkt. Doch auch hier ist eine Steigerung gegenüber 1998 festzustellen – allerdings auf relativ tiefem Niveau.

So gaben 2004 knapp 26 Prozent (84 Gemeinden) der antwortenden Gemeindeglieder an, dass in ihrer Gemeinde in den letzten vier Jahren über eine Gemeindefusion zumindest diskutiert worden ist, gegenüber rund 18 Prozent (67 Gemeinden), die dies im Jahr 1998 angegeben hatten.

Ein konkretes Fusionsprojekt verfolgten im Sommer 2004 hingegen nur knapp sieben Prozent (22 Gemeinden), gegenüber rund vier Prozent 1998, was in der damaligen Umfrage 13 Gemeinden entsprach. Somit ist zwar auch im Bereich der Gemeindefusionsentscheidungen eine leichte Tendenz zu einer erhöhten Reformtätigkeit festzustellen, doch ist der Kanton Bern weit davon entfernt, von einer kommunalen Fusionswelle erfasst zu werden. Insgesamt fällt die Fusionsdynamik recht bescheiden aus, vor allem wenn man sie an den hohen Erwartungen an das neue Gemeindefusionsgesetz (Reduktion der Gemeindezahl auf 300 innerhalb von zwölf Jahren) und der nach wie vor grossen Anzahl Berner Gemeinden misst.

¹¹ Die Frage in der Gemeindegliederbefragung von 1998 bezog sich auf die *letzten 10 Jahre* vor dem Befragungstermin (d.h. auf die Periode von 1988 bis 1998).

Tabelle 5.2 Veränderung bei den Fusionsabsichten seit 1998

„Wurde in den letzten 4 Jahren konkret über einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert?“ (in %; nur Gemeindeglieder)		
	GS (N=326)	GS 1998 ¹² (N=365)
Nein	74.2	81.6
Ja	25.8	18.4

„Verfolgt Ihre Gemeinde zurzeit ein konkretes Fusionsprojekt?“ (in %; nur Gemeindeglieder)		
	GS (N=325)	GS 1998 (N=361)
Nein	93.2	96.4
Ja	6.8	3.6

5.2 Direkte Reformauswirkungen der „Strategie Gemeinden“

Wie im Abschnitt 3.3 dargestellt wurde, fällt die Beurteilung des allgemeinen Nutzens der „Strategie Gemeinden“ gering aus: nur gerade 25 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und 18 Prozent der Gemeindeglieder sind der Meinung, dass die „Strategie Gemeinden“ geholfen hat, das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Reformen zu erhöhen. Noch schlechter fällt das Ergebnis bei der Fragen nach der Hilfestellung der Strategie bei Strukturanpassungen aus, wo nur gerade 17 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und 13 Prozent der Gemeindeglieder die Strategie zumindest als „eher hilfreich“ bezeichnet haben (vgl. Tabelle 3.6). Diese Resultate der schriftlichen Umfrage lassen somit auf eine *eher geringe direkte Wirkung* der „Strategie Gemeinden“ auf die kommunale Reformtätigkeit der letzten vier Jahre schließen.

Die direkte Wirkung der Gemeindeformstrategie kann aber auch noch über andere Fragen ermittelt werden. Im Zusammenhang mit konkreten Reformprojekten (NPM-, IKZ-, Fusionsprojekte) wurde auch danach gefragt, ob die Durchführung der betreffenden Reform auf die „Strategie Gemeinden“ zurückzuführen ist.¹³ Es wurden somit diejenigen Gemeinden, die tatsächlich konkrete Reformen durchgeführt haben, danach gefragt, ob diese einen direkten Zusammenhang mit der „Strategie Gemeinden“ aufgewiesen haben.

Die Ergebnisse sind in der Tabelle 5.3 zusammengefasst. Es zeigt sich, dass bei keinem der drei Reformbereiche eine Mehrheit der durchgeführten Projekte direkt durch die „Strategie Gemeinden“ ausgelöst worden ist. Den stärksten Bezug zur Strategie weist die Interkommunale Zusammenarbeit auf, wo knapp 40 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und Gemeindeglieder einen Zusammenhang bejahen. Bei NPM- und Fusionsprojekten stellen nur noch rund ein Drittel der Gemeinderatspräsidenten und gar nur zwischen 20 und 27 Prozent der

¹² Die Frage in der Gemeindegliederbefragung von 1998 nahm keinen Bezug auf eine konkret definierte Zeitperiode.

¹³ Der vierte geförderte Reformbereich der „Strategie Gemeinden“, der Einbezug Dritter in die Leistungserbringung, wird von vielen Gemeindevertretern als Teil der IKZ verstanden, weshalb in der vorliegenden Studie darauf verzichtet wird, diesen Bereich separat zu untersuchen (vgl. dazu Abschnitt 4.2).

Gemeindeschreiber einen direkten Bezug zwischen den Reformmassnahmen und der „Strategie Gemeinden“ her.

Tabelle 5.3 Auslösung von Reformen durch die „Strategie Gemeinden“

Die „Strategie Gemeinden“ als Auslöserin für Reformprojekte (in %)						
	GP			GS		
	Ja	Nein	N	Ja	Nein	N
NPM-Projekte	34.4	65.6	65	20.4	79.6	54
IKZ-Projekte	39.7	60.3	262	39.7	60.3	267
Fusionsprojekte	33.9	66.1	59	26.9	73.1	67

Somit kann auch anhand dieser zweiten Analyse festgehalten werden, dass die direkten Auswirkungen der „Strategie Gemeinden“ auf die Reformtätigkeit der Berner Gemeinden als eher gering bezeichnet werden müssen.

5.3 Abschliessende Beurteilung

Abschliessend kann festgehalten werden, dass es im Vergleich zu 1998 und den Jahren davor zu einer zunehmenden Reformdynamik – im Bereich IKZ stärker als bei den Gemeindefusionen – gekommen ist (vgl. Abschnitt 5.1), die jedoch kaum *direkt* auf die „Strategie Gemeinden“ zurückzuführen ist (vgl. Abschnitte 3.3 und 5.2). Aus der schriftlichen Befragung, aber auch aus den Experteninterviews, geht hervor, dass es primär die Reformbemühungen des Kantons in den einzelnen Politikbereichen sind (z.B. das neue Sozialhilfegesetz oder neue Regelungen des Feuerwehrwesens; vgl. Abschnitt 4.1), die konkrete Reformen auszulösen vermögen. Die übergeordnete Strategie spielt dabei nur eine geringe Rolle.

In den Experteninterviews wurde jedoch deutlich darauf hingewiesen, dass die „Strategie Gemeinden“ in den letzten Jahren durchaus eine *indirekte Wirkung* gehabt hat. Dies in zweierlei Hinsicht:

- Einerseits wurde das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Reformen gefördert. Dies steht allerdings in einem scheinbaren Widerspruch zu den Ergebnissen der schriftlichen Umfrage, die kaum eine Wirkung auf das Reformbewusstsein ergeben haben. In den Experteninterviews wurde jedoch darauf verwiesen, dass die Strategie gewissermassen den Boden für die Reformen in den einzelnen Politikbereichen bereitet hat, um dann anschliessend von den entsprechend spezialisierten, konkreten Reformprojekten überlagert zu werden. Dies könne dazu geführt haben, dass die Vorleistungen der „Strategie Gemeinden“ nicht mehr so deutlich wahrgenommen worden sind.
- Andererseits hat die „Strategie Gemeinden“ denjenigen Gemeinden, die sich zur Durchführung von Reformen entschlossen haben, Mittel und Instrumente zur Verfügung gestellt, damit diese die Reformen auch umsetzen konnten. Somit kann die Wirkung der „Strategie Gemeinden“ primär als reformbegleitend, aber nicht als reformauslösend bezeichnet werden.

6 Einbettung in weitere Reformprojekte

Die „Strategie Gemeinden“ und der darauf beruhende GEREFF-Bericht stehen in Beziehung zu anderen Strukturreformprojekten des Kantons Bern. Dabei stellt die „Strategie Gemeinden“ zumindest teilweise eine bewusste Konsequenz früherer Reformschritte dar (Gesamtprojekt Aufgabenteilung, das FILAG und die Einführung ziel- und wirkungsorientierter Mindeststandards), während sie in anderen Fällen parallel zu neuen Reformvorhaben formuliert und ausgeführt wurde (die Agglomerationsstrategie sowie die Bezirks- und Wahlkreisreform). Als Datenbasis dieses Kapitels dienten vor allem die Aussagen in den Experteninterviews und weniger die quantitativen Befragungsdaten. Im Abschnitt 6.1 wird die „Kompatibilität“ der „Strategie Gemeinden“ mit dem FILAG sowie der Einführung der ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards betrachtet, während im Abschnitt 6.2 die Berührungspunkte mit anderen Reformprojekten in geraffter Form angesprochen werden.

6.1 Kompatibilität der „Strategie Gemeinden“ mit dem FILAG sowie der Einführung von ziel- und wirkungsorientierte Mindeststandards

In der schriftlichen Befragung wurde danach gefragt, ob beim Zusammenwirken von FILAG und der „Strategie Gemeinden“ Widersprüchlichkeiten aufgetreten waren. Eine überwiegende Mehrheit von jeweils über 90 Prozent der befragten Gemeinderatspräsidenten und -schreiber konnte keine solche Probleme feststellen (vgl. Tabelle 6.1). Aus der Sicht der Gemeinden scheint die Beziehung zwischen den beiden Reformprojekten FILAG und „Strategie Gemeinden“ reibungslos zu funktionieren.

Tabelle 6.1 Beurteilung der Koordination zwischen den verschiedenen Reformprojekten

„Der Kanton hat in den letzten Jahren zwei grössere Reformprojekte initiiert: Das Projekt Aufgabenteilung / Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) und die „Strategie Gemeinden“. Sind Sie auf widersprüchliche Zielsetzungen und Strategien zwischen den beiden Reformprojekten gestossen?“ (in %)			
	Nein	Ja	N
GP	92.5	7.5	186
GS	95.4	4.6	216

In Bezug auf die Zielsetzung der „Strategie Gemeinden“ wird das FILAG von den interviewten Experten hingegen kritischer beurteilt. Reformorientierte Gemeindeexperten weisen darauf hin, dass das FILAG strukturerhaltende Auswirkungen habe, die dazu geführt haben, dass Gemeinden, die Ende der 1990er Jahre aufgrund ihrer angespannten finanziellen Situation wohl kurz vor einer Fusion mit Nachbargemeinden gestanden seien, heute wieder über genügend Ressourcen verfügen, um eigenständig zu bleiben bzw. sich rein mit IKZ-Lösungen durchzuschlagen, wobei einige der Experten die Meinung geäußert haben, dass damit eher Symptome bekämpft, denn ineffiziente Strukturen bereinigt würden. Das neue FILAG habe somit den Reformdruck bislang insgesamt eher vermindert als erhöht.

Als Anhaltspunkt für diese Sicht der Dinge lassen sich zudem die bereits in Tabelle 4.1 dargelegten Ergebnisse heranziehen, wonach sich nach Auskunft der Gemeindevertreter die finanzielle Situation der Gemeinden seit 1998 erheblich verbessert habe. Dies kann nun dahingehend gedeutet werden, dass die inzwischen erfolgte Finanzausgleichsreform den Gemeinden mehr Ressourcen und somit in finanzieller Hinsicht mehr Spielräume eingebracht hat.

Die Ende der 1990er Jahre vorhandene Notwendigkeit das Berner Finanzausgleichssystem zu reformieren, wird von den Experten in den Interviews jedoch nicht bestritten, weshalb als Ausweg und zur Minderung der unerwünschten „reformfeindlichen“ Nebenwirkungen des FILAG nicht eine neuerliche FILAG-Reform, sondern eine konsequentere Anwendung der im FILAG und in anderen Gesetzen vorgesehenen Mindeststandards propagiert wird. Diese werden von den schriftlich befragten Gemeindevertretern auch mehrheitlich begrüsst, wie in Abschnitt 4.3 bereits ersichtlich wurde. Die kantonalen Behörden müssten nun nach Ansicht der Experten sowohl die notwendigen rechtlichen Kompetenzen als auch den Mut besitzen, die Mindestanforderungen gegenüber säumigen Gemeinden durchzusetzen und dürfen in dieser heiklen Aufgabe nicht von der Politik (d.h. vom Grossen Rat) nachträglich im Stich gelassen werden. Auf diese Weise könne ein gewisser Druck zu notwendigen Strukturbereinigungen und Effizienzsteigerungen aufrecht erhalten werden.

6.2 Kompatibilität der „Strategie Gemeinden“ mit der Agglomerationsstrategie sowie der Bezirks- und Wahlkreisreform

Ein zweiter bedeutender Reformbereich, der sich mit der „Strategie Gemeinden“ überschneidet, stellen die territorialen Neugliederungen des Kantons durch die Bezirks- und Wahlkreisreform sowie die Agglomerationsstrategie dar. Neben der Neugliederung der politischen und der Verwaltungsstrukturen beinhalten diese Reformprojekte teilweise Neuverteilungen bzw. Neuzuweisungen der Aufgabenerfüllung. Im Zusammenhang mit der „Strategie Gemeinden“ wurde von den befragten Experten jedoch vor allem auf die Konsequenzen der neuen Gebietseinteilungen hingewiesen.

Viele Gemeindeexperten vermissten in diesem Reformprozess die Koordination, wodurch die einmalige Chance einer einheitlichen und übersichtlichen Gebietsstruktur des Kantons vertan worden sei. Dies sei besonders bedauerlich, da alle diese Gebietsreformen mehr oder weniger gleichzeitig mit der „Strategie Gemeinden“ formuliert und umgesetzt worden seien. So sei es nicht einsichtig und für die Bevölkerung auch sehr kompliziert, wenn eine Gemeinde schlimmstenfalls zu drei verschiedenen Gebietseinheiten (unterschiedlicher Amtsbezirk, Wahlkreis und Agglomeration bzw. Region) gehören könne.

Die einzelnen Reformvorhaben wurden von den Befragten jedoch nicht in Frage gestellt. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass, wenn mehrere begrüssenswerte Reformen unkoordiniert durchgeführt werden, am Ende eine noch komplexere räumliche Einteilung und Verwaltungsstruktur als zu Beginn entstehen könne. Namentlich Experten, welche selber dem Grossen Rat angehören, sahen die Herstellung einer besseren Übereinstimmung bei der Gebietseinteilung als eine zukünftige Aufgabe des Kantonsparlaments, wo bisher noch zu oft kleinräumige Lokal- und Regionalinteressen obsiegt und einheitlichere Gesamtlösungen verhindert hätten.

7 Fazit und Handlungsbedarf

In diesem Kapitel sollen die drei zentralen Fragen aus der Auftragsstellung der vorliegenden Evaluation abschliessend in zusammengefasster Form beantwortet werden (vgl. Abschnitt 7.1). Anschliessend wird im Abschnitt 7.2 der Handlungsbedarf im Bereich der Gemeindereformen, wie er sich aus dieser Evaluation ergeben hat, besprochen.

7.1 Antworten zu den drei zentralen Aspekten des Evaluationsberichtes

1. Wurde die „Strategie Gemeinden“ des Kantons in den Gemeinden wahrgenommen? Wie gross ist der Wissensstand über die Ziele und Inhalte der Strategie Gemeinden?

Sowohl aus der schriftlichen Umfrage als auch aus den Experteninterviews geht klar hervor, dass die „Strategie Gemeinden“ bei den Berner Gemeinden wahrgenommen worden ist. Rund drei Viertel der befragten Gemeindevertreter war die „Strategie Gemeinden“ bekannt und auch wenn sie sich selbst als nicht immer genügend informiert bezeichnet haben, konnten sie die Ziele und Inhalte der „Strategie Gemeinden“ korrekt benennen. Der Wissensstand kann somit als gut und umfassend bezeichnet werden.

Es gab aber auch kritische Stimmen. Von denjenigen Gemeindevertretern, denen die „Strategie Gemeinden“ ein Begriff ist, bezeichnen sich nur knapp ein Drittel als „gut“ oder „eher gut“ informiert. Im Rahmen der zusätzlich durchgeführten Experteninterviews kam deutlich zum Ausdruck, dass sich die Gemeindevertreter durchaus ausreichend informiert fühlen, was die Menge der Informationen betrifft. Sie empfinden aber viele der kommunizierten Informationsinhalte (z.B. die Ziele der Reform und die daraus sich ableitenden konkreten Massnahmenpakete) als zu unpräzise und zu wenig greifbar, so dass man zwar die Informationen erhalten habe, sich aber dennoch nicht wirklich besser informiert fühle. Dies ist nicht primär ein Problem bzw. ein Mangel der Information/Kommunikation sondern des Inhalts und der Konkretisierung der Strategie selbst. Die Experteninterviews haben gezeigt, dass die Gemeindevertreter die Politik des Kantons weniger an den strategischen Verlautbarungen als vielmehr an den spezifischen Massnahmen und Gesetzesänderungen messen.

2. Hat die „Strategie Gemeinden“ Auswirkungen auf die Reformaktivitäten der Berner Gemeinden gehabt? In welcher Weise hat sich die Strategie auf die Reformtätigkeit ausgewirkt? Welche Reformen wurden ausgelöst?

Insgesamt kann festgehalten werden, dass bei drei Reformbereichen der „Strategie Gemeinden“ – NPM-, IKZ- und Fusionsprojekte – die Reformaktivitäten in den letzten vier Jahren spürbar zugenommen haben, wobei vor allem die IKZ-Projekte von den Gemeinden ausserordentlich gut aufgenommen worden sind, während die Bemühungen zur Förderung von NPM- und Fusionsprojekte jeweils lediglich partiell als erfolgreich bezeichnet werden können. Der vierte Reformbereich der „Strategie Gemeinden“ – der *Einbezug Dritter in die Leistungserbringung* – spielt in den Gemeinden eine eher untergeordnete Rolle und wird von vielen Gemeinden im Rahmen von IKZ-Projekten

verfolgt, wobei die Grenzen zwischen der Zusammenarbeit mit einer Nachbargemeinde und der Auslagerung einer Verwaltungstätigkeit an eine andere Gemeinde fließend verlaufen, wie aus den Experteninterviews deutlich hervorgegangen ist. Der Einbezug privater Unternehmen in die Leistungserbringung in Kernbereichen der Verwaltungstätigkeit kommt hingegen kaum vor. Wenn, dann werden private Unternehmen in den Bereichen der Abfallentsorgung oder des Schneeräumdienstes einbezogen. In dieser Studie wurden daher nur die Formen der Auslagerung behandelt, die in den Bereich der IKZ fallen.

In den Befragungen haben 90 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und über 80 Prozent der Gemeindeschreiber von einer *Zunahme der IKZ-Projekte* in den vergangenen vier Jahren berichtet. Somit konnte die bereits Ende der 1990er Jahre hohe Reformintensität in diesem Bereich noch weiter gesteigert werden.

Bei den *NPM-Projekten* zeigt sich, dass die entsprechenden Reformaktivitäten auf eine weit verbreitete Skepsis stossen. Die NPM-Euphorie der 1990er Jahre ist einer gewissen Ernüchterung gewichen. Dabei ist es aber wichtig zu beachten, dass NPM-Projekte je nach Ausgestaltung unterschiedlich aufgenommen werden. Einzelne NPM-Massnahmen werden von den Gemeinden durchaus positiv aufgenommen. So z.B. die Erarbeitung von Leitbildern, die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben oder ein Verbessertes Controlling. Dabei handelt es sich um weniger weit reichende Projekte, die man auch als „NPM-light-Projekte“ bezeichnen könnte. Andererseits reagieren die Gemeinden vor allem auf tief greifende NPM-Projekte wie die Einführung von Globalbudgets oder die Definition von Produkten mit grosser Zurückhaltung.

Bei den *Gemeindefusionen* bietet sich ebenfalls kein einheitliches Bild. Zwar geht aus den Umfragen hervor, dass in den Gemeinden vermehrt über Gemeindefusionen diskutiert wird. Auch werden im Allgemeinen Gemeindefusionen erstaunlich positiv aufgenommen: rund 62 Prozent der Gemeinderatspräsidenten und 53 Prozent der Gemeindeschreiber erachten Gemeindefusionen als eine sinnvolle Reformmassnahme. Andererseits geht aus den Umfragen hervor, dass nur ein geringer Teil der andiskutierten Projekte auch in eine nächste Phase (Abklärungs- oder Umsetzungsphase) überführt worden ist. Zudem lässt die Begeisterung für Fusionsprojekte der befragten Gemeindevertreter spürbar nach je konkreter diese ausfallen bzw. die eigene Gemeinde betreffen könnten. Etwas überspitzt formuliert, könnte man behaupten, dass Gemeindefusionen so lange positiv aufgenommen und beurteilt werden, so lange sie nicht die eigene Gemeinde betreffen. Bezüglich der konkret ausgelösten Fusionsprojekte muss die Bilanz der „Strategie Gemeinden“ dementsprechend als mager und enttäuschend bezeichnet werden.

Die Wirksamkeit der „Strategie Gemeinden“ in Bezug auf die Auslösung der Reformprojekte zu beurteilen, ist nicht ganz einfach. Einerseits hat die Reformintensität in den Berner Gemeinden in den letzten vier Jahren eindeutig zugenommen. Dennoch können andererseits die meisten Reformprojekte nicht direkt auf die „Strategie Gemeinden“ zurückgeführt werden. Die mit Abstand bedeutendsten Auslöser für Reformen waren kantonale Reformprojekte in einzelnen Politikbereichen (z.B. im Feuerwehrwesen oder dem Sozialhilfebereich), die die Gemeinden gezwungen haben, ihre Strukturen zu überdenken und zu überarbeiten sowie neue Wege der Zusammenarbeit untereinander zu suchen. Die „Strategie Gemeinden“ hat jedoch indirekt in mehrfacher Hinsicht positive Auswirkungen gezeitigt. So hat sie den Boden für die einzelnen Reformprojekte

vorbereitet, indem sie das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Reformen in den Gemeinden gestärkt und dafür gesorgt hat, dass die Thematik „Gemeindereformen“ aktuell geblieben ist. Zudem hat die Strategie vor allem auch reformbegleitend gewirkt und den Gemeinden bei der konkreten Umsetzung der einzelnen Reformen geholfen.

3. Welche ersten Erfahrungen konnten die Gemeinden mit dem Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen machen?

Grundsätzlich wird die Einführung von ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards von den Gemeinden begrüsst und kann sich einer breiten Unterstützung sicher sein. Es wurden lediglich zwei Vorbehalte geäussert: Zum einen müsse der Kanton dafür sorgen, dass diese Mindeststandards auch eingehalten werden bzw. bei Nichteinhaltung auch konsequent die vorgesehenen Sanktionen umsetzen. Zum anderen wurde deutlich, dass bei der Definition der Mindeststandards noch nicht alle Probleme gelöst wurden. So wurde bezweifelt, dass stets echte Output-Faktoren erfasst werden. Stattdessen würden Input-Faktoren erfasst. Auch sei nicht ausgeschlossen, dass die z.B. im neuen Sozialhilfegesetz vorgesehenen Mindeststandards Anreize für Ineffizienzen und Fehlverhalten beinhalten würden. Allerdings waren auch die kritischen Stimmen der Meinung, dass man zunächst noch weitere Erfahrungen mit diesem Instrument sammeln müsse.

7.2 Zu diskutierender Handlungsbedarf

Es stellt sich nun die Frage, wie der Kanton sein weiteres Vorgehen ausgestalten soll. Anhand der Ergebnisse dieser Schlussevaluation – vor allem anhand der aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse – können folgende Vorschläge für das weitere Vorgehen des Kantons formuliert werden:

- *Die „Strategie Gemeinden“ braucht klarere Ziele.* Wie bereits in der Zwischenevaluation wurde auch in der Schlussevaluation bemängelt, dass die „Strategie Gemeinden“ über zu wenig greifbare Ziele verfüge. Insbesondere sollten auch quantitativ messbare Ziele definiert werden. Dies kann z.B. eine Zielgrösse bei der Anzahl Gemeinden sein (wie es im GFG vorgesehen ist). Denkbar wären auch Mindeststandards für die Gemeindefusionen, die man im Kanton Bern anstreben möchte (z.B. finanzielle Kennzahlen oder gewisse Leistungsstandards, die von einer bestimmten Anzahl Gemeinden im Kanton erreicht werden müssen). Auf diese Weise könnte auch eindeutiger gemessen werden, ob die „Strategie Gemeinden“ ihre Ziele erreicht oder nicht.
- *Ohne Druck keine Reformen, Freiwilligkeit bringt wenig.* Sowohl aus den Experteninterviews wie auch aus der schriftlichen Umfrage geht deutlich hervor, dass eine Strategie, die auf das Prinzip der Freiwilligkeit baut, wenig erreichen wird. Zwar werden Druck und Zwang von den Gemeinden abgelehnt, doch zeigt sich, dass es in Bereichen, in denen auf das Prinzip der Freiwilligkeit gesetzt wird, kaum zu Reformen gekommen ist. So hat sich im Bereich der Gemeindefusionen verhältnismässig wenig getan, im Bereich der IKZ haben die Reformen jedoch massiv zugenommen, was im Wesentlichen darauf zurückgeführt werden kann, dass die Gemeinden durch die Reformen in zahlreichen einzelnen Politikbereichen jeweils zur Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden gezwungen bzw. dahingehend unter Druck gesetzt worden sind. Auch haben sich zahlreiche Experten dahingehend geäussert, dass etwas mehr Druck

und Zwang auf die Gemeinden wohl notwendig sei, um etwas zu bewegen. Allerdings bezweifelten sie, dass der politische Wille dazu wirklich vorhanden sei.

- *Überprüfung und Kontrolle der ziel- und wirkungsorientierten Mindeststandards.* Wie bereits oben erwähnt, wurde mehrmals Kritik an der Qualität der im Sozialhilfegesetz verwendeten Mindeststandards geäußert. Sobald die Gemeinden etwas mehr Erfahrungen mit den Mindeststandards gesammelt haben, sollten diese bzw. deren Wirkung überprüft werden. Dabei sollte vor allen Dingen überprüft werden, inwiefern die in den Experteninterviews angesprochenen Fehlanreize tatsächlich vorkommen.
- *Kompatibilität FILAG – „Strategie Gemeinden“ überprüfen.* Eine solche Überprüfung war im Auftrag der vorliegenden Evaluation nicht vorgesehen. Bereits in der Zwischenevaluation und nun auch wieder in den Experteninterviews wurde der Verdacht geäußert, dass das FILAG und die „Strategie Gemeinden“ allenfalls in unterschiedliche Richtungen wirken würden. Während die „Strategie Gemeinden“ bemüht sei, die Gemeindestruktur des Kantons zu erneuern, so weise das FILAG strukturerhaltende Effekte auf, indem z.B. der Druck auf finanzschwache Gemeinden gemildert werde. Angesichts des grossen Schadens den ein solcher Zielkonflikt zwischen den beiden Bereichen verursachen würde, kann die Empfehlung aus der Zwischenevaluation nur nochmals unterstrichen werden, dass die Kompatibilität des FILAG und der „Strategie Gemeinden“ überprüft werden sollte.
- *Vereinheitlichung der territorialen Gliederung des Kantons.* In vielen Bereichen sind heute Reformen der territorialen Strukturen des Kantons im Gange oder bereits abgeschlossen, die jede für sich genommen in die richtige Richtung zielt (Überprüfung der Aufgabenzuordnung, Anpassen der Gliederung an die gewandelte Besiedlungsstruktur, Anpassen an funktionale Räume, Berücksichtigung moderner Informations- und Kommunikationsformen etc.). Diese Strukturanpassungen betreffen die Gemeinden und die Bevölkerung unmittelbar. Wie aus den Experteninterviews hervorging, wird von praktisch allen Befragten die Neugliederung als Massnahme zur Effizienzsteigerung und zum Abbau von Verwaltungskosten im Grundsatz begrüßt und einigen Experten gehen diese Reformen noch zu wenig weit (sie forderten z.B. die Abschaffung der Regierungsstatthalterämter). Allfälligen lokal- und regionalpolitischen Nachteilen solcher Strukturreformen müssen klare Vorteile gegenüber stehen, die jedoch nur durch eine konsequente Vereinheitlichung und Vereinfachung der territorialen Gliederung herbeigeführt werden könne. Aber gerade diesbezüglich wurden die aktuellen Reformen kritisiert, da sie in den Augen einiger der interviewten Experten eine geradezu gegenteilige Wirkung entfalten würden. Entsprechend wurde die Forderung formuliert, vermehrt dafür zu sorgen, dass die verschiedenen funktionalen Gliederungen (z.B. Wahlkreise, Regierungsstatthalterämter, Regionen) möglichst deckungsgleich ausfallen. Die Experten sahen dies als eine vordringliche Aufgabe des Grossen Rates.
- *Regionale Entwicklungsschwerpunkte und Wirtschaftsförderung.* Schliesslich gilt es auch im Bereich der Gemeindereformen die gesamte Entwicklung des Kantons Bern im Auge zu behalten. Eine besondere Bedeutung dürfte dabei den Agglomerationsgebieten und den regionalen Entwicklungszentren zukommen. Gewisse Aufgaben werden in Zukunft noch stärker überkommunal angegangen werden müssen. Mit den angestrebten Gemeindereformen darf es nicht darum gehen, Strukturerhaltung zu betreiben, sondern es müssen den heutigen Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechende Formen der Organisation und Erbringung von kommunalen Aufgaben gefunden wer-

den. Diese Reformen werden über das Zusammenlegen einzelner Gemeinden hinausgehen.

Neben diesem generellen Handlungsbedarf können auch Vorschläge bezüglich der Weiterentwicklung der vier eigentlichen Reformbereiche der „Strategie Gemeinden“ ausgemacht werden:

- *NPM-Projekte.* Angesichts der relativ grossen Ablehnung auf die die Kernelemente des NPM-Konzeptes in den Berner Gemeinden stossen, stellt sich die Frage, ob der NPM-Ansatz in dieser Form für die kleinen und mittelgrossen Gemeinden wirklich angebracht ist. Diese Frage lässt sich jedoch erst nach einer umfassenden Bilanz der Erfahrungen der verschiedenen NPM-Pionier- bzw. Pilotgemeinden klären. Zudem sollte abgeklärt werden, ob nicht auch ein „NPM-light-Modell“ mit weniger tief greifenden, dafür aber rasch und ohne übermässigen administrativen Aufwand (wie er z.B. bei der Definition von Produkten anfällt) umsetzbaren Reformelementen entwickelt werden sollte, um damit die kleineren und mittelgrossen Gemeinden gezielt ansprechen zu können.
- *IKZ-Projekte.* Angesichts der hohen Reformintensität in diesem Bereich scheinen weiter besondere Massnahmen zur Förderung von IKZ-Projekten nicht prioritär zu sein. Es dürfte ausreichen, wenn im Rahmen von Reformvorhaben in einzelnen Politikbereichen jeweils – wie bisher – Rechnung getragen wird. Zu prüfen gäbe es allenfalls, ob durch die Intensivierung der IKZ nicht Demokratiedefizite entstehen, indem gewisse Aufgabenbereiche der politischen Einflussnahme der Stimmbürgerschaft entzogen werden.
- *Einbezug Dritter in die Leistungserbringung.* Dieser Bereich beinhaltet nur ein beschränktes Potenzial und sollte daher ebenfalls nicht mehr prioritär verfolgt werden. Die Leistungserbringung durch andere Gemeinden kann weiterhin im Rahmen von IKZ-Projekten angegangen werden und bei der Leistungserbringung durch private Unternehmen scheinen die Möglichkeiten bereits weitgehend ausgeschöpft zu sein.
- *Fusionsprojekte.* Aus der an der Zahl der konkreten Fusionsprojekte enttäuschenden Bilanz geht deutlich hervor, dass die „Strategie Gemeinden“ kein eindeutig auf Gemeindefusionen ausgerichtetes Reformprogramm ist. Es bleibt abzuwarten, was das GFG zu leisten vermag. Angesichts der relativ grossen Ablehnung von Fusionsprojekten je konkreter sie werden bzw. wenn sie die eigene Gemeinde betreffen, sind allerdings gewisse Zweifel angebracht, ob die Bemühungen des GFG ausreichen werden oder ob nicht weitere Massnahmen notwendig sein werden. Eine Möglichkeit hier wäre, eine zeitliche Limite für die finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen zu setzen.

Anhang und Literaturverzeichnis

Anhang

Anhang 1 – Abkürzungsverzeichnis

AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
BEGG	Bernische Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber
BFS	Bundesamt für Statistik
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FILAG	Finanz- und Lastenausgleichsgesetz
GEREF	Gemeindereformen
GFG	Gemeindefusionsgesetz
GFL	Grüne Freie Liste
GP	Gemeinderatspräsidentinnen und -präsidenten
GS	Gemeindeschreiberinnen und -schreiber
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
NPM	New Public Management
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei
VBG	Verband bernischer Gemeinden

Anhang 2 – Fragebogen und Antworthäufigkeiten der Befragung der Gemeinderatspräsidenten/-innen

Schlussevaluation Strategie Gemeinden (GEREF) – 2004 <u>GEMEINDEPRÄSIDENT/INNEN</u>			
<ul style="list-style-type: none"> • Der Fragebogen sollte nach Möglichkeit durch den/die Gemeindepräsident/-in persönlich ausgefüllt werden. • In der Regel ist nur eine Antwort möglich. Fragen, bei denen Mehrfachantworten gegeben werden können, sind speziell gekennzeichnet worden. 			
1	BFS-Nummer:	Name der politischen Gemeinde:	
2	Wie hoch schätzen Sie die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke Ihrer Gemeinde bezüglich der folgenden Kriterien ein?		
	<i>sehr tief</i>	<i>sehr hoch</i>	<i>weiss nicht</i>
	Infrastruktur (Informatik, Gebäude usw.):	[1.7]----- [6.8]----- [31.7]----- [44.7]----- [15.0]	[0.0]
	Umfang des Leistungsangebotes:	[0.7]----- [6.5]----- [30.0]----- [52.6]----- [9.9]	[0.3]
	Qualität der Leistungen:	[0.0]----- [2.4]----- [17.0]----- [62.6]----- [17.7]	[0.3]
	Bürger-/Kundenfreundlichkeit:	[0.3]----- [1.0]----- [14.8]----- [51.4]----- [32.4]	[0.0]
	Finanzielle Situation:	[5.5]----- [21.9]----- [39.4]----- [21.9]----- [11.3]	[0.0]
	Innovationsstärke, Offenheit für Neuerungen:	[1.4]----- [6.8]----- [32.8]----- [45.4]----- [13.3]	[0.3]
	Betriebswirtschaftliche Führung der Gemeinde (Personalmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, Interne Abläufe, Controlling usw.):	[1.0]----- [7.5]----- [36.6]----- [43.8]----- [8.9]	[2.1]
	Politische Führung der Gemeinde:	[1.7]----- [3.1]----- [31.1]----- [51.7]----- [9.8]	[2.4]
3	Ist es in den letzten 5 Jahren leichter oder schwieriger geworden, für vakante Ämter in der Gemeindeexekutive genügend qualifizierte Kandidaten zu finden?	- Leichter geworden - Gleich geblieben - Schwieriger geworden - Weiss nicht	[3.8] [42.1] [54.1] [0.0]

<i>GEMEINDEREFORMEN</i>			
4	Wie sinnvoll halten Sie grundsätzlich die folgenden Reformarten ?		
		<i>nicht sinnvoll</i>	<i>sinnvoll</i> <i>weiss nicht</i>
	Interne Reorganisation der Gemeindebehörden und der Verwaltung.....	[9.0]--- [11.7]--- [21.4]--- [30.7]---	[24.8] [2.4]
	Einführung von New Public Management (NPM)	[22.7]--- [26.6]--- [24.1]--- [14.7]---	[5.6] [6.3]
	Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung der Gemeinde	[4.8]--- [18.2]--- [29.6]--- [32.0]---	[14.1] [1.4]
	Interkommunale Zusammenarbeit	[4.8]--- [8.6]--- [12.0]--- [31.5]---	[42.8] [0.3]
	Gemeindefusionen	[19.8]--- [21.9]--- [26.0]--- [14.9]---	[15.6] [1.7]
5	Wenn Sie ganz allgemein an die unterschiedlichen Reformen/Veränderungen der letzten 4 Jahre in Ihrer Gemeinde denken, welches waren die Gründe/Auslöser , die dazu geführt haben? (<i>Mehrfachnennungen sind möglich</i>)		
	In den letzten 4 Jahren wurden keine Reformen in der Gemeinde durchgeführt!	[10.8]	→ Frage 6
	- Vorgaben des Kantons in einzelnen Politikbereichen	[58.4]	
	- Allgemeine kantonsinterne Reformprojekte für die Gemeinden	[27.7]	
	- Finanzielle Situation der Gemeinde	[46.3]	
	- Finanzielle Situation des Kantons	[34.0]	
	- Bedürfnis nach Optimierung der Leistungserbringung	[68.8]	
	- Profilierungsbestrebungen einzelner Personen/Gruppen.....	[3.1]	
	- Engagement Einzelner.....	[20.7]	
	- Gute Erfahrungen in anderen Gemeinden	[21.1]	
	- Zuwenig Leute für die verschiedenen Ämter in der Gemeinde.....	[17.6]	
	- Leistungsgrenzen erreicht.....	[12.9]	
	- Neue Technologien.....	[32.0]	
	- Zunehmende Mobilität	[11.7]	
	- Gesellschaftlicher Wandel/veränderte Bedürfnisse der Bevölkerung...	[36.3]	
	- Andere, nämlich:	[7.0]	
6	Wie reformfreudig sind Ihrer Ansicht nach die Berner Gemeinden im Vergleich zu den Gemeinden in anderen Kantonen?		
	- Reformfreudiger	[6.9]	
	- Kein Unterschied	[39.4]	
	- Weniger reformfreudig	[31.1]	
	- Weiss nicht	[22.5]	
	- Weiss nicht	[17.5]	

7	Als wie aktiv beurteilen Sie die Politik des Kantons Bern bei den Gemeindereformen im Vergleich zu..... den anderen Kantonen?	<i>passiv</i>	<i>aktiv</i>	<i>weiss nicht</i>
		[4.5]---	[15.4]---	[36.0]---
		[24.7]---	[3.4]	[16.1]
8	Als wie sinnvoll beurteilen Sie die Politik des Kantons Bern bei den Gemeindereformen ganz allgemein?	<i>unsinnig</i>	<i>sinnvoll</i>	<i>weiss nicht</i>
		[9.3]---	[16.8]---	[41.9]---
		[23.4]---	[4.8]	[3.8]
9	Wie beurteilen Sie die Unterstützung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton insgesamt?	- Gut	[14.0]	
		- Eher gut	[27.1]	
		- Mittelmässig	[28.1]	
		- Eher schlecht.....	[9.9]	
		- Schlecht	[3.4]	
		- Weiss nicht	[17.5]	
10	Wie beurteilen Sie die Beratung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton?	- Gut	[12.4]	
		- Eher gut	[26.1]	
		- Mittelmässig	[19.2]	
		- Eher schlecht.....	[5.5]	
		- Schlecht	[1.7]	
		- Weiss nicht	[35.1]	
11	Wie beurteilen Sie die vom Kanton zur Verfügung gestellten Unterlagen für reformwillige Gemeinden?	- Gut	[9.3]	
		- Eher gut	[27.6]	
		- Mittelmässig	[25.5]	
		- Eher schlecht.....	[2.4]	
		- Schlecht	[1.0]	
		- Weiss nicht	[34.1]	
12	Soll der Kanton die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung - grundsätzlich stärker anleiten oder nicht ?	- Stärker anleiten	[17.2]	
		- So weiterfahren.....	[47.6]	
		- Weniger stark anleiten ...	[30.3]	
		- Weiss nicht	[4.8]	
13	Wie gestaltet sich aus Sicht Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit dem Kanton ganz allgemein ?	- Gut.....	[19.1]	
		- Eher gut	[35.2]	
		- Mittelmässig	[32.4]	
		- Eher schlecht ...	[10.9]	
		- Schlecht	[1.7]	
		- Weiss nicht	[0.7]	

<i>STRATEGIE GEMEINDEN UND BERICHT GEMEINDEREFORMEN (GEREF) ALLGEMEIN</i>				
14	Ist Ihnen bekannt, dass der Kanton seit 2000 über eine Strategie Gemeinden (Bericht GEREf vom Juli 2000) verfügt?	- Nein - Ja	[27.7] [72.3]	→ Frage 24
15	Wie beurteilen Sie die Strategie Gemeinden ganz allgemein?	<i>negativ</i>	<i>positiv</i>	<i>weiss nicht</i>
		[2.9]--- [9.8]--- [42.9]--- [32.7]--- [2.4]		[9.3]
16	Wie gut treffen die folgenden Ziele Ihrer Meinung nach auf die offizielle Gemeindereform-Strategie des Kantons Bern (Strategie Gemeinden - GEREf) zu?	<i>trifft nicht zu</i>	<i>trifft zu</i>	<i>weiss nicht</i>
	- Förderung freiwilliger Gemeindefusionen.....	[1.5]--- [5.4]--- [17.6]--- [45.1]--- [24.5]		[5.9]
	- Anordnung von Zwangsfusionen.....	[50.2]--- [21.9]--- [10.9]--- [4.0]--- [3.5]		[9.5]
	- Anpassung der Gemeindestrukturen im Kanton Bern an gewandelte Bedürfnisse und Anforderungen	[1.5]--- [6.0]--- [34.0]--- [39.0]--- [9.0]		[10.5]
	- Gewährleistung einer optimalen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden	[2.5]--- [7.1]--- [29.4]--- [41.1]--- [13.2]		[6.6]
	- Festschreibung einer Mindesteinwohnerzahl.....	[35.8]--- [25.4]--- [11.9]--- [11.9]--- [7.0]		[8.0]
	- Rücksichtnahme auf historisch gewachsene Gemeindestrukturen.....	[12.7]--- [14.0]--- [28.4]--- [22.7]--- [9.2]		[13.1]
	- Vorgabe eines einheitlichen, für alle Gemeinden geltenden Reform-Modells	[24.9]--- [19.4]--- [24.4]--- [14.4]--- [3.5]		[13.4]
	- Beratende Unterstützung bei Gemeindereformen....	[1.5]--- [3.9]--- [20.7]--- [40.4]--- [24.6]		[8.9]
	- Auslösung von Gemeindefusionen mittels finanzieller Anreize nach erfolgter Fusion.....	[6.0]--- [8.5]--- [19.1]--- [27.6]--- [28.1]		[10.6]
	- Finanzielle Unterstützung im Rahmen von Vorabklärungen zu Gemeindefusionen	[5.0]--- [11.4]--- [21.8]--- [25.2]--- [18.3]		[18.3]
	- Neuorientierung der kantonalen Aufsicht auf das Festsetzen von verbindlichen Mindestanforderungen (ziel- und wirkungsorientierte Vorgaben)	[7.6]--- [14.1]--- [25.3]--- [24.2]--- [7.1]		[21.7]
	- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auch über Amtsbezirks- und Kantonsgrenzen hinweg	[4.5]--- [10.0]--- [22.0]--- [28.5]--- [19.5]		[15.5]

17	Wie gut fühlen Sie sich über die Strategie Gemeinden durch den Kanton informiert ?.....	<i>schlecht</i> [7.0]--- [22.1]--- [38.5]---	<i>gut</i> [22.1]--- [8.5]	<i>weiss nicht</i> [1.9]
18	Hat die Strategie Gemeinden bei Ihnen bzw. in Ihrer Gemeinde das Bewusstsein für die Notwendigkeit ... von Gemeindereformen erhöht?.....	<i>nicht erhöht</i> [23.8]--- [26.2]--- [22.0]---	<i>erhöht</i> [19.2]--- [5.6]	<i>weiss nicht</i> [3.3]
19	Wie hilfreich war für Sie die Strategie Gemeinden, um die Gemeindestrukturen den zukünftigen Bedürfnissen und Anforderungen anzupassen und die Aufgabenerfüllung zu optimieren?.....	<i>nicht hilfreich</i> [11.0]--- [21.5]--- [42.1]---	<i>hilfreich</i> [15.3]--- [1.9]	<i>weiss nicht</i> [8.1]
20	Für wie geeignet halten Sie die breite, auf flexible und massgeschneiderte Lösungen ausgerichtete, Stossrichtung der Strategie Gemeinden (ohne Fokussierung auf Gemeindefusionen) für die Auslösung von Strukturreformen?	<i>un-geeignet</i> [3.9]--- [11.2]--- [38.0]---	<i>geeignet</i> [26.3]--- [6.8]	<i>weiss nicht</i> [13.7]

21 Beurteilen sie die folgenden Elemente danach, ob sie eine **Stärke oder Schwäche** der Strategie Gemeinden darstellten:

	<i>Schwäche</i>	<i>Stärke</i>	<i>weiss nicht</i>
Allgemeine Verbindlichkeit der Reform-Vorgaben durch den Kanton	[4.1]----	[20.6]---	[36.1]--- [24.7]---- [3.6] [10.8]
Verzicht auf detaillierte Vorgaben zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden	[5.7]----	[14.5]---	[21.2]--- [38.3]--- [11.4] [8.8]
Vorsichtiger Umgang des Kantons gegenüber Gemeinden, die Mindeststandards verletzen	[8.9]----	[19.4]---	[23.6]--- [27.7]--- [6.8] [13.6]
Keine Unterscheidung zwischen kleinen und grossen Gemeinden innerhalb der Strategie	[12.5]---	[22.9]---	[24.5]--- [25.0]---- [6.3] [8.9]
Keine Fokussierung auf eine Reduktion der Anzahl Gemeinden.....	[8.9]----	[20.0]---	[24.2]--- [29.5]---- [7.4] [10.0]
Finanzielle Anreize nur für Vorabklärungen zu Gemeindefusionen	[12.7]---	[14.3]---	[27.0]--- [24.9]--- [11.6] [9.5]
Freiwilligkeit bei der Interkommunalen Zusammenarbeit.....	[4.2]----	[11.6]---	[14.2]--- [36.3]--- [25.8] [7.9]
Koordination der verschiedenen kantonalen Reformvorlagen für Gemeinden	[3.2]----	[8.5]----	[28.0]--- [39.2]--- [10.1] [11.1]
Einbezug der Gemeinden in die Formulierung der Strategie Gemeinden.....	[4.2]----	[7.9]----	[21.7]--- [36.0]--- [21.7] [8.5]
Qualität der Beratung durch den Kanton für reformwillige Gemeinden.....	[2.1]----	[5.8]----	[26.3]--- [30.0]--- [12.6] [23.2]
Qualität der kantonalen Beratung für kleinere Gemeinden bei der Einführung von NPM-Reformen	[2.7]----	[11.8]---	[22.5]--- [22.5]---- [6.4] [34.2]
Kommunikation der Ziele der Strategie Gemeinden durch den Kanton	[5.3]----	[13.8]---	[41.8]--- [23.3]---- [6.3] [9.5]
Informationsangebote für Gemeindepolitiker (Gemeinderäte/-rätinnen)	[3.7]----	[14.1]---	[31.4]--- [34.0]---- [9.9] [6.8]
Einbezug der Bevölkerung in die Reformdiskussion	[11.6]---	[21.1]---	[23.2]--- [16.8]--- [12.6] [14.7]

22 Sehen Sie **weitere Stärken** in der Strategie Gemeinden? Wenn ja, welche:

Sehen Sie **weitere Schwächen** in der Strategie Gemeinden? Wenn ja, welche:

23 Der Kanton hat in den letzten Jahren zwei grössere Reformprojekte initiiert: Das Projekt Aufgabenteilung, Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) und die Strategie Gemeinden (GEREF). Sind Sie auf **widersprüchliche Zielsetzungen und Strategien** zwischen den beiden Reformprojekten gestossen?

- Nein [92.5] → Frage 24

- Ja [7.5]

Wenn ja, in welchen Bereichen bzw. bei welchen Projekten:

<i>KONKRETE REFORMBEREICHE</i>				
24	Nachfolgend sind verschiedene Reformen und Reorganisationsmassnahmen aufgeführt. Welche dieser Veränderungen haben Sie in den letzten 4 Jahren in Ihrer Gemeinde unternommen respektive welche Reformversuche sind ohne Erfolg geblieben?	erfolgreich durchgeführt	Versuch ohne Erfolg	nicht eingeführt
-	Erweiterung der Gemeindeexekutive	[1.5]	[0.0]	[98.5]
-	Verkleinerung der Gemeindeexekutive	[35.2]	[10.4]	[54.4]
-	Höhere Entschädigung für Exekutivmitglieder	[48.2]	[1.4]	[50.4]
-	Tiefere Entschädigung für Exekutivmitglieder	[1.7]	[0.6]	[97.8]
-	Einführung eines vollamtlichen (bzw. halbamtlichen) Gemeindepräsidiums	[1.5]	[0.8]	[97.7]
-	Abschaffung des vollamtlichen (bzw. halbamtlichen) Gemeindepräsidiums	[0.3]	[78.6]	[21.1]
-	Mehr vollamtliche (bzw. halbamtliche) Exekutivmitglieder	[0.8]	[0.4]	[98.8]
-	Weniger vollamtliche (bzw. halbamtliche) Exekutivmitglieder...	[1.2]	[0.4]	[98.3]
-	Mehr Kompetenzen für Gemeindeexekutive.....	[70.4]	[2.5]	[27.1]
-	Weniger Kompetenzen für Gemeindeexekutive.....	[3.7]	[1.1]	[95.2]
-	Mehr Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	[65.1]	[1.5]	[33.5]
-	Weniger Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	[2.7]	[1.1]	[96.2]
-	Zusätzliche Kommissionen und Spezialbehörden	[17.0]	[1.4]	[81.6]
-	Weniger Kommissionen und Spezialbehörden.....	[63.1]	[0.8]	[36.1]

24 (Fortsetzung)		erfolgreich durchgeführt	Versuch ohne Erfolg	nicht ein- geführt
-	Ausbau der Verwaltung.....	[23.4]	[0.4]	[76.2]
-	Redimensionierung der Verwaltung.....	[26.1]	[1.7]	[72.2]
-	Übertragung von mehr Zuständigkeiten an die Verwaltung.....	[49.6]	[0.8]	[49.6]
-	Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen (Geschäftsleitermodell)	[19.8]	[3.1]	[77.1]
-	Änderung des Wahlverfahrens für die Exekutive: vom Majorz zum Proporz.....	[2.9]	[0.4]	[96.7]
-	Änderung des Wahlverfahrens für die Exekutive: vom Proporz zum Majorz.....	[2.1]	[0.8]	[97.1]
Wenn kein Gemeindeparlament/kein Gemeindeparlament gehabt: -----> Frage 25				
-	Einführung eines Gemeindeparlaments.....	[3.3]	[0.0]	[96.7]
-	Abschaffung des Gemeindeparlaments	[0.0]	[0.0]	[100.0]
-	mehr Kompetenzen für das Gemeindeparlament.....	[19.3]	[0.0]	[80.7]
-	weniger Kompetenzen für das Gemeindeparlament.....	[5.9]	[0.0]	[94.1]
25	Für wie sinnvoll halten Sie Reformen im Rahmen des New Public Management (NPM) ganz allgemein?	- Sinnvoll.....	[12.2]	
		- Eher sinnvoll.....	[29.6]	
		- Eher nicht sinnvoll	[32.4]	
		- Nicht sinnvoll	[12.5]	
		- Weiss nicht	[13.2]	

26	Haben Sie in den letzten Jahren NPM-Reformen unternommen oder sind solche geplant?	- Nein - Ja	[77.7] [22.3]	→ Frage 29
	Wenn ja: War die Strategie Gemeinden (GEREF) des Kantons für die Auslösung der NPM-Reformen ganz oder zumindest teilweise mitentscheidend?	- Nein - Ja	[65.6] [34.4]	
	Wenn NPM-Reformen durchgeführt worden sind: In welchem Masse haben Sie NPM in ihrer Gemeinde eingeführt?			
	- Vollständig/flächendeckend eingeführt.....		[15.0]	
	- In einzelnen Ämtern/Abteilungen eingeführt.....		[26.7]	
	- Nur einzelne NPM-Elemente kommen zur Anwendung		[58.3]	
	Wenn NPM-Reformen durchgeführt worden sind: Wie fällt Ihre Bilanz der NPM-Reformen insgesamt aus?	<i>negativ</i>	<i>positiv</i>	<i>weiss nicht</i>
		[0.0]---	[10.5]---	[29.8]---
		[43.9]---	[5.3]---	[10.5]
27	Wie beurteilen Sie die (bisherigen) Auswirkungen der NPM-Reformen?	<i>trifft überhaupt nicht zu</i>	<i>trifft voll und ganz zu</i>	<i>weiss nicht</i>
	Bessere Bürgernähe	[11.7]---	[10.0]---	[25.0]---
	Höhere Partizipation.....	[6.8]---	[16.9]---	[39.0]---
	Stärkung der Demokratie	[13.6]---	[15.3]---	[39.0]---
	Kostensenkungen.....	[11.5]---	[23.0]---	[39.3]---
	Schnellere Entscheidungswege.....	[1.6]---	[4.9]---	[26.2]---
	Bessere Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung	[1.7]---	[8.5]---	[23.7]---
	Quantitativ mehr Dienstleistungen	[10.3]---	[24.1]---	[34.5]---
	Qualitativ bessere Dienstleistungen.....	[1.7]---	[6.8]---	[32.2]---
	Reduktion der Dienstleistungen.....	[32.8]---	[24.1]---	[22.4]---
		[12.1]---	[0.0]	

28 Sehen Sie **weitere Vorteile** der NPM-Reformen? Wenn ja, welche:

Sehen Sie **weitere Nachteile** der NPM-Reformen? Wenn ja, welche:

29 Welche der folgenden **organisatorischen Massnahmen** wurden in Ihrer Gemeinde in den letzten 4 Jahren eingeführt, welche schon früher und welche überhaupt nicht?

	<i>seit mehr mehr als vier Jahren</i>	<i>seit weniger als vier Jahren</i>	<i>nicht ein- geführt</i>
- Erstellen eines Leitbildes für die Gemeindepolitik	[28.4]	[26.5]	[45.1]
- Massnahmen zur Umsetzung (Führungscockpit, Indikatoren)	[13.3]	[21.1]	[65.6]
- Bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	[24.0]	[36.6]	[39.3]
- Kompetenzdelegation von Politik an Verwaltung.....	[22.3]	[31.2]	[46.5]
- Globalbudgets	[9.2]	[12.7]	[78.1]
- Produktedefinitionen	[7.3]	[12.5]	[80.2]
- Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge.....	[18.8]	[30.9]	[50.4]
- Controlling	[20.2]	[28.1]	[51.8]
- Abschaffung des Beamtenstatus.....	[64.6]	[20.5]	[14.9]
- Leistungsabhängige Entlohnung	[52.7]	[17.8]	[29.5]
- Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen	[32.9]	[25.9]	[41.2]
- Verstärkter Beizug von externen Experten/Firmen	[26.3]	[31.2]	[42.5]
- Vollständige Ausgliederung von Aufgaben und/oder Bereiche	[26.2]	[34.1]	[39.7]
- Übertragung von Aufgaben an private Dritte (Outsourcing)...	[26.7]	[25.2]	[48.1]
- Privatisierung von ehemals öffentlichen Aufgaben	[5.8]	[9.3]	[84.8]
- Benchmarking	[6.0]	[19.3]	[74.7]
- Bevölkerungs-/Kundenbefragungen.....	[19.3]	[26.9]	[53.8]
- Andere, nämlich:	[1.8]	[1.8]	[96.3]

30	<p>Wie hat sich in den letzten 4 Jahren in Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verändert?</p> <p>Wenn eine Zunahme zu verzeichnen ist: Ist diese ganz oder zumindest teilweise auf die Strategie Gemeinden des Kantons zurückzuführen?</p>	<p>- Abgenommen [0.7] - Gleichgeblieben [9.3] - Zugenommen [90.0]</p> <p>- Nein [60.3] - Ja [39.7]</p>																																																																																																																																				
31	<p>Welche Aufgaben erfüllen Sie seit wann und in welcher Form zusammen mit anderen Gemeinden? (Füllen Sie bitte die Frage für alle Sachbereiche aus, in denen Ihre Gemeinde mit anderen Gemeinden zusammenarbeitet.)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Wenn Zusammenarbeit: Seit wann -----></th> <th colspan="2">Organisationsform</th> </tr> <tr> <th>seit mehr als 4 Jahren</th> <th>seit weniger als 4 Jahren</th> <th>öffentl.-rechtliche Organis.</th> <th>privat-rechtliche Organis.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>- Unterstützung und Betreuung älterer Personen</td><td>[83.3]</td><td>[16.7]</td><td>[61.7]</td><td>[38.3]</td></tr> <tr><td>- Jugendfragen.....</td><td>[36.4]</td><td>[63.6]</td><td>[76.7]</td><td>[23.3]</td></tr> <tr><td>- Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft</td><td>[49.8]</td><td>[50.2]</td><td>[94.5]</td><td>[5.5]</td></tr> <tr><td>- Betreuung von Asylsuchenden</td><td>[42.4]</td><td>[57.6]</td><td>[74.1]</td><td>[25.9]</td></tr> <tr><td>- Betreuung von Drogenabhängigen</td><td>[65.3]</td><td>[34.7]</td><td>[76.8]</td><td>[23.2]</td></tr> <tr><td>- Integration von Ausländern</td><td>[56.4]</td><td>[43.6]</td><td>[70.4]</td><td>[29.6]</td></tr> <tr><td>- SPITEX.....</td><td>[91.5]</td><td>[8.5]</td><td>[45.7]</td><td>[54.3]</td></tr> <tr><td>- Schulfragen.....</td><td>[93.8]</td><td>[6.2]</td><td>[94.9]</td><td>[5.1]</td></tr> <tr><td>- kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen</td><td>[71.8]</td><td>[28.2]</td><td>[66.7]</td><td>[33.3]</td></tr> <tr><td>- Sport/Sportanlagen</td><td>[87.1]</td><td>[12.9]</td><td>[59.4]</td><td>[40.6]</td></tr> <tr><td>- Bewilligung von Baugesuchen</td><td>[58.3]</td><td>[41.7]</td><td>[70.3]</td><td>[29.7]</td></tr> <tr><td>- Raum- und Zonenplanung</td><td>[77.8]</td><td>[22.2]</td><td>[56.8]</td><td>[43.2]</td></tr> <tr><td>- Landschafts- und Ortsbildschutz</td><td>[56.6]</td><td>[43.4]</td><td>[73.2]</td><td>[26.8]</td></tr> <tr><td>- Öffentliche Bauten.....</td><td>[85.7]</td><td>[14.3]</td><td>[77.3]</td><td>[22.7]</td></tr> <tr><td>- Öffentlicher Verkehr.....</td><td>[89.3]</td><td>[10.7]</td><td>[72.5]</td><td>[27.5]</td></tr> <tr><td>- Privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)</td><td>[89.7]</td><td>[10.3]</td><td>[88.9]</td><td>[11.1]</td></tr> <tr><td>- Wirtschaftsförderung</td><td>[79.7]</td><td>[20.3]</td><td>[49.0]</td><td>[51.0]</td></tr> <tr><td>- Wasserversorgung</td><td>[91.0]</td><td>[9.0]</td><td>[79.2]</td><td>[20.8]</td></tr> <tr><td>- Abwasser/Kanalisation</td><td>[94.4]</td><td>[5.6]</td><td>[89.3]</td><td>[10.7]</td></tr> <tr><td>- Abfall/Entsorgung</td><td>[93.5]</td><td>[6.5]</td><td>[57.4]</td><td>[42.6]</td></tr> <tr><td>- Energieversorgung.....</td><td>[93.4]</td><td>[6.6]</td><td>[39.0]</td><td>[61.0]</td></tr> <tr><td>- Umweltschutz</td><td>[93.3]</td><td>[6.7]</td><td>[90.9]</td><td>[9.1]</td></tr> <tr><td>- Zivilschutz</td><td>[52.6]</td><td>[47.4]</td><td>[95.0]</td><td>[5.0]</td></tr> <tr><td>- Feuerwehr</td><td>[55.5]</td><td>[44.5]</td><td>[92.7]</td><td>[7.3]</td></tr> <tr><td>- Gemeindepolizeiliche Aufgaben</td><td>[53.8]</td><td>[46.2]</td><td>[87.0]</td><td>[13.0]</td></tr> </tbody> </table>	Wenn Zusammenarbeit: Seit wann ----->	Organisationsform		seit mehr als 4 Jahren	seit weniger als 4 Jahren	öffentl.-rechtliche Organis.	privat-rechtliche Organis.	- Unterstützung und Betreuung älterer Personen	[83.3]	[16.7]	[61.7]	[38.3]	- Jugendfragen.....	[36.4]	[63.6]	[76.7]	[23.3]	- Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft	[49.8]	[50.2]	[94.5]	[5.5]	- Betreuung von Asylsuchenden	[42.4]	[57.6]	[74.1]	[25.9]	- Betreuung von Drogenabhängigen	[65.3]	[34.7]	[76.8]	[23.2]	- Integration von Ausländern	[56.4]	[43.6]	[70.4]	[29.6]	- SPITEX.....	[91.5]	[8.5]	[45.7]	[54.3]	- Schulfragen.....	[93.8]	[6.2]	[94.9]	[5.1]	- kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	[71.8]	[28.2]	[66.7]	[33.3]	- Sport/Sportanlagen	[87.1]	[12.9]	[59.4]	[40.6]	- Bewilligung von Baugesuchen	[58.3]	[41.7]	[70.3]	[29.7]	- Raum- und Zonenplanung	[77.8]	[22.2]	[56.8]	[43.2]	- Landschafts- und Ortsbildschutz	[56.6]	[43.4]	[73.2]	[26.8]	- Öffentliche Bauten.....	[85.7]	[14.3]	[77.3]	[22.7]	- Öffentlicher Verkehr.....	[89.3]	[10.7]	[72.5]	[27.5]	- Privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	[89.7]	[10.3]	[88.9]	[11.1]	- Wirtschaftsförderung	[79.7]	[20.3]	[49.0]	[51.0]	- Wasserversorgung	[91.0]	[9.0]	[79.2]	[20.8]	- Abwasser/Kanalisation	[94.4]	[5.6]	[89.3]	[10.7]	- Abfall/Entsorgung	[93.5]	[6.5]	[57.4]	[42.6]	- Energieversorgung.....	[93.4]	[6.6]	[39.0]	[61.0]	- Umweltschutz	[93.3]	[6.7]	[90.9]	[9.1]	- Zivilschutz	[52.6]	[47.4]	[95.0]	[5.0]	- Feuerwehr	[55.5]	[44.5]	[92.7]	[7.3]	- Gemeindepolizeiliche Aufgaben	[53.8]	[46.2]	[87.0]	[13.0]
Wenn Zusammenarbeit: Seit wann ----->	Organisationsform																																																																																																																																					
	seit mehr als 4 Jahren	seit weniger als 4 Jahren	öffentl.-rechtliche Organis.	privat-rechtliche Organis.																																																																																																																																		
- Unterstützung und Betreuung älterer Personen	[83.3]	[16.7]	[61.7]	[38.3]																																																																																																																																		
- Jugendfragen.....	[36.4]	[63.6]	[76.7]	[23.3]																																																																																																																																		
- Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft	[49.8]	[50.2]	[94.5]	[5.5]																																																																																																																																		
- Betreuung von Asylsuchenden	[42.4]	[57.6]	[74.1]	[25.9]																																																																																																																																		
- Betreuung von Drogenabhängigen	[65.3]	[34.7]	[76.8]	[23.2]																																																																																																																																		
- Integration von Ausländern	[56.4]	[43.6]	[70.4]	[29.6]																																																																																																																																		
- SPITEX.....	[91.5]	[8.5]	[45.7]	[54.3]																																																																																																																																		
- Schulfragen.....	[93.8]	[6.2]	[94.9]	[5.1]																																																																																																																																		
- kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	[71.8]	[28.2]	[66.7]	[33.3]																																																																																																																																		
- Sport/Sportanlagen	[87.1]	[12.9]	[59.4]	[40.6]																																																																																																																																		
- Bewilligung von Baugesuchen	[58.3]	[41.7]	[70.3]	[29.7]																																																																																																																																		
- Raum- und Zonenplanung	[77.8]	[22.2]	[56.8]	[43.2]																																																																																																																																		
- Landschafts- und Ortsbildschutz	[56.6]	[43.4]	[73.2]	[26.8]																																																																																																																																		
- Öffentliche Bauten.....	[85.7]	[14.3]	[77.3]	[22.7]																																																																																																																																		
- Öffentlicher Verkehr.....	[89.3]	[10.7]	[72.5]	[27.5]																																																																																																																																		
- Privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	[89.7]	[10.3]	[88.9]	[11.1]																																																																																																																																		
- Wirtschaftsförderung	[79.7]	[20.3]	[49.0]	[51.0]																																																																																																																																		
- Wasserversorgung	[91.0]	[9.0]	[79.2]	[20.8]																																																																																																																																		
- Abwasser/Kanalisation	[94.4]	[5.6]	[89.3]	[10.7]																																																																																																																																		
- Abfall/Entsorgung	[93.5]	[6.5]	[57.4]	[42.6]																																																																																																																																		
- Energieversorgung.....	[93.4]	[6.6]	[39.0]	[61.0]																																																																																																																																		
- Umweltschutz	[93.3]	[6.7]	[90.9]	[9.1]																																																																																																																																		
- Zivilschutz	[52.6]	[47.4]	[95.0]	[5.0]																																																																																																																																		
- Feuerwehr	[55.5]	[44.5]	[92.7]	[7.3]																																																																																																																																		
- Gemeindepolizeiliche Aufgaben	[53.8]	[46.2]	[87.0]	[13.0]																																																																																																																																		

31 (Fortsetzung)				
- Gemeindeverwaltung: Informatik.....	[51.5]	[48.5]	[70.9]	[29.1]
- Gemeindeverwaltung: Personalwesen	[60.0]	[40.0]	[82.4]	[17.6]
- Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	[56.4]	[43.6]	[68.8]	[31.3]
- Gemeindeverwaltung: Bauverwaltung	[55.6]	[44.4]	[67.6]	[32.4]
- Gemeindeverwaltung: Gemeindeschreiberei	[58.3]	[41.7]	[73.7]	[26.3]
- Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	[72.2]	[27.8]	[78.6]	[21.4]
- Gemeindeverwaltung: AHV-Zweigstelle	[40.5]	[59.5]	[92.9]	[7.1]
- Gemeindebehörden.....	[81.8]	[18.2]	[71.4]	[28.6]
- Anderes:	[60.0]	[40.0]	[88.9]	[11.1]
32 Wie beurteilen Sie Gemeindezusammenschlüsse (Fusionen) grundsätzlich ?				
- Sinnvoll.....			[25.3]	
- Eher sinnvoll.....			[36.5]	
- Eher nicht sinnvoll			[22.8]	
- Nicht sinnvoll			[9.8]	
- Weiss nicht			[5.6]	
33 Wurde in den letzten 4 Jahren konkret über einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert ?				
		- Nein	[67.4]	
		- Ja	[32.6]	
Verfolgt Ihre Gemeinde zurzeit ein konkretes Fusionsprojekt ?				
		- Nein	[90.6]	
		- Ja	[9.4]	
Wenn ein konkretes Projekt verfolgt wird, in welcher Phase befindet sich das Fusionsprojekt?				
Vorphase (erste Ideen, Vorgespräche mit potenziellen Fusionspartnern)			[63.6]	
Abklärungsphase	(Ist-/Soll-Analyse,	Fusionsverhandlungen	aufgenommen	
erste Information der Öffentlichkeit und des Personals etc.)			[21.2]	
Umsetzungsphase	(Abschluss	Fusionsvertrag,	Durchführung,	Abstimmungen
Anpassung rechtlicher Grundlagen, ev. Umsetzung etc.)			[15.2]	
Wenn mindestens eine der vorangehenden Fragen mit „ja“ beantwortet wurde: Ist die Fusionsdiskussion bzw. das Fusionsprojekt ganz oder zumindest teilweise auf die Strategie Gemeinden des Kantons zurückzuführen?				
		- Nein	[66.1]	
		- Ja	[33.9]	

<p>34</p> <p>Gibt es aus Ihrer Sicht eine sinnvolle minimale Gemeindegrösse?</p> <p>- Nein [51.8] - Ja [48.2] -----> Wenn ja: Wie gross wäre diese? .2'295 Einwohner</p>												
<p>35</p> <p>Welche Rolle soll der Kanton im Zusammenhang mit Gemeindefusionen übernehmen? (<i>nur eine Antwort möglich</i>)</p> <p>- Aktive Rolle mit Möglichkeit zur zwangsweisen Fusion..... [9.2] - Aktive Rolle mit „sanftem Druck“ (z. B. finanzielle Anreize) [36.6] - Beratung und Unterstützung, falls von den Gemeinden gewünscht..... [50.0] - Geht den Kanton nichts an [4.2]</p>												
<p>36</p> <p>Der Kanton geht immer mehr dazu über, den Gemeinden ziel- und wirkungsorientierte Mindeststandards zu setzen, die bei Nichterreichen zu finanziellen oder aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen können. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden weitgehende Freiheiten, was die Art und Weise der Aufgabenerfüllung betrifft. Sind Sie mit diesem neuen Ansatz <i>im Grundsatz</i> einverstanden?</p> <p>- Nein [41.1] - Ja [52.3] - Weiss nicht [6.7]</p> <p>Wenn ja, in welchen Aufgabenbereichen sollte dieser Ansatz verstärkt eingesetzt werden? (<i>Mehrfachantworten möglich</i>)</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">- Gemeindeorganisation..... [41.5]</td> <td style="width: 50%;">- Abwasserentsorgung/Kanalisation [47.2]</td> </tr> <tr> <td>- Fürsorge/Vormundschaft..... [65.5]</td> <td>- Abfall/Entsorgung [45.1]</td> </tr> <tr> <td>- Gesundheitswesen [54.2]</td> <td>- Versorgungsbetriebe (Wasser, Energie) [27.5]</td> </tr> <tr> <td>- Öffentliche Sicherheit..... [54.2]</td> <td>- Bildung (Kindergarten, Schule)..... [62.0]</td> </tr> <tr> <td>- Hochbau [24.1]</td> <td>- Kultur, Erholung, Sport [20.4]</td> </tr> <tr> <td>- Tiefbau [21.8]</td> <td></td> </tr> </table> <p>- Andere, nämlich: [2.1]</p>	- Gemeindeorganisation..... [41.5]	- Abwasserentsorgung/Kanalisation [47.2]	- Fürsorge/Vormundschaft..... [65.5]	- Abfall/Entsorgung [45.1]	- Gesundheitswesen [54.2]	- Versorgungsbetriebe (Wasser, Energie) [27.5]	- Öffentliche Sicherheit..... [54.2]	- Bildung (Kindergarten, Schule)..... [62.0]	- Hochbau [24.1]	- Kultur, Erholung, Sport [20.4]	- Tiefbau [21.8]	
- Gemeindeorganisation..... [41.5]	- Abwasserentsorgung/Kanalisation [47.2]											
- Fürsorge/Vormundschaft..... [65.5]	- Abfall/Entsorgung [45.1]											
- Gesundheitswesen [54.2]	- Versorgungsbetriebe (Wasser, Energie) [27.5]											
- Öffentliche Sicherheit..... [54.2]	- Bildung (Kindergarten, Schule)..... [62.0]											
- Hochbau [24.1]	- Kultur, Erholung, Sport [20.4]											
- Tiefbau [21.8]												

37 Im **Sozialhilfegesetz** wurde das **Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen** vom Kanton erstmals konkret eingeführt. Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Handhabung dieser Mindestanforderungen machen können?

- Gute Erfahrungen [24.5]
- Gemischte Erfahrungen [31.0]
- Schlechte Erfahrungen [6.5]

- Noch keine Erfahrungen [39.6]
- Weiss nicht [8.3]

Wenn Sei gemischte oder schlechte Erfahrungen gemacht haben, bitte umschreiben Sie die Gründe:

ZU IHRER PERSON

38 Welches ist Ihr persönlicher **beruflicher Werdegang**?
(bitte nur den zuletzt erworbenen Bildungsabschluss angeben)

- Universität, ETH..... [14.4]
- Fachhochschule/Höhere Fachschule..... [22.5]
- Berufsausbildung mit Fachausweis..... [37.5]
- Maturitätsschule/Gymnasium..... [2.1]
- Berufsmittelschule..... [3.5]
- Berufslehre/Berufsschule..... [16.8]
- Sekundarschule..... [0.4]
- kein Schulabschluss..... [0.4]
- anderer Schulabschluss..... [2.5]

39 Wie **lange** sind Sie schon als **Gemeinderat/-rätin** in dieser Gemeinde tätig? 8.3 Jahre

Wie lange sind Sie schon als **Gemeindepräsident/-in** in dieser Gemeinde tätig? 5.0 Jahre

40 Für welche **Partei** wurden Sie in den Gemeinderat gewählt?

SVP	[34.7]
SP	[10.5]
FDP	[9.8]
Grüne	[0.4]
EVP	[0.0]
CVP	[0.0]
EDU	[0.4]
Andere	[3.5]
Keine	[40.7]

Anhang 3 – Fragebogen und Antworthäufigkeiten der Befragung der Gemeindeschreiber/-innen

Schlussevaluation Strategie Gemeinden (GEREF) – 2004 <u>GEMEINDESCHREIBER/INNEN</u>			
<ul style="list-style-type: none"> • Der Fragebogen sollte nach Möglichkeit durch den/die Gemeindeschreiber/-in persönlich ausgefüllt werden. • In der Regel ist nur eine Antwort möglich. Fragen, bei denen Mehrfachantworten gegeben werden können, sind speziell gekennzeichnet worden. 			
1	BFS-Nummer:	Name der politischen Gemeinde:	
2	Wie hoch schätzen Sie die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke Ihrer Gemeinde bezüglich der folgenden Kriterien ein?		
	<i>sehr tief</i>	<i>sehr hoch</i>	<i>weiss nicht</i>
	Infrastruktur (Informatik, Gebäude usw.):	[0.9]---- [6.7]---- [31.2]---- [47.1]---- [13.8]	[0.3]
	Umfang des Leistungsangebotes:	[0.3]---- [4.0]---- [30.0]---- [57.2]---- [8.3]	[0.3]
	Qualität der Leistungen:	[0.0]---- [0.9]---- [13.8]---- [72.6]---- [12.0]	[0.6]
	Bürger-/Kundenfreundlichkeit:	[0.0]---- [0.6]---- [9.8]-- -- [50.2]---- [39.4]	[0.0]
	Finanzielle Situation:	[3.1]---- [20.6]---- [41.1]---- [26.1]---- [9.2]	[0.0]
	Innovationsstärke, Offenheit für Neuerungen:	[0.6]---- [10.4]---- [35.3]---- [38.7]---- [14.7]	[0.3]
	Betriebswirtschaftliche Führung der Gemeinde (Personalmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, Interne Abläufe, Controlling usw.):	[1.5]---- [10.5]---- [38.3]---- [39.8]---- [8.6]	[1.2]
	Politische Führung der Gemeinde:	[1.5]---- [8.6]---- [35.2]---- [42.6]---- [11.1]	[0.9]
3	Ist es in den letzten 5 Jahren leichter oder schwieriger geworden, für vakante Ämter in der Gemeindeexekutive genügend qualifizierte Kandidaten zu finden?	- Leichter geworden - Gleich geblieben - Schwieriger geworden - Weiss nicht	[1.5] [39.6] [56.1] [2.7]

GEMEINDEREFORMEN				
4	Wie sinnvoll halten Sie grundsätzlich die folgenden Reformarten ?	<i>nicht sinnvoll</i>	<i>sinnvoll</i>	<i>weiss nicht</i>
	Interne Reorganisation der Gemeindebehörden und der Verwaltung.....	[7.4]--- [8.9]--- [18.4]---	[34.7]--- [29.4]	[1.2]
	Einführung von New Public Management (NPM)	[21.2]-- [28.8]-- [28.2]---	[10.4]--- [4.3]	[7.1]
	Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung der Gemeinde	[4.6]--- [15.0]-- [40.7]---	[30.3]--- [9.2]	[0.3]
	Interkommunale Zusammenarbeit	[2.4]--- [8.6]--- [14.7]---	[36.1]--- [37.9]	[0.3]
	Gemeindefusionen	[20.6]-- [21.8]-- [22.5]---	[19.4]--- [12.0]	[3.7]
5	Wenn Sie ganz allgemein an die unterschiedlichen Reformen/Veränderungen der letzten 4 Jahre in Ihrer Gemeinde denken, welches waren die Gründe/Auslöser , die dazu geführt haben? (<i>Mehrfachnennungen sind möglich</i>)			
	In den letzten 4 Jahren wurden keine Reformen in der Gemeinde durchgeführt!		[14.7]	→ Frage 6
	- Vorgaben des Kantons in einzelnen Politikbereichen		[62.0]	
	- Allgemeine kantonsinterne Reformprojekte für die Gemeinden		[25.5]	
	- Finanzielle Situation der Gemeinde		[40.1]	
	- Finanzielle Situation des Kantons		[29.6]	
	- Bedürfnis nach Optimierung der Leistungserbringung		[67.9]	
	- Profilierungsbestrebungen einzelner Personen/Gruppen.....		[7.7]	
	- Engagement Einzelner.....		[21.2]	
	- Gute Erfahrungen in anderen Gemeinden		[16.1]	
	- Zuwenig Leute für die verschiedenen Ämter in der Gemeinde.....		[15.0]	
	- Leistungsgrenzen erreicht.....		[12.8]	
	- Neue Technologien.....		[25.2]	
	- Zunehmende Mobilität		[6.6]	
	- Gesellschaftlicher Wandel/veränderte Bedürfnisse der Bevölkerung...		[38.7]	
	- Andere, nämlich:		[5.5]	
6	Wie reformfreudig sind Ihrer Ansicht nach die Berner Gemeinden im Vergleich zu den Gemeinden in anderen Kantonen?	- Reformfreudiger	[11.7]	
		- Kein Unterschied	[32.7]	
		- Weniger reformfreudig	[31.5]	
		- Weiss nicht	[24.1]	

7	Als wie aktiv beurteilen Sie die Politik des Kantons Bern bei den Gemeindereformen im Vergleich zu..... den anderen Kantonen?	<i>passiv</i>	<i>aktiv</i>	<i>weiss nicht</i>
		[0.6]---	[11.7]---	[33.0]---
		[25.9]-	-- [9.6]	[19.1]
8	Als wie sinnvoll beurteilen Sie die Politik des Kantons Bern bei den Gemeindereformen ganz allgemein?	<i>unsinnig</i>	<i>sinnvoll</i>	<i>weiss nicht</i>
		[6.2]---	[24.8]---	[40.7]---
		[17.7]-	- [3.7]	[6.8]
9	Wie beurteilen Sie die Unterstützung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton insgesamt?	- Gut	[15.1]	
		- Eher gut	[29.5]	
		- Mittelmässig	[24.6]	
		- Eher schlecht.....	[5.5]	
		- Schlecht	[2.5]	
		- Weiss nicht	[22.8]	
10	Wie beurteilen Sie die Beratung reformwilliger Gemeinden durch den Kanton?	- Gut	[14.8]	
		- Eher gut	[26.5]	
		- Mittelmässig	[19.4]	
		- Eher schlecht.....	[3.7]	
		- Schlecht	[0.6]	
		- Weiss nicht	[35.4]	
11	Wie beurteilen Sie die vom Kanton zur Verfügung gestellten Unterlagen für reformwillige Gemeinden?	- Gut	[12.8]	
		- Eher gut	[30.3]	
		- Mittelmässig	[21.7]	
		- Eher schlecht.....	[2.8]	
		- Schlecht	[1.2]	
		- Weiss nicht	[31.2]	
12	Soll der Kanton die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung - grundsätzlich stärker anleiten oder nicht ?	- Stärker anleiten	[16.9]	
		- So weiterfahren.....	[48.5]	
		- Weniger stark anleiten ...	[32.5]	
		- Weiss nicht	[2.1]	
13	Wie gestaltet sich aus Sicht Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit dem Kanton ganz allgemein ?	- Gut.....	[22.1]	
		- Eher gut	[40.2]	
		- Mittelmässig	[32.8]	
		- Eher schlecht ...	[4.3]	
		- Schlecht	[0.6]	
		- Weiss nicht	[0.0]	

<i>STRATEGIE GEMEINDEN UND BERICHT GEMEINDEREFORMEN (GEREF) ALLGEMEIN</i>				
14	Ist Ihnen bekannt, dass der Kanton seit 2000 über eine Strategie Gemeinden (Bericht GEREf vom Juli 2000) verfügt?	- Nein - Ja	[26.1] [73.9]	→ Frage 24
15	Wie beurteilen Sie die Strategie Gemeinden ganz allgemein?	<i>negativ</i>	<i>positiv</i>	<i>weiss nicht</i>
		[1.3]- -- [13.0]--- [45.0]--- [26.8]--- [3.5]		[10.4]
16	Wie gut treffen die folgenden Ziele Ihrer Meinung nach auf die offizielle Gemeindereform-Strategie des Kantons Bern (Strategie Gemeinden - GEREf) zu?	<i>trifft nicht zu</i>	<i>trifft zu</i>	<i>weiss nicht</i>
	- Förderung freiwilliger Gemeindefusionen.....	[1.7]--- [4.7]--- [14.7]--- [40.1]--- [30.6]		[8.2]
	- Anordnung von Zwangsfusionen.....	[43.0]--- [26.1]--- [13.0]--- [6.1]--- [2.2]		[9.6]
	- Anpassung der Gemeindestrukturen im Kanton Bern an gewandelte Bedürfnisse und Anforderungen	[0.9]--- [5.2]--- [32.2]--- [36.5]--- [12.6]		[12.6]
	- Gewährleistung einer optimalen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden	[2.2]--- [4.8]--- [21.1]--- [44.7]--- [17.1]		[10.1]
	- Festschreibung einer Mindesteinwohnerzahl.....	[44.4]--- [15.6]--- [22.2]--- [5.8]--- [4.4]		[11.6]
	- Rücksichtnahme auf historisch gewachsene Gemeindestrukturen.....	[12.7]--- [14.0]--- [28.4]--- [22.7]--- [9.2]		[13.1]
	- Vorgabe eines einheitlichen, für alle Gemeinden geltenden Reform-Modells	[27.6]--- [21.1]--- [20.2]--- [13.2]--- [1.8]		[16.2]
	- Beratende Unterstützung bei Gemeindereformen....	[0.9]--- [3.5]--- [19.7]--- [37.1]--- [26.2]		[12.7]
	- Auslösung von Gemeindefusionen mittels finanzieller Anreize nach erfolgter Fusion.....	[11.7]--- [7.2]--- [16.6]--- [32.3]--- [22.0]		[10.3]
	- Finanzielle Unterstützung im Rahmen von Vorabklärungen zu Gemeindefusionen	[5.7]--- [10.9]--- [19.2]--- [25.3]--- [16.2]		[22.7]
	- Neuorientierung der kantonalen Aufsicht auf das Festsetzen von verbindlichen Mindestanforderungen (ziel- und wirkungsorientierte Vorgaben).....	[3.9]--- [11.4]--- [30.7]--- [19.7]--- [9.6]		[24.6]
	- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auch über Amtsbezirks- und Kantonsgrenzen hinweg	[2.2]--- [10.5]--- [21.4]--- [28.8]--- [20.5]		[16.6]
17	Wie gut fühlen Sie sich über die Strategie Gemeinden durch den Kanton informiert ?.....	<i>schlecht</i>	<i>gut</i>	<i>weiss nicht</i>
		[4.9]--- [21.8]--- [40.7]--- [24.7]--- [5.8]		[2.1]

18	Hat die Strategie Gemeinden bei Ihnen bzw. in Ihrer Gemeinde das Bewusstsein für die Notwendigkeit ... von Gemeindereformen erhöht?.....	<i>nicht erhöht</i>	<i>erhöht</i>	<i>weiss nicht</i>
		[26.6]---	[27.0]---	[25.3]---
		[14.5]---	[3.7]	[2.9]
19	Wie hilfreich war für Sie die Strategie Gemeinden, um die Gemeindestrukturen den zukünftigen Bedürfnissen und Anforderungen anzupassen und die Aufgabenerfüllung zu optimieren?.....	<i>nicht hilfreich</i>	<i>hilfreich</i>	<i>weiss nicht</i>
		[20.0]---	[24.6]---	[30.8]---
		[11.7]---	[1.3]	[11.7]
20	Für wie geeignet halten Sie die breite, auf flexible und massgeschneiderte Lösungen ausgerichtete, Stossrichtung der Strategie Gemeinden (ohne Fokussierung auf Gemeindefusionen) für die Auslösung von Strukturreformen?	<i>un-geeignet</i>	<i>geeignet</i>	<i>weiss nicht</i>
		[3.4]---	[13.9]---	[36.1]---
		[26.1]---	[6.3]	[14.3]

21 Beurteilen sie die folgenden Elemente danach, ob sie eine Stärke oder Schwäche der Strategie Gemeinden darstellen:		<i>Schwäche</i>	<i>Stärke</i>	<i>weiss nicht</i>
Allgemeine Verbindlichkeit der Reform-Vorgaben durch den Kanton	[7.0]----	[23.5]---	[33.0]---	[17.8]--- [3.5] [15.2]
Verzicht auf detaillierte Vorgaben zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden	[3.5]----	[8.7]----	[25.2]---	[33.5]--- [17.8] [11.3]
Vorsichtiger Umgang des Kantons gegenüber Gemeinden, die Mindeststandards verletzen	[5.2]----	[17.5]---	[24.9]---	[31.0]--- [6.6] [14.8]
Keine Unterscheidung zwischen kleinen und grossen Gemeinden innerhalb der Strategie	[7.8]----	[19.6]---	[21.3]---	[23.5]--- [14.3] [13.5]
Keine Fokussierung auf eine Reduktion der Anzahl Gemeinden.....	[4.8]----	[14.0]---	[21.1]---	[27.2]--- [18.9] [14.0]
Finanzielle Anreize nur für Vorabklärungen zu Gemeindefusionen	[7.9]----	[21.8]---	[24.5]---	[21.0]--- [8.3] [16.6]
Freiwilligkeit bei der Interkommunalen Zusammenarbeit.....	[2.2]----	[7.0]----	[17.9]---	[35.8]--- [25.8] [11.4]
Koordination der verschiedenen kantonalen Reformvorlagen für Gemeinden	[2.2]----	[4.8]----	[24.9]---	[38.0]--- [11.8] [18.3]
Einbezug der Gemeinden in die Formulierung der Strategie Gemeinden.....	[1.8]----	[6.1]----	[17.5]---	[35.5]--- [25.0] [14.0]
Qualität der Beratung durch den Kanton für reformwillige Gemeinden.....	[0.9]----	[6.1]----	[25.2]---	[30.0]---- [8.7] [29.1]
Qualität der kantonalen Beratung für kleinere Gemeinden bei der Einführung von NPM-Reformen	[3.0]----	[12.2]---	[22.6]---	[15.7]---- [4.8] [41.7]
Kommunikation der Ziele der Strategie Gemeinden durch den Kanton	[5.2]----	[16.1]---	[39.1]---	[19.1]---- [7.0] [13.5]
Informationsangebote für Gemeindepolitiker (Gemeinderäte/-rätinnen)	[3.9]----	[11.7]---	[24.7]---	[35.1]--- [10.0] [14.7]
Einbezug der Bevölkerung in die Reformdiskussion	[6.6]----	[22.3]---	[26.2]---	[21.4]---- [7.0] [16.6]

22 Sehen Sie **weitere Stärken** in der Strategie Gemeinden? Wenn ja, welche:

Sehen Sie **weitere Schwächen** in der Strategie Gemeinden? Wenn ja, welche:

23 Der Kanton hat in den letzten Jahren zwei grössere Reformprojekte initiiert: Das Projekt Aufgabenteilung, Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) und die Strategie Gemeinden (GEREF). Sind Sie auf **widersprüchliche Zielsetzungen und Strategien** zwischen den beiden Reformprojekten gestossen?

- Nein [95.4] → Frage 24

- Ja [4.6]

Wenn ja, in welchen Bereichen bzw. bei welchen Projekten:

KONKRETE REFORMBEREICHE

24 Nachfolgend sind verschiedene **Reformen** und **Reorganisationsmassnahmen** aufgeführt. Welche dieser Veränderungen haben Sie **in den letzten 4 Jahren** in Ihrer Gemeinde unternommen respektive welche Reformversuche sind ohne Erfolg geblieben?

	erfolgreich durchgeführt	Versuch ohne Erfolg	nicht eingeführt
- Erweiterung der Gemeindeexekutive	[0.4]	[0.4]	[99.2]
- Verkleinerung der Gemeindeexekutive	[32.4]	[9.8]	[57.8]
- Höhere Entschädigung für Exekutivmitglieder	[53.9]	[1.0]	[45.1]
- Tiefere Entschädigung für Exekutivmitglieder	[0.4]	[0.8]	[98.7]
- Einführung eines vollamtlichen (bzw. halbamtl.) Gemeindepräsidiums	[2.4]	[2.0]	[95.6]
- Abschaffung des vollamtlichen (bzw. halbamtl.) Gemeindepräsidiums	[0.0]	[0.4]	[99.6]
- Mehr vollamtliche (bzw. halbamtl.) Exekutivmitglieder	[0.0]	[0.7]	[99.3]
- Weniger vollamtliche (bzw. halbamtl.) Exekutivmitglieder ...	[1.1]	[0.4]	[98.6]
- Mehr Kompetenzen für Gemeindeexekutive	[67.6]	[2.6]	[29.8]
- Weniger Kompetenzen für Gemeindeexekutive	[1.3]	[0.4]	[98.3]
- Mehr Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	[51.9]	[1.6]	[46.4]
- Weniger Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	[1.6]	[1.2]	[97.1]
- Zusätzliche Kommissionen und Spezialbehörden	[9.3]	[0.8]	[89.9]
- Weniger Kommissionen und Spezialbehörden	[62.4]	[0.7]	[37.0]
- Ausbau der Verwaltung	[19.8]	[0.7]	[79.5]
- Redimensionierung der Verwaltung	[23.4]	[0.7]	[75.8]
- Übertragung von mehr Zuständigkeiten an die Verwaltung	[43.8]	[2.0]	[54.2]
- Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen (Geschäftsleitermodell)	[16.0]	[1.7]	[82.3]
- Änderung des Wahlverfahrens für die Exekutive: vom Majorz zum Proporz	[3.2]	[0.4]	[96.5]
- Änderung des Wahlverfahrens für die Exekutive: vom Proporz zum Majorz	[2.2]	[0.0]	[97.8]

Wenn kein Gemeindeparlament/kein Gemeindeparlament gehabt: -----> **Frage 25**

24 (Fortsetzung)			
-	Einführung eines Gemeindeparlaments	[2.9]	[0.0] [97.1]
-	Abschaffung des Gemeindeparlaments	[0.0]	[0.0] [100.0]
-	mehr Kompetenzen für das Gemeindeparlament.....	[31.6]	[0.0] [68.4]
-	weniger Kompetenzen für das Gemeindeparlament.....	[9.4]	[0.0] [90.6]
25 Für wie sinnvoll halten Sie Reformen im Rahmen des New Public Management (NPM) ganz allgemein?			
-	Sinnvoll.....	[7.4]	
-	Eher sinnvoll.....	[29.1]	
-	Eher nicht sinnvoll	[32.2]	
-	Nicht sinnvoll	[13.6]	
-	Weiss nicht	[17.6]	
26 Haben Sie in den letzten Jahren NPM-Reformen unternommen oder sind solche geplant?			
-	Nein	[83.4]	→ Frage 29
-	Ja	[16.6]	
Wenn ja: War die Strategie Gemeinden (GEREF) des Kantons für die Auslösung der NPM-Reformen ganz oder zumindest teilweise mitentscheidend?			
-	Nein	[79.6]	
-	Ja	[20.4]	
Wenn NPM-Reformen durchgeführt worden sind: In welchem Masse haben Sie NPM in ihrer Gemeinde eingeführt?			
-	Vollständig/flächendeckend eingeführt.....	[16.7]	
-	In einzelnen Ämtern/Abteilungen eingeführt.....	[18.8]	
-	Nur einzelne NPM-Elemente kommen zur Anwendung	[64.6]	
Wenn NPM-Reformen durchgeführt worden sind: Wie fällt Ihre Bilanz der NPM-Reformen insgesamt aus?			
	<i>negativ</i>	<i>positiv</i>	<i>weiss nicht</i>
	[0.0]--- [24.5]---	[20.4]--- [34.7]---	[14.3]--- [6.1]

27	Wie beurteilen Sie die (bisherigen) Auswirkungen der NPM-Reformen?			
		<i>trifft überhaupt nicht zu</i>	<i>trifft voll und ganz zu</i>	<i>weiss nicht</i>
	Bessere Bürgernähe	[20.0]---	[22.0]---	[30.0]---
	Höhere Partizipation	[16.7]---	[29.2]---	[27.1]---
	Stärkung der Demokratie	[27.1]---	[31.3]---	[20.8]---
	Kostensenkungen.....	[13.7]---	[25.5]---	[29.4]---
	Schnellere Entscheidungswege.....	[2.0]---	[13.7]---	[15.7]---
	Bessere Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung	[4.1]---	[12.2]---	[26.5]---
	Quantitativ mehr Dienstleistungen	[16.3]---	[18.4]---	[34.7]---
	Qualitativ bessere Dienstleistungen.....	[7.8]---	[11.8]---	[23.5]---
	Reduktion der Dienstleistungen.....	[32.0]---	[22.0]---	[32.0]---
		[2.0]---	[6.0]---	[0.0]---
28	Sehen Sie weitere Vorteile der NPM-Reformen? Wenn ja, welche:	<hr/> <hr/> <hr/>		
	Sehen Sie weitere Nachteile der NPM-Reformen? Wenn ja, welche:	<hr/> <hr/> <hr/>		
29	Welche der folgenden organisatorischen Massnahmen wurden in Ihrer Gemeinde in den letzten 4 Jahren eingeführt, welche schon früher und welche überhaupt nicht?			
		<i>seit mehr mehr als vier Jahren</i>	<i>seit weniger als vier Jahren</i>	<i>nicht ein- geführt</i>
	- Erstellen eines Leitbildes für die Gemeindepolitik	[27.1]	[21.8]	[51.1]
	- Massnahmen zur Umsetzung (Führungscockpit, Indikatoren)	[8.5]	[15.4]	[76.1]
	- Bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	[22.4]	[25.6]	[51.9]
	- Kompetenzdelegation von Politik an Verwaltung.....	[21.5]	[25.9]	[52.5]

29 (Fortsetzung)				
-	Globalbudgets	[7.1]	[6.4]	[86.5]
-	Produktdefinitionen	[5.1]	[6.7]	[88.2]
-	Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge	[15.3]	[24.2]	[60.5]
-	Controlling	[15.1]	[16.4]	[68.5]
-	Abschaffung des Beamtenstatus.....	[70.6]	[18.4]	[11.0]
-	Leistungsabhängige Entlohnung	[53.9]	[14.6]	[31.5]
-	Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen	[29.5]	[13.5]	[57.1]
-	Verstärkter Beizug von externen Experten/Firmen	[21.3]	[24.4]	[54.3]
-	Vollständige Ausgliederung von Aufgaben und/oder Bereiche	[24.0]	[37.9]	[38.2]
-	Übertragung von Aufgaben an private Dritte (Outsourcing)...	[24.4]	[25.0]	[50.6]
-	Privatisierung von ehemals öffentlichen Aufgaben	[6.7]	[6.4]	[86.9]
-	Benchmarking	[5.5]	[15.5]	[79.0]
-	Bevölkerungs-/Kundenbefragungen.....	[16.1]	[22.1]	[61.8]
-	Andere, nämlich:	[0.3]	[1.9]	[97.8]
<hr/>				
30	Wie hat sich in den letzten 4 Jahren in Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verändert?	- Abgenommen	[0.0]	
		- Gleichgeblieben	[18.1]	
		- Zugenommen	[81.9]	
	Wenn eine Zunahme zu verzeichnen ist: Ist diese ganz oder zumindest teilweise auf die Strategie Gemeinden des Kantons zurückzuführen?	- Nein	[60.3]	
		- Ja	[39.7]	
31	Welche Aufgaben erfüllen Sie seit wann und in welcher Form zusammen mit anderen Gemeinden? (Füllen Sie bitte die Frage für alle Sachbereiche aus, in denen Ihre Gemeinde mit anderen Gemeinden zusammenarbeitet.)	Organisationsform		
	Wenn Zusammenarbeit: Seit wann ----->	seit mehr als 4 Jahren	seit weniger als 4 Jahren	öffentl.- rechtliche Organis.
				privat- rechtliche Organis.
-	Unterstützung und Betreuung älterer Personen	[87.9]	[12.1]	[57.9] [42.1]
-	Jugendfragen.....	[35.4]	[64.6]	[74.6] [25.4]
-	Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft	[58.5]	[41.5]	[93.3] [6.7]
-	Betreuung von Asylsuchenden	[38.0]	[62.0]	[66.8] [33.2]

31 (Fortsetzung)

- Betreuung von Drogenabhängigen	[78.7]	[21.3]	[67.6]	[32.4]
- Integration von Ausländern	[66.7]	[33.3]	[73.1]	[26.9]
- SPITEX.....	[95.1]	[4.9]	[30.3]	[69.7]
- Schulfragen.....	[96.5]	[3.5]	[94.6]	[5.4]
- kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	[69.7]	[30.3]	[69.4]	[30.6]
- Sport/Sportanlagen	[95.1]	[4.9]	[57.4]	[42.6]
- Bewilligung von Baugesuchen	[65.2]	[34.8]	[72.1]	[27.9]
- Raum- und Zonenplanung	[87.5]	[12.5]	[53.3]	[46.7]
- Landschafts- und Ortsbildschutz	[48.6]	[51.4]	[64.7]	[35.3]
- Öffentliche Bauten.....	[69.6]	[30.4]	[90.5]	[9.5]
- Öffentlicher Verkehr.....	[86.5]	[13.5]	[67.0]	[33.0]
- Privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	[73.7]	[26.3]	[82.4]	[17.6]
- Wirtschaftsförderung	[81.3]	[18.8]	[50.0]	[50.0]
- Wasserversorgung	[91.6]	[8.4]	[82.5]	[17.5]
- Abwasser/Kanalisation	[94.1]	[5.9]	[89.7]	[10.3]
- Abfall/Entsorgung	[95.1]	[4.9]	[42.3]	[57.7]
- Energieversorgung.....	[95.3]	[4.7]	[26.1]	[73.9]
- Umweltschutz	[95.0]	[5.0]	[88.9]	[11.1]
- Zivilschutz	[41.5]	[58.5]	[96.8]	[3.2]
- Feuerwehr	[52.7]	[47.3]	[91.7]	[8.3]
- Gemeindepolizeiliche Aufgaben	[58.8]	[41.2]	[79.6]	[20.4]
- Gemeindeverwaltung: Informatik.....	[49.2]	[50.8]	[78.9]	[21.1]
- Gemeindeverwaltung: Personalwesen	[80.0]	[20.0]	[87.5]	[12.5]
- Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	[64.5]	[35.5]	[62.1]	[37.9]
- Gemeindeverwaltung: Bauverwaltung	[61.5]	[38.5]	[63.0]	[37.0]
- Gemeindeverwaltung: Gemeindeschreiberei	[64.3]	[35.7]	[72.7]	[27.3]
- Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	[50.0]	[50.0]	[70.0]	[30.0]
- Gemeindeverwaltung: AHV-Zweigstelle	[35.2]	[64.8]	[92.4]	[7.6]
- Gemeindebehörden.....	[85.7]	[14.3]	[83.3]	[16.7]
- Anderes:	[78.3]	[21.7]	[81.3]	[18.8]

32 Wie beurteilen Sie Gemeindezusammenschlüsse (Fusionen) grundsätzlich ?	- Sinnvoll.....	[17.5]
	- Eher sinnvoll.....	[35.9]
	- Eher nicht sinnvoll	[26.3]
	- Nicht sinnvoll	[10.9]
	- Weiss nicht	[9.4]

33	<p>Wurde in den letzten 4 Jahren konkret über einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert?</p> <p style="text-align: right;">- Nein [74.2] - Ja [25.8]</p> <p>Verfolgt Ihre Gemeinde zurzeit ein konkretes Fusionsprojekt?</p> <p style="text-align: right;">- Nein [93.2] - Ja [6.8]</p> <p>Wenn ein konkretes Projekt verfolgt wird, in welcher Phase befindet sich das Fusionsprojekt?</p> <p>Vorphase (erste Ideen, Vorgespräche mit potenziellen Fusionspartnern) [62.5]</p> <p>Abklärungsphase (Ist-/Soll-Analyse, Fusionsverhandlungen aufgenommen erste Information der Öffentlichkeit und des Personals etc.) [37.5]</p> <p>Umsetzungsphase (Abschluss Fusionsvertrag, Durchführung, Abstimmungen Anpassung rechtlicher Grundlagen, ev. Umsetzung etc.) [0.0]</p> <p>Wenn mindestens eine der vorangehenden Fragen mit „ja“ beantwortet wurde: Ist die Fusionsdiskussion bzw. das Fusionsprojekt ganz oder zumindest teilweise auf die Strategie Gemeinden des Kantons zurückzuführen?</p> <p style="text-align: right;">- Nein [73.1] - Ja [26.9]</p>
34	<p>Gibt es aus Ihrer Sicht eine sinnvolle minimale Gemeindegrösse?</p> <p>- Nein [61.2] - Ja [38.8] -----> Wenn ja: Wie gross wäre diese? .2'083 Einwohner</p>
35	<p>Welche Rolle soll der Kanton im Zusammenhang mit Gemeindefusionen übernehmen? (nur eine Antwort möglich)</p> <p>- Aktive Rolle mit Möglichkeit zur zwangsweisen Fusion..... [6.6] - Aktive Rolle mit „sanftem Druck“ (z. B. finanzielle Anreize) [27.0] - Beratung und Unterstützung, falls von den Gemeinden gewünscht..... [60.2] - Geht den Kanton nichts an [6.3]</p>

36 Der Kanton geht immer mehr dazu über, den Gemeinden **ziel- und wirkungsorientierte Mindeststandards** zu setzen, die bei Nichterreichen zu finanziellen oder aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen können. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden weitgehende Freiheiten, was die Art und Weise der Aufgabenerfüllung betrifft. Sind Sie mit diesem neuen Ansatz *im Grundsatz* einverstanden?

- Nein [35.8]
- Ja [55.3]

- Weiss nicht [8.8]

Wenn ja, in welchen Aufgabenbereichen sollte dieser Ansatz verstärkt eingesetzt werden?
(*Mehrfachantworten möglich*)

- | | | | | |
|-------------------------------|--------|---|--------|-------|
| - Gemeindeorganisation..... | [40.7] | - Abwasserentsorgung/Kanalisation | [38.5] | |
| - Fürsorge/Vormundschaft..... | [56.5] | - Abfall/Entsorgung | [34.2] | |
| - Gesundheitswesen | [41.0] | - Versorgungsbetriebe (Wasser, Energie).... | [29.2] | |
| - Öffentliche Sicherheit..... | [55.9] | - Bildung (Kindergarten, Schule)..... | [64.0] | |
| - Hochbau | [20.5] | - Kultur, Erholung, Sport | [18.0] | |
| - Tiefbau | [18.0] | | | |
| - Andere, nämlich: | | | | [5.0] |

37 Im **Sozialhilfegesetz** wurde das **Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen** vom Kanton erstmals konkret eingeführt. Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Handhabung dieser Mindestanforderungen machen können?

- Gute Erfahrungen [23.4]
- Gemischte Erfahrungen [25.3]
- Schlechte Erfahrungen [10.6]

- Noch keine Erfahrungen [30.0]
- Weiss nicht [10.6]

Wenn Sei gemischte oder schlechte Erfahrungen gemacht haben, bitte umschreiben Sie die Gründe:

ZU IHRER PERSON

38 Welches ist Ihr persönlicher **beruflicher Werdegang**?
(bitte nur den zuletzt erworbenen Bildungsabschluss angeben)

- | | |
|---|--------|
| - Universität, ETH..... | [3.1] |
| - Fachhochschule/Höhere Fachschule..... | [6.2] |
| - Berufsausbildung mit Fachausweis/Gemeindeschreiberpatent..... | [77.7] |
| - Maturitätsschule/Gymnasium..... | [0.0] |
| - Berufsmittelschule..... | [1.2] |
| - Berufslehre/Berufsschule..... | [10.8] |
| - Sekundarschule..... | [0.0] |
| - kein Schulabschluss..... | [0.6] |
| - anderer Schulabschluss..... | [0.3] |

39 Wie **lange** sind Sie schon als Gemeindeschreiber/-in dieser Gemeinde tätig? 13.3 Jahre

Wir danken Ihnen herzlich für Ihre Mitarbeit. Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 17. September 2004 an: Kompetenzzentrum für Public Management, Evaluation Strategie Gemeinden, Falkenplatz 9, 3012 Bern

Anhang 4 – Liste der interviewten Personen (Experteninterviews)

Nr.	Person/Funktion	Gemeinde/Institution	Datum
1	Hans-Rudolf Zosso, Gemeinderatspräsident	Aarberg	13.7.2004
2	Beat Soltermann, Gemeindeschreiber	Aarberg	13.7.2004
3	Rahel Tschanz, Gemeindeschreiberin	Längenbühl	15.7.2004
4	Christian Berger, Gemeindeschreiber	Hasle	27.7.2004
5	Bernhard Wyttenbach, Regierungstatthalter	Amtsbezirk Thun	30.7.2004
6	Philipp Götschi, Gemeindeschreiber	Interlaken	9.9.2004
7	Fritz Lohner, Gemeindeschreiber	Grindelwald	9.9.2004
8	Bruno Maurer, Gemeinderatspräsident	Clavaleyres	14.9.2004
9	Daniel Arn, Geschäftsführer	VBG	20.9.2004
10	Stephan Ochsenbein, Geschäftsführer	BEGG	28.9.2004
11	Bernhard Antener, Grossrat	SP-Fraktion / Gemeinderatspräsident Langnau	28.9.2004
12	Franz Haldimann, Grossrat	SVP-Fraktion / Gemeinderatspräsident Burgdorf	1.10.2004
13	Hans-Jürg Käser, Grossrat/Fraktionspräsident	FDP-Fraktion / Gemeinderatspräsident Langenthal	6.10.2004
14	Walter Dietrich, Regierungstatthalter	Amtsbezirk Interlaken	6.10.2004
15	Christine Häsler, Grossrätin	GFL-Fraktion	11.10.2004
16	Fred Schütz, Gemeindeschreiber	Riggisberg-Rüti	12.10.2004
17	Heinz Dätwyler, Grossrat (Präsident 2004)	EVP-Fraktion	26.10.2004
18	Beatrice Zbinden, Gemeindeschreiberin	Köniz	26.11.2004
19	Ernst Zürcher	AGR	2.12.2004

Anhang 5 – Leitfaden für die Experteninterviews

Teil 1: Umfang und Art der Auswirkungen der GEREf-Strategie auf die Reformtätigkeit der Berner Gemeinden

1. Wie beurteilen Sie die Gesamtstrategie des Kantons in Bezug auf Gemeindereformen?

Antwort:

2. Sind Sie der Auffassung, dass die vom Kanton im Jahr 2000 initiierte GEREf-Strategie bei Ihnen bzw. in Ihrer Gemeinde zu einem erhöhten Bewusstsein für die Notwendigkeit von Gemeindereformen geführt hat?

Antwort:

3. Falls ja: Sind Sie der Meinung, dass ohne die GEREf-Strategie dieses Bewusstsein heute nicht bzw. nicht in demselben Mass vorhanden wäre?

Antwort:

4. Können Sie konkrete Reformprojekte nennen, die in den letzten 4 Jahren in Ihrer Gemeinde durchgeführt wurden oder an denen sich die Gemeinde beteiligt hat und bei denen die GEREFF-Strategie der entscheidende Auslöser war?

Hinweis: als Hilfestellung die 4 Reformbereiche vorgeben:

1. Interne Reorganisation der Gemeindebehörden / NPM
2. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)
3. Auslagerung der Leistungserbringung an Dritte (Private, andere Gemeinden, Kanton)
4. Fusion von Gemeinden

Antwort:

5. Gibt es Reformprojekte in Ihrer Gemeinde, die in den letzten 4 Jahren ausgeführt wurden und von denen Sie annehmen, dass sie im selben Umfang auch ohne GEREFF-Strategie ausgelöst worden wären?

Hinweis: als Hilfestellung die 4 Reformbereiche vorgeben:

1. Interne Reorganisation der Gemeindebehörden / NPM
2. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)
3. Auslagerung der Leistungserbringung an Dritte (Private, andere Gemeinden, Kanton)
4. Fusion von Gemeinden

Antwort:

6. Sind Sie der Ansicht, dass die GEREFF-Strategie Ihrer Gemeinde insgesamt geholfen hat, die Strukturen den zukünftigen Bedürfnissen und Anforderungen anzupassen und die Aufgabenerfüllung zu optimieren?

Antwort:

7. Beurteilen Sie die breite, auf flexible und massgeschneiderte Lösungen ausgerichtete Stossrichtung von GEREFF ohne Fokussierung auf Gemeindefusionen als insgesamt geeignete Strategie zur Auslösung von Strukturanpassungen in den Gemeinden?

Antwort:

8. In welchen Bereichen wies die GEREFF-Strategie Ihrer Meinung nach Defizite auf? Was hätte man rückblickend besser machen sollen?

Hinweis zur Hilfestellung: Es kann auf folgende Vorschläge zurückgegriffen werden:

- Klarere Kommunikation der Ziele von GEREFF durch den Kanton
- Mehr verbindliche Reform-Vorgaben durch den Kanton
- Stärkere Fokussierung auf eine Reduktion der Anzahl Gemeinden
- Finanzielle Anreize für Gemeindefusionen (nicht nur für Vorabklärungen)
- Mehr kant. Vorgaben zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden
- Aktivere Unterstützung des Kantons für die Interkommunale Zusammenarbeit
- Bessere Beratung durch den Kanton für reformwillige Gemeinden
- Bessere Koordination der verschiedenen Reformvorlagen
- Stärkerer Einbezug der Gemeinden in die Formulierung der GEREFF-Strategie
- Aufspaltung des NPM-Reformansatzes in einzeln realisierbare Elemente (insbesondere für kleinere Gemeinden)
- Härteres Vorgehen des Kantons gegenüber Gemeinden, die Mindeststandards verletzen
- Besseres Informationsangebot für Gemeindepolitiker (Gemeinderäte)

- *Verstärkter Einbezug der Bevölkerung in die Reformdiskussion*
- *Differenzierte GEREf-Strategie je nach Gemeindegrösse*

Antwort:

Teil 2: Bezug zu anderen kantonalen Gemeindereformprojekten

9. Bestehen aus Ihrer Sicht widersprüchliche Zielsetzungen und Strategien zwischen den grossen Berner Gemeindereformprojekten GEREf, FILAG, Neue Aufgabenteilung etc.?

Antwort:

10. Der Kanton geht aufgrund der neuen Aufgabenteilung in verschiedenen Bereichen immer mehr dazu über, den Gemeinden ziel- und wirkungsorientierte Mindeststandards zu setzen, die bei Nichterreichen zu finanziellen oder aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden weitgehende Freiheiten, was die Art und Weise der Aufgabenerfüllung betrifft. Sind Sie mit diesem neuen Ansatz im Grundsatz einverstanden?

Antwort:

11. Im Bereich des Sozialhilfegesetzes wurde das Konzept der verbindlichen und differenzierten Mindestanforderungen vom Kanton erstmals konkret eingeführt. Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Handhabung dieser Mindestanforderungen machen können?

Antwort:

Teil 3: Ausblick

12. Wie beurteilen Sie die Zukunft der Berner Gemeinden? In welchen Bereichen sind Ihrer Meinung nach Strukturreformen notwendig? Wie sollen diese vom Kanton angegangen werden?

Antwort:

Literaturverzeichnis

D' Alessandro, Prisca (2002): *Gemeindefusionen im Kanton Tessin*; (unveröffentlichte Seminararbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern); Bern.

Grosser Rat des Kantons Bern (2000): *Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF). Planungserklärung des Grossen Rates*; Bern.

Kantonales Gemeindeinspektorat Graubünden (2000): *Bündner Gemeinden nach 2000*; in: Ginfo 1/2000; Chur.

Kantonsregierung Schaffhausen (2004): *Sieben Räume zur Schaffung leistungsfähiger Gemeinden definiert*; (Medienmitteilung vom 12. Mai 2004); Schaffhausen.

Kantonsregierung Graubünden (2004): *Antwort der Regierung vom 9. März 2004 auf den Fraktionsauftrag Hanimann betreffend Gemeinde-Reform in Graubünden vom 8. Dezember 2003*; Chur.

Lauber, Judith (2004; erscheint demnächst): *Gemeindegrösse und Zukunftschancen – (k)ein Zusammenhang*; in: Andreas Ladner und Reto Steiner (Hrsg.): *Die Schweiz in Bewegung. Reformen in Gemeinden und Kantonen*; Bern.

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

Regierungsrat des Kantons Bern (2000): *Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF). Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000*; Bern.