

Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeinde Zusammenschlüsse – Dargestellt am Beispiel der Schweiz

Reto Steiner

Kompetenzzentrum für Public Management,
Universität Bern, Falkenplatz 9, 3012 Bern, Schweiz

Seit den 1990er Jahren stossen viele der 2'842 Schweizer Gemeinden, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Leistungsgrenzen. Als Antwort auf dieses Problem sind im Alpenland mit 7 Millionen Einwohnern durch die Gemeinden unterschiedliche Reformen eingeleitet worden. Der Beitrag fokussiert auf die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) und Gemeindezusammenschlüsse, welche in der Schweiz zu den Häufigsten verbreiteten Reformen gehören. Eine postalische Befragung aller Schweizer Gemeinden und 13 Fallstudien zeigen, dass Gemeindezusammenschlüsse tendenziell in leistungsschwachen und in kleinen Gemeinden durchgeführt werden. IKZ ist hingegen bei allen Gemeindetypen verbreitet. Reformwillige Behörden, intensive soziale Kontakte zwischen den Einwohnern der Gemeinden, eine günstige topografische Lage und die Politik der übergeordneten Staatsebenen fördern die Reformfreudigkeit. Nach Zusammenschlüssen und Kooperationen steigt in der Regel die Dienstleistungsqualität. Hingegen findet nur selten eine Entlastung des Gemeindehaushaltes statt. Obwohl die Gemeinden in der Schweiz um einiges kleiner sind als in Litauen, lassen sich auch für den baltischen Staat Schlussfolgerungen ziehen.

Keywords: *Local Authorities Reforms, Intermunicipal Co-operation, Amalgamations, Switzerland.*

Raktažodžiai: *Vietos valdžios reformos, savivaldybių bendradarbiavimas, susijungimas, Šveicarija*

Einleitung

Die Schweizer Gemeinden sind im internationalen Vergleich sehr klein: Sie zählen durchschnittlich nur 888 Einwohner (Medianwert). Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern haben die Schweizer Gemeinden nie umfassende Gebietsreformen durchgeführt. Zwischen 1848 und 2003 ist die Zahl der politischen Gemeinden lediglich von 3'203 auf 2'842 gesunken.

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen (z. B. höheres Anspruchsniveau der Bürgerinnen und Bürger und wirtschaftliche Rezession in den 1990er Jahren) haben dazu geführt, dass auf der einen Seite die Aufgaben der Gemeinden komplexer und vielfältiger geworden sind, auf der andern Seite die finanziellen Ressourcen auf gleichem Niveau stagnieren.

Die Schweizer Gemeinden und die übergeordneten Staatsebenen diskutieren aus diesem Grund vermehrt, wie eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung auch in Zukunft gewährleistet werden kann. Um auf die neuen Herausforderungen zu reagieren,

haben verschiedene Gemeinde in den letzten Jahren Reformprojekte initiiert: Dazu gehören die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) und Gemeindezusammenschlüsse.

Dieser Beitrag untersucht die Ursachen, die Verbreitung und die Auswirkungen von IKZ und Gemeindezusammenschlüssen in den Schweizer Kommunen.

Im ersten Teil werden die Situation der Schweizer Gemeinden und die Handlungsoptionen bezüglich IKZ und Zusammenschlüssen aufgezeigt. Danach werden in Form von drei Arbeitshypothesen die möglichen Ursachen und die Auswirkungen solcher Reformen diskutiert. Im Rahmen einer empirischen Studie werden diese Arbeitshypothesen in einem dritten Teil geprüft und Schlussfolgerungen gezogen, welche auch für die baltischen Staaten hilfreich sein können.

Die empirische Basis bilden eine postalische Befragung aller Schweizer Gemeinden und dreizehn Fallstudien: 1998/1999 wurden sämtliche damals 2'914 Schweizer Gemeinden schriftlich befragt. Insgesamt haben 2'465 Gemeinden geantwortet, was einer

Rücklaufquote von 84,5% entspricht¹. Im Anschluss an die postalische Befragung wurden in den Jahren 2000 und 2001 dreizehn Fallstudien in Schweizer Gemeinden durchgeführt.

Situation der Schweizer Gemeinden

Gemeindegrösse und Autonomie der Gemeinden

Zum besseren Verständnis der empirischen Untersuchungen und einer adäquaten Interpretation der Ergebnisse wird nachfolgend die Situation der Schweizer Gemeinden dargestellt.

Die Gemeinden gehören zum Bereich der inneren Organisation der 26 Kantone, welche die Glieder des schweizerischen Bundesstaates bilden, und stehen unter deren Oberaufsicht. Es ist den Kantonen überlassen, die Gemeinden zu organisieren und deren Aufgaben zu bestimmen (Friederich/Arn/Wichtermann, 1998: 11 ff.). Innerhalb der kantonalen Gesetze können Gemeinden eine passende Struktur und Verwaltungsorganisation wählen, Steuern erheben und selbstständig jene Aufgaben erfüllen, die nicht in die Kompetenz der Kantone oder des Bundes fallen (Linder, 1999: 156 ff.). Zu den Kernaufgaben gehören die Bildung in der obligatorischen Schulzeit, das Sozialwesen und die Gesundheit, die Versorgung und Entsorgung, das Bauwesen, die Ortspolizei, die Verleihung des Bürgerrechts und die interne Organisation der Behörden, der Finanzen und der Gemeindeverwaltung. Die Gemeindeausgaben machen rund einen Viertel aller Staatsausgaben in der Schweiz aus (vgl. etwa Meylan, 1986: 142 und Häfelin/Müller, 1998: Rz. 1120 ff.).

Die Einwohnerzahl der 2'842 Schweizer Gemeinden variiert beträchtlich. Auf die ganze Schweiz bezogen liegt der Medianwert bei 888 Einwohnern und der Mittelwert bei 2'501 Einwohnern. Fast die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebt in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern, aber nur rund 4% aller Gemeinden sind so gross. Lediglich 8 Gemeinden zählen mehr als 50'000 Einwohner. Die Schweiz ist ein Land mit sehr vielen Kleinstgemeinden, welche weniger als 1'000 Einwohner zählen.

¹ Der Fragebogen wurde an die Gemeindeglieder geschickt, weil diese im Gegensatz zu den oft im Milizamt tätigen Gemeindepräsidenten tendenziell weniger zu parteipolitischen Aussagen neigen und über sehr gute interne Kenntnisse der Gemeinde verfügen. "Der Gemeindeglieder nimmt die oberste Führungsfunktion innerhalb der Gemeindeverwaltung ein und ist damit in vielen Gemeinden der höchste Beamte. Er bekleidet eine Schlüsselposition, da er an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung arbeitet" (Kleindienst, 1999: Kleindienst, A., Controlling-Konzept im integrierten Gemeindegliedermanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament, Bern, Stuttgart, Wien 1999, 102). Die Funktion ist vergleichbar mit dem Verwaltungsmanager in anderen Ländern.

Die Schweizer Gemeinden verfügen über ein verhältnismässig grosses Mass an Autonomie. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass die Gemeinden 70% ihrer Einnahmen durch eigene Finanzmittel erwirtschaften. In keinem anderen europäischen Land sind die Transfers von übergeordneten Staatswesen an die Gemeinden geringer (Council of Europe, 1997: 25). In Deutschland besteht der Finanzhaushalt der Gemeinden beispielsweise nur zu 35% aus selbst erwirtschafteten Mitteln, in Österreich sind es 34%.

Ein Drittel der Gemeinden hat ausgelöst durch die wirtschaftliche Rezession in den letzten Jahren die Rechnung mit Defizit abgeschlossen (Ladner/Steiner, 1998: 16 f.). Knapp die Hälfte aller Gemeinden, welche ihre Rechnung in den späten 1990er Jahren mit einem Aufwandüberschuss abschlossen, taten dies auch bereits zu Beginn der 1990er Jahre. Es ist zu vermuten, dass es in der Schweiz eine grössere Zahl strukturschwacher Gemeinden gibt.

IKZ und Gemeindezusammenschlüsse im Vergleich

Im Sinne einer einheitlichen Begriffsverwendung sollen nachfolgend IKZ und Gemeindezusammenschlüsse definiert werden. Unter IKZ versteht man die Erfüllung einer öffentlichen Gemeindegliederaufgabe durch eine einzelne Gemeinde, gemeinsam durch zwei oder mehr Gemeinden oder durch eine dritte juristische Person, wobei die Aufgabenerfüllung mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und an der sich die beteiligten Gemeinden direkt ("leistend") oder indirekt ("ordnend") beteiligen (Arn/Friederich, 1994: 5). Von IKZ kann also nur gesprochen werden, wenn Gemeinden von einem bestimmten Sachverhalt nicht nur passiv betroffen sind, sondern sie selbst aktiv leistend oder ordnend mithelfen, eine Gemeindegliederaufgabe zu erfüllen. Es handelt sich um eine Verflechtung über die Gemeindegrenzen hinweg. Die Aufgabenerfüllung muss dabei mehr als einer Gemeinde dienen. Nicht notwendig ist hingegen, dass sich mehr als eine Gemeinde an der Leistungserbringung als solcher beteiligt.

Es sind in der Schweiz verschiedene Formen der IKZ möglich. Diese können von einem rechtlich unverbindlichen Meinungs-austausch bis hin zu einer rechtlich ausgestalteten oder sogar durch eine übergeordnete Staatsebene verordnete Zusammenarbeit reichen (vgl. etwa Friederich, 1997: 1 ff. und De Spindler, 1998: 118 ff.). Grundsätzlich ist es möglich, dass eine Aufgabe durch eine Gemeinde alleine für andere Gemeinden erfüllt wird, mehrere

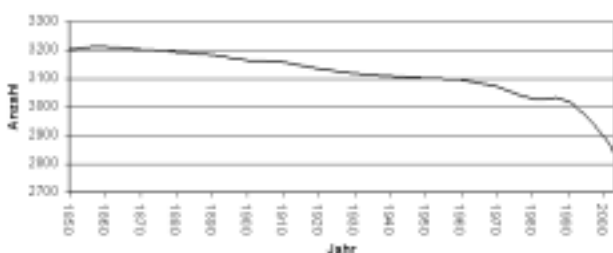
Gemeinden zusammen die Aufgaben erfüllen oder eine juristische Person für die Aufgabenerfüllung zuständig ist.

Beim Gemeindezusammenschluss hören eine oder mehrere Gemeinden auf zu existieren. Das wesentliche Merkmal eines Zusammenschlusses ist die vollständige Aufgabe der Selbstständigkeit einer oder mehrerer Gemeinden. Alle Gemeindeaufgaben werden durch die neue Gemeinde erfüllt.

Die Schweiz hat bislang nur wenige Territorialformen durchgeführt. Wichtige Gründe mögen sein, dass die Gemeinden in der Schweiz eine grosse politische Bedeutung haben. Zudem sind sie verhältnismässig autonom und für einen grossen Teil von Aufgaben zuständig. In 10 von 26 Kantonen ist zudem die Zustimmung der betroffenen Gemeinden nötig, was Zusammenschlussvorhaben erschwert. Auch wenn ein Kanton alleine über Gemeindezusammenschlüsse beschliessen kann, kann die Kantonsbevölkerung immer das Referendum gegen einen Gemeindezusammenschluss ergreifen.

Im Jahre 1850, zwei Jahre nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates, zählte die Schweiz noch 3'203 Gemeinden. In den vergangenen 151 Jahren ging der Nettobestand der Gemeinden um 11,3 Prozent auf 2'842 zurück (Abbildung 1). Seit 1990 sind so viele Zusammenschlüsse wie noch nie durchgeführt worden, insbesondere weil zwei Kantone mit durchschnittlich sehr kleinen Gemeinden und finanziell leistungsschwachen Gemeinden solche Projekte gefördert haben: Ein Kanton hat dabei Zwang angewendet, der andere fusionsbereite Gemeinden mit finanziellen Anreizen belohnt.

Abbildung 1: Veränderung der Gemeindezahl in der Schweiz zwischen 1850 und 2003



Erklärungsansätze für IKZ und Gemeindezusammenschlüsse

Die in diesem Artikel durchgeführte Analyse der interkommunalen Zusammenarbeit und der Gemeindezusammenschlüsse wird hypothesengeleitet durchgeführt. Drei Arbeitshypothesen bilden die Grundlage für die nachfolgenden empirischen Untersuchungen:

1. Ursachen-Hypothese: IKZ und Gemeindezusammenschlüsse sind in leistungsschwachen Gemeinden häufiger verbreitet

Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde dürfte entscheidend sein, ob IKZ und Gemeindezusammenschlüsse umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass insbesondere leistungsschwache Gemeinden sich für IKZ und Gemeindezusammenschlüsse entscheiden. Es soll hier von einem Krisenansatz gesprochen werden: Ausgangspunkt ist eine grundsätzliche Reformfeindlichkeit politischer Systeme. Die Systeme reagieren nur dann, wenn es nicht anders geht, wenn sie aufgrund ihrer Strukturen nicht mehr in der Lage sind, die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Daraus ergibt sich die Vermutung, dass nur ein möglichst grosser Leidensdruck die Gemeinden dazu veranlasst, mit anderen Gemeinden zu kooperieren. Norgaard spricht von "mismatch dynamics" und "external shocks and environmental pressures" (Norgaard, 1996: 49). Verschiedene Indikatoren können auf eine schwache Leistungsfähigkeit hindeuten: Eine hohe Verschuldung, negative Rechnungsabschlüsse und Probleme bei der Aufgabenerfüllung.

Dieser Hypothese könnte eine Gegenhypothese gegenüber gestellt werden: ein Gestaltungs- und Steuerungsansatz. Werden Reformen als proaktive Problemlösungsstrategien aufgefasst, so kann davon ausgegangen werden, dass sie vor allem dort vorgenommen werden, wo die notwendigen Ressourcen respektive ein gewisses soziales und politisches Kapital vorhanden sind (Wagschal, 1999: 224 f.). Eine wichtige Rolle im Bereich dieser Ansätze kommt den politischen Akteuren ("politische Unternehmer", Parteien) zu. Eine dominante fortschrittliche Partei fördert Reformen, politische Patt-Situationen verhindern sie. Norgaard spricht hier von "intentional actors" (Norgaard, 1996: 49).

Eine Variante zwischen den beiden Extremhypothesen wäre der situative Ansatz: Reformen lassen sich hier nicht strukturell herleiten respektive als planbare oder geplante Prozesse darstellen. In diesen Bereich fallen kaum vorhersehbare Ereignisse, welche eine Konstellation entstehen lassen, die Reformen möglich oder notwendig machen. Dies können beispielsweise so genannte "Trigger-Ereignisse" sein, wie etwa günstige Personalkonstellationen. Lange Amtsperioden von Verantwortlichen in den entsprechenden Ämtern können zu radikaleren Veränderungen führen als ein kontinuierliches Nachrutschen, da "Generationen" übersprungen werden und die Sozialisierung der Nachfolger weniger umfassend gewährleistet werden kann. Lässt sich dies weiter zu einem bestimmten

Zeitpunkt kein geeigneter Nachfolger für den Gemeindepräsidenten finden oder melden sich zuwenig Kandidierende für die Gemeindeexekutive, so mögen sich die Gemeinden zu einem Zusammenschluss entschliessen.

2. Ursachen-Hypothese: Je kleiner die Einwohnerzahl einer Gemeinde, desto häufiger sind IKZ und Gemeindezusammenschlüsse verbreitet

Verschiedene Argumente sprechen dafür, dass IKZ und Gemeindezusammenschlüsse umso verbreiteter sind, je kleiner die Einwohnerzahl einer Gemeinde ist.

Als Begründung für IKZ wird in der Literatur aufgeführt, dass viele Gemeinden eine suboptimale Grösse für eine professionelle Aufgabenerfüllung hätten (Geser/Höpflinger/Ladner/Meuli, 1996: 268 f. und Della Santa, 1996: 81 ff.). Durch eine Kooperation verschiedener Kleingemeinden könnten sowohl administrative Grössenvorteile als auch eine erhöhte Professionalität erreicht werden. Übergemeindlich organisierte Sozial- und Beratungsstellen seien beispielsweise im sozialen und gesundheitspolitischen Bereich häufig, weil damit ein professionelles Beratungsangebot auch für die Bevölkerung kleiner Gemeinden möglich werde. Ein weiterer Grund für IKZ könne ein zu geringes Einzugsgebiet der Gemeinde für die Errichtung der notwendigen teuren Infrastruktur sein, z. B. Schule, Spital oder Altersheim (Ladner/Arn/Friederich/Steiner/Wichtermann, 2000: 67 f.). Durch den Zusammenschluss liessen sich Angebot und Nachfrage besser aufeinander abstimmen. Zudem gebe es Aufgaben, z. B. im öffentlichen Verkehr, welche die traditionellen Gemeindegrenzen überschritten. Ein weiterer Vorteil von IKZ sei, dass eine Duplikation von Angeboten vermieden werde, was volkswirtschaftlich kostengünstiger sei. Es wird also zusammengefasst die Meinung vertreten, dass Gebietskörperschaften ihre Leistungen um so effizienter erbringen, je genauer Leistungsempfänger und die Bezahlenden übereinstimmen, d. h. je kleiner die "Spill overs" sind (Frey, 1997: 14 und De Spindler, 1998: 30).

Ausgangspunkt der Gemeindezusammenschlussdiskussionen sind in der Regel ebenfalls Vermutungen über optimale Gemeindegrössen. In der ökonomischen Literatur wird verschiedentlich behauptet, dass die Einwohnerzahl das entscheidende Kriterium für die Bestimmung einer optimalen Grösse einer Gebietskörperschaft sei: "(...) the relevant factor is population (...)" (King, 1996: 56).

Nach einem Gemeindezusammenschluss werde die Dienstleistungsqualität höher, weil grössere

Gemeinden Leistungen anbieten könnten, welche die Leistungsgrenzen der bisherigen kleinen Gemeinden überschreiten (z. B. im Kulturbereich). Zudem werde die Aufgabenerfüllung professioneller. Ein Zusammenschluss senke die Kosten, da kleine Gemeinden Skalenerträge nicht optimal ausnutzen könnten. Alle Stellen würden beispielsweise vor dem Zusammenschluss durch je einen Mitarbeitenden besetzt, der nicht ausgelastet sei.

Aus Demokratieüberlegungen werden weitere Argumente für eine Fusion vorgebracht (Dafflon, 1998: 140): Da kleine Gemeinden tendenziell Mühe hätten, ihre politischen Ämter zu besetzen, könnten die Auswahlmöglichkeiten verbessert werden. Zudem werde die Attraktivität der Ämter steigen. Die Gemeindeaufteilung entspreche zudem nicht mehr der Lebensrealität. Man wohne beispielsweise in der Agglomerationsgemeinde, arbeite aber in der Zentrumsgemeinde. Als Argument wird teilweise auch die Responsivität genannt. Darunter versteht man die Fähigkeit einer Gemeinde, auf die Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung unmittelbar eingehen zu können. Es wird davon ausgegangen, dass grössere Gemeinden über professioneller ausgebildetes Personal verfügten und effektivere und effizientere Entscheidungswege hätten. Zudem könne eine grössere Gemeinde mehr Ressourcen einsetzen, um auf die Anliegen der Stimmberechtigten zu reagieren. Gassmann vermutet bei abnehmender Gemeindegrösse: "Für kommunalpolitische Akteure kann dann eine eher unspezifische Bereitstellung öffentlicher Güter - etwa in Form sichtbarer Prestigeobjekte - bei einer schlecht informierten Wählerschaft durchaus rational sein." (Gassmann, 1993: 238). Als Gründe sieht er, dass es tendenziell eine Honoratiorenschicht gebe und keine richtigen Parteien mehr. Die Wähler würden dann nur nach wenigen Gesichtspunkten ihre Stimme abgeben und seien durch Uninformiertheit von der Politik abgekoppelt.

Die Arbeitshypothese, dass insbesondere in kleineren Gemeinden IKZ und Zusammenschlüsse verbreitet sind, ist nicht unumstritten. So behaupten verschiedene Autoren, dass es nebst "Economies of scale" auch "Diseconomies of scale" gebe. Nach einer Fusion werde in der Regel kein Personal abgebaut (vgl. etwa Ruff, 1984). Skalenerträge gebe es höchstens bei technischen Diensten (Hermann/Horvath/Péteri/Ungvári, 1999: 80). Zudem seien die Personalkosten in grösseren Gemeinden höher als in kleinen, da das Personal mehr Verantwortung trage und auch entsprechend höhere Löhne erhalte. Die Bürokratie nehme tendenziell zu (Stabsstellen würden geschaffen usw.). Freiwilligenarbeit werde vermehrt durch fest angestelltes Personal erledigt. Die Komplexität der Aufgabenerfüllung und auch der

Informations- und Koordinationsaufwand nehmen zu. Zusammengeschlossene Gemeinden passten ihren Leistungsstandard in der Regel an das Niveau jener Gemeinde an, die zuvor den höchsten Standard hatte. Für jede Aufgabe gebe es zudem einen unterschiedlichen optimalen Perimeter. Für eine Schule sollten vielleicht sinnvollerweise zwei Gemeinden zusammenarbeiten, für ein Spital deren zehn. Ein Gemeindezusammenschluss berücksichtige diese unterschiedlichen Optima nicht.

Arn behauptet: "Je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer ist der Pro-Kopf-Aufwand" (Arn, 1999: 244). Die Verhältnisse in kleineren Gemeinden seien überschaubarer und die Probleme weniger komplex als in grösseren. Viele Probleme könnten zudem rasch und unbürokratisch erledigt werden. Zudem würden die Leistungen nicht mit dem gleichen Perfektionsgrad erbracht, wie dies in grösseren Gemeinden der Fall sei. Da die kleinen Gemeinden tendenziell finanzschwach seien, müssten sie einfacher leben (Arn, 1999: 244). Professionalität sei schliesslich nicht abhängig von der Gemeindegrösse, sondern vom Engagement und dem Ausbildungsstand des Personals (Arn, 1999: 248).

Aus Demokratieüberlegungen wird vor allem ein Argument gegen Fusionen vorgebracht: Die politische Beteiligung der Bevölkerung sei in kleineren Gemeinden höher als in grösseren und das Zugehörigkeitsgefühl ebenfalls (Linder, 1999: 100 ff.).

Auswirkungs-Hypothese: IKZ und Gemeindezusammenschlüsse stärken die betriebswirtschaftliche Effektivität und Effizienz, sie führen aber zu einer Schwächung der demokratischen Legitimation

IKZ und Gemeindezusammenschlüsse werden umgesetzt, weil man damit die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung erhöhen will. Bei der Diskussion der zweiten Ursachen-Hypothese wurden denn auch mehrheitlich solche Argumente vorgebracht: Die Professionalität der Aufgabenerfüllung soll durch besser ausgebildetes Personal erhöht werden. Zudem sollen mehr Leistungen zu geringeren Kosten angeboten werden.

Legitimationsüberlegungen und Bürgerbeteiligung gehen bei IKZ und Gemeindezusammenschlussprojekten oft vergessen. Es ist zu vermuten, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten und der Einfluss der einzelnen Einwohner durch IKZ und Gemeindezusammenschlüsse zurückgehen, da die Entscheide nun in einem grösseren Einzugsgebiet getroffen werden. Dies kann zu einer Vernachlässigung von Bevölkerungsgruppen führen.

Auch zur Auswirkungs-Hypothese können Gegenargumente aufgeführt werden. So kann beispielsweise vermutet werden, dass eine professionellere Verwaltung responsiver auf die Bedürfnisse der Einwohner reagiert.

Verbreitung von IKZ und Gemeindezusammenschlüssen

Die schriftliche Befragung aller Gemeinden zeigt die zunehmende Bedeutung der IKZ: 63,0% aller Gemeinden haben die Zusammenarbeit in den vergangenen fünf Jahren intensiviert. In 36,4% der Gemeinden sind die Aktivitäten gleich geblieben und nur in sehr wenigen Gemeinden ist ein Rückgang zu verzeichnen. Vor allem Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnern haben die Zusammenarbeit überdurchschnittlich ausgebaut (Tabelle 1).

Tabelle 1: Veränderung der IKZ nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Abgenommen in Prozent	Gleich geblieben in Prozent	Zugenommen in Prozent	n
bis 249	0.2	45.8	54.0	428
250-499	1.0	34.9	64.1	421
500-999	0.6	34.6	64.8	474
1'000-1'999	0.9	37.3	61.8	442
2'000-4'999	0.7	30.3	69.0	423
5'000-9'999	0.0	35.1	64.9	148
10'000-19'999	0.0	37.0	63.0	
8120'000-49'999	0.0	30.0	70.0	20
50'000-99'999	0.0	33.3	66.7	3
ab 100'000	0.0	0.0	100.0	5
Alle Gemeinden	0.6	36.4	63.0	2'445

$\gamma=0,10$ (Signifikant auf dem 1%-Niveau)

Für alle Gemeindeaufgaben finden sich Beispiele mit IKZ. Am weitesten verbreitet ist die Zusammenarbeit bei Schulfragen, bei der medizinischen Versorgung, beim Abwasser, bei der Abfallentsorgung und beim Zivildienst mit über 60% der Gemeinden (Abbildung 2). Es handelt sich mehrheitlich um infrastrukturintensive Aufgaben, die für kleinere Gemeinden allein nicht zu bewältigen sind, und ein grösseres Einzugsgebiet für eine wirtschaftliche Leistungserstellung benötigen. So ist es etwa die Regel, dass Schulen der Sekundarstufe oft Schüler aus mehreren Gemeinden aufnehmen, um ihre Klassen zu füllen. Eine Abwasseranlage in einer kleinen Gemeinde kann kaum rentabel unterhalten werden.

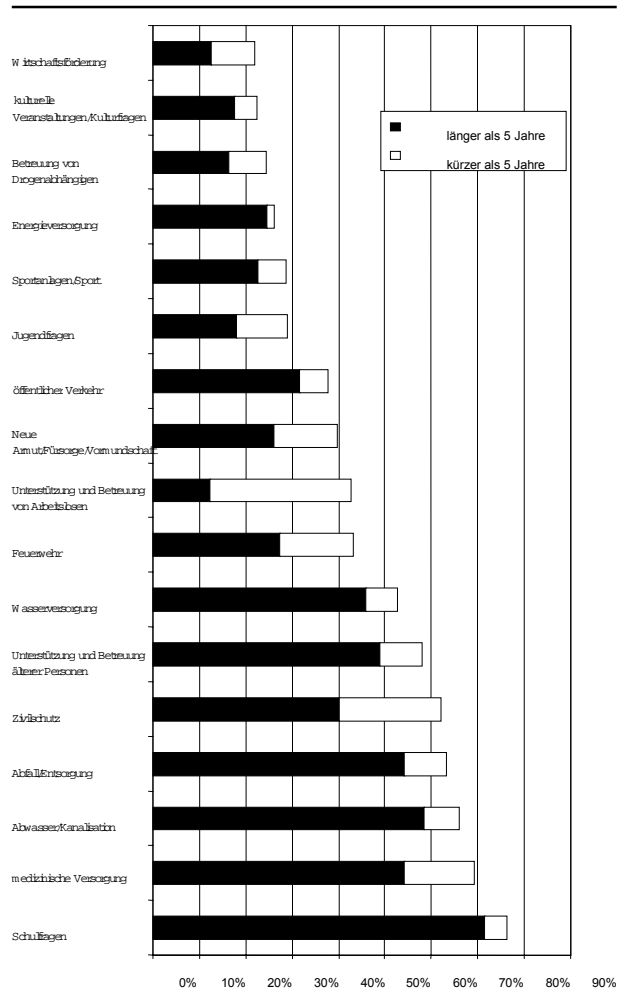
Noch wenig verbreitet mit Werten unter 20% ist die Zusammenarbeit beispielsweise in den verschiedenen Bereichen der allgemeinen Gemeindeverwaltung (Informatik, Rechnungswesen, Einwohnerkontrolle und Personalmanagement), bei gemeindepolizeilichen Aufgaben oder bei der Zusammenarbeit der Exekutiven. Es handelt sich um Kernaufgaben, die für die Identität der Gemeinde von grosser Bedeutung sind, und bei welchen man wohl gerne eigenständig die Entscheide fällt. Eine Zusammenarbeit wäre aber auch hier denkbar.

In den letzten fünf Jahren hat die IKZ bei der Betreuung von Arbeitslosen, beim Zivilschutz, bei der Feuerwehr und bei der medizinischen Versorgung überdurchschnittlich zugenommen. Die markante Zunahme der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1990er Jahre und die Kostenexplosion im Gesundheitswesen sind vermutlich die Ursachen für die IKZ bei der Betreuung von Arbeitslosen und bei der medizinischen Versorgung. Mit der Feuerwehr und dem Zivilschutz wird neuerdings auch in Bereichen zusammengearbeitet, die bis anhin aus den Diskussionen ausgeklammert wurden, weil sie einen bedeutenden Bestandteil der lokalen Kultur bilden. Hier haben übergeordnete Vorschriften zur Verbreitung der IKZ beigetragen. So sind verschiedene Gebäudeversicherungen nur noch dann zur Zahlung von Subventionen für neue Tanklöschfahrzeuge und Material bereit, wenn Feuerwehren zusammenarbeiten.

Auch wenn die Intensivierung der IKZ nach wie vor die häufigste Reform in den Schweizer Gemeinden darstellt, so sind Gemeindegemeinschaften kein Tabu mehr: Konkrete Gemeindegemeinschaften verfolgen 7,9% aller Schweizer Gemeinden (Tabelle 2). Es handelt sich überdurchschnittlich oft um Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und Städte ab 20'000 Einwohnern.

Am meisten Zusammenschlussprojekte gibt es im italienischsprachigen Kanton Tessin: 43,4% der Gemeinden befinden sich in der Planungsphase. Auch der französischsprachige Kanton Freiburg zeigt sich fusionsfreudig (18,0%). Es sind die beiden Kantone, in denen von Seiten der kantonalen Regierung die Zusammenlegung von Gemeinden intensiv durch kantonale Vorgaben gefördert wird. Vereinzelt Projekte gibt es in 14 weiteren Kantonen. Der Zusammenhang zwischen der Kantonszugehörigkeit und konkreten Zusammenschlussprojekten ist verhältnismässig stark und hoch signifikant. Gemeindegemeinschaften sind in der Schweiz ein kantonsspezifisches Phänomen. Die kantonale Politik hat einen entscheidenden Einfluss.

Abbildung 2: Häufigkeit der IKZ nach Aufgabenbereich in Prozent



n=2'391

Tabelle 2: Konkrete Gemeindegemeinschaften nach Gemeindegemeinschaften

Gemeindegemeinschaften	Gemeinden mit konkreten Gemeindegemeinschaften in Prozent	n
bis 249	13.6	419
250-499	9.5	409
500-999	6.8	470
1'000-1'999	6.6	439
2'000-4'999	4.8	421
5'000-9'999	5.5	146
10'000-19'999	3.8	80
20'000-49'999	5.0	20
50'000-99'999	33.3	3
ab 100'000	0.0	5
Alle Gemeinden	7.9	2'412

Cramérs V=0,12 (Signifikant auf dem 1% Niveau)

Zusammenschlüsse planen vor allem Zentrums- gemeinden, periurbane Gemeinden sowie agrarisch- periphere Gemeinde und ländliche Pendlergemein- den (Tabelle 3)². Die vielen Projekte in den ländlichen Gemeinden erstaunen nicht sonderlich, stossen doch einige dieser Gemeinden an Leistungsgrenzen und haben Mühe, genügend Kandidierende für die politi- schen Ämter zu finden.

Tabelle 3: **Konkrete Gemeindezusammenschlusspläne der Gemeinden nach Gemeindetyp**

Gemeindetyp	Gemeinden mit konkreten Gemeindezu- sammen- schlussplänen in Prozent	n
Zentren	12.3	65
Suburbane Gemeinden	3.9	231
Reiche Gemeinden	2.7	75
Periurbane Gemeinden	11.2	446
Touristische Gemeinden	6.1	115
Industriell-tertiäre Gemeinden	8.3	313
Ländliche Pendlergemeinden	8.7	426
Agrarisch-gemischte Gemeinden	2.6	456
Agrarisch-periphere Gemeinden	9.0	267
Alle Gemeinden	7.3	2'394

Cramérs V=0,12 ** (Signifikant auf dem 1% Niveau)

Zudem orten verschiedene Kantone bei diesen Gemeinden Handlungsbedarf. Vermutlich ebenfalls erklärbar sind die Eingemeindungsprojekte der Zentrumsgemeinden, die eine gerechtere Verteilung der Lasten wünschen. Die vielen Gemeindezusammenschlussprojekte bei den periurbanen Gemeinden sind dagegen auf den ersten Blick ungewöhnlich: Es handelt sich jedoch um den gleichen Gemeindetyp, bei dem die IKZ zurzeit am meisten anwächst.

Reformauslöser

Zur Prüfung der Hypothesen, ob IKZ und Gemeindezusammenschlüsse in kleinen resp. leistungsschwachen Gemeinden verbreitet sind, bieten sich zwei grundsätzlich verschiedene Wege an: Strukturmerkmale der Gemeinden können mit der Frage korreliert werden, ob Reformen stattgefunden haben oder nicht. Dies hat den Vorteil, dass mit verhältnismässig "harten Daten" gearbeitet wird.

² Verwendet wird die Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik (vgl. Joye/Schuler/Nef/Bassand, 1988; Joye, D./Schuler, M./Nef, R./Bassand, M., Typologie der Gemeinden der Schweiz. Ein systematischer Ansatz nach dem Zentren-Peripherien-Modell, Bern 1988).

Damit erhält man allerdings noch keine gesicherten Anhaltspunkte dafür, welches effektiv die Gründe für die Reformen sind. Deshalb werden die Gemein- dschreiber zusätzlich nach ihrer eigenen subjektiven Einschätzung gefragt.

Die Verknüpfung zwischen harten Strukturdaten und der Verbreitung von IKZ- und Gemeindezusammenschlussprojekten soll nachfolgend auf aggregiertem Niveau zusammengefasst werden. Als abhängige Variablen werden die Fragen verwendet, ob die Gemeinden ihre IKZ intensiviert haben, in wie vielen Aufgabenbereichen die Gemeinden zusammen arbeiten und ob es Gemeindezusammenschlussprojekte gibt. Um die beiden Reformtypen IKZ und Gemeindezusammenschluss mit gemein- deinternen Reformen vergleichen zu können, wird die Frage nach der Einführung des New Public Man- agements als Vergleichsvariable verwendet. Als erklä- rende unabhängige Variablen werden das Kontext- merkmal "Sprache", die gemeindespezifische Vari- able "Einwohnerzahl" sowie Performancevariablen wie die finanzielle Situation und Leistungsgrenzen der Gemeinde betrachtet. Eine Links-Rechts Veror- tung der politischen Ausrichtung der Gemeinde- exekutive wird als Indikator für die politischen Kräfteverhältnisse gewählt (Ladner/Brändle, 2001: 268 ff.).

In Tabelle 4 sind alle signifikanten Korrelationen dargestellt. Die Zusammenhänge sind i. d. R. nicht besonders stark, was bei einer grossen Zahl an Untersuchungseinheiten nicht weiter erstaunt. Auf eine Interpretation von ganz schwachen Zusammen- hängen unter 0,1 wird verzichtet.

Die stärksten Korrelationen finden sich bei den Sprachregionen. In der italienischsprachigen Schweiz sind vor allem Gemeindezusammenschlüsse häufiger ein Thema, in der Deutschschweiz NPM. Die Gemeindegrösse korreliert positiv mit NPM, d. h. bei grösseren Gemeinden ist NPM weiter verbreitet. Auch der Gemeindetyp hat einen relativ starken Zusammenhang mit NPM: Der Ansatz ist vor allem in Zentren, suburbanen, reichen und touristischen Gemeinden umgesetzt worden. Kleine Gemeinden setzen sich häufiger mit IKZ und Gemeindezusammenschlüssen auseinander. Der Zusammenhang ist aber eher schwach. Es mag erstaunen, dass die Variablen, die etwas über die finanzielle Situation einer Gemeinde aussagen, nicht oder nur schwach mit Reformen korrelieren. Geben die Gemeinden besonders häufig an, dass sie an Leistungsgrenzen stossen, kann einzig gesagt werden, dass in solchen Gemeinden häufiger Gemeindezusammenschlus- sprojekte existieren. Die politische Zusammen- setzung der Exekutive hat nur einen geringen Einfluss auf die Reformaktivitäten.

Ist die Exekutive eher rechtsorientiert, gibt es tendenziell mehr Gemeindezusammenschlussprojekte. Zudem gibt es, wie bereits in einem früheren Abschnitt erörtert, ebenfalls überdurchschnittlich viele Gemeindezusammenschlussprojekte, wenn es sich bei den Gemeinden um Zentren, periurbane, agrarisch-periphere oder ländliche Pendlergemeinden handelt.

Tabelle 4: Zusammenhang (Cramérs V) zwischen verschiedenen Reformen und Gemeindemerkmale

	Intensivierung der IKZ in den letzten 5 Jahren	Anzahl Aufgabenbereiche mit IKZ	Es bestehen konkrete Zusammenschlüsse	NPM-Elemente wurden eingeführt
Sprachregion (Deutsch, Französisch, Italienisch)	0.07	0.10	0.39	0.29
Einwohner per 31.12.1998	0.08	0.08	0.12	0.43
Gemeindetyp	0.08	0.08	0.12	0.28
Defizit bei den Rechnungsabschlüssen in den letzten drei Jahren (Ja, Nein)	nicht signifikant	nicht signifikant	0.09	0.12
Stellung im Finanzausgleich (Nettoempfänger, Neutral, Nettozahler)	nicht signifikant	0.06	nicht signifikant	0.13
Durchschnittliche Höhe der Leistungsgrenzen nach Selbsteinschätzung (Skala von 0=keine Leistungsgrenzen bis 2=Leistungsgrenzen überschritten)	nicht signifikant	nicht signifikant	0.15	0.08
Politische Ausrichtung der Exekutive (Skala von 0=ganz links bis 10=ganz rechts)	nicht signifikant	nicht signifikant	0.07	nicht signifikant
n_{\min}	2'058	2'017	2'043	1'956
n_{\max}	2'445	2'391	2'412	2'333

Legende: Alle ausgewiesenen Zusammenhänge sind mindestens auf dem 5% - Niveau signifikant. - Bei einzelnen Korrelationen wären Zusammenhangsmasse höherer Ordnung möglich gewesen. Zur Vergleichbarkeit wird jedoch mit Cramérs V gearbeitet, das für alle in der Tabelle berechneten Korrelationen anwendbar ist.

Direkter auf die Ursachen von IKZ und Gemeindezusammenschlüssen bezogen sind die Antworten der Gemeindeschreiber (Tabelle 5). Als häufigste Begründung rangiert bei IKZ-Projekten ein grundlegendes eher diffuses Bedürfnis nach Veränderung, gefolgt von den beiden Leistungsindikatoren "Leistungsgrenzen" und "finanzielle Notlage" sowie den guten Erfahrungen anderer Gemeinden. Bei den Gemeindezusammenschlussprojekten steht an erster Stelle ebenfalls das grundlegende Bedürfnis nach Veränderung. Nachher folgen aber bereits neben Finanzproblemen gute Erfahrungen anderer

Gemeinden und das Problem, genügend Persönlichkeiten für Ämter zu finden. Auch diese Antworten deuten darauf hin, dass sich mit "Krisenhypothesen" nicht alle Reformen erklären lassen; die finanzielle Situation wird aber in dieser Betrachtung deutlich wichtiger als auf aggregiertem Niveau.

Bei finanziellen Problemen des Kantons und der Gemeinden sowie bei Problemen, genügend Personen für die Wahlen zu finden, wird tendenziell eher die radikalere Lösung eines Gemeindezusammenschlusses gewählt. Punktuelle Leistungsgrenzen und unkonventionelle Ideen einzelner Gemeindeexponenten bilden hingegen eher die Basis für IKZ.

Tabelle 5: Auslöser von IKZ und Gemeindezusammenschlüssen nach Aussage der Gemeindeschreiber

Auslöser	Gründe für IKZ-Projekte in Prozent	Gründe für Gemeindezusammenschlussprojekte in Prozent
Bedürfnis nach Veränderung	52.5	41.4
Leistungsgrenze erreicht	36.4	27.6
Finanzielle Notlage der Gemeinde	36.3	41.4
Gute Erfahrungen in anderen Gemeinden	34.4	35.2
Engagement/Unternehmertum Einzelner	25.0	20.7
Finanzielle Notlage des Kantons	19.5	26.2
Zu wenig Leute für die verschiedenen Ämter in der Gemeinde	20.3	29.7
Profilierungsbestrebungen einzelner Personen/Gruppen	9.9	11.0
Andere Gründe	8.1	15.9

Legende: n=145 für konkrete und realisierte Gemeindezusammenschlussprojekte, n=913 für IKZ-Projekte, Mehrfachnennungen waren möglich.

Reformauswirkungen

Qualitative Forschungsmethodik

Durch die quantitative Befragung der Schweizer Kantone und Gemeinden konnte aufgezeigt werden, in welchem Ausmass IKZ und Gemeindezusammenschlussprojekte in den Schweizer Gemeinden verbreitet sind. Zudem war es möglich, erste Aussagen über die Ursachen von IKZ und Gemeindezusammenschlüssen zu machen.

Mithilfe von Fallstudien soll nun eine erste Beurteilung der Auswirkungen vorgenommen werden. Das Ziel einer Fallstudie besteht darin, vertieften Einblick in das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren zu erhalten. Es wird angestrebt, die untersuchten Fälle in ihrer Ganzheitlichkeit realitätsgerecht zu erfassen. Für die Fallstudien wurden drei Typen von Gemeinden ausgewählt: 5 Gemeinden, die sich aus ursprünglich 22 Gemeinden zusammengeschlossen haben, 4 Gemeinden, die intensiv kooperieren, und 4 Gemeinden, die eine zurückhaltende Kooperationsintensität zeigen (als Vergleichsgruppe)³.

Im Rahmen der Fallstudien wurden leitfadengestützte Experteninterviews mit den Gemeindepräsidenten und den Gemeindegliedern der ausgewählten Gemeinden durchgeführt sowie alle bezüglich der Reform relevanten gemeindeinternen Dokumente analysiert. Die transkribierten Interviews wurden mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Untersuchungskriterien für die Evaluation bildeten die Auswirkungen auf die finanzielle Situation, auf das Dienstleistungsangebot, auf die Bürgerbeteiligung, auf die Stellung gegenüber dem Kanton, auf die Führbarkeit der Gemeinde durch die Gemeindebehörden und auf die Veränderung des Personalbestands. Diese Dimensionen sollte eine Gemeinde, welche das Gemeinwohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner erhöhen will, bei einer Reform als Zielgrössen im Auge behalten. Die Kriterien lassen sich aus den obersten Sach- und Formalzielen einer Gemeinde her⁴.

³ Die drei Phasen des Auswahlverfahrens waren folgende: 1. Phase: Die Fallstudien sollen Aussagen für Gemeinden mit 500 bis 4'999 Einwohnern ermöglichen. Diese Gemeinden repräsentieren 54,6% aller Schweizer Kommunen. Sie haben bereits eine gewisse Verwaltungsgrösse, sind aber i. d. R. noch nicht so gross, dass sie mit Zentrumslastenproblemen zu kämpfen hätten. - 2. Phase: Bei den Gemeinden, die sich zusammengeschlossen haben, interessieren solche, die zwischen 1993 und 1997 den Zusammenschluss durchführten (Zeitraum von 5 Jahren). Erste Auswirkungen der Projekte sind so bereits beurteilbar (d. h. mindestens fünf Jahre zurückliegend), das Ereignis liegt aber auch nicht so weit zurück, dass eine Rekonstruktion schwierig wäre. Auf 21 Gemeinden traf dieses Merkmal zu. Bei der Gruppe der intensiv kooperierenden Gemeinden wurden als Auswahlgrundlage vier Kriterien (z. B. Anzahl kooperativ erfüllte Aufgabenbereiche) der quantitativen Untersuchung verwendet. Auf 6 Gemeinden trafen diese Merkmale zu. Die Gruppe dezurückhaltend kooperierender Gemeinden wurde anhand von fünf Kriterien bestimmt, welche auf 29 Gemeinden zutrafen. - 3. Phase: Von jedem Typ wurden vier Gemeinden ausgewählt (beim Gemeindezusammenschluss wurden fünf Gemeinden angefragt). Ziel war eine regional breite Abdeckung.

⁴ Eine detaillierte Herleitung der Kriterien findet sich bei Steiner, 2002: Steiner, R., Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern, Stuttgart, Wien 2002, 277 ff. Vgl. generell zu Effizienzkriterien für Organisationsformen Thom, N./Wenger, A. P., Thom/Wenger, 2002 Die effiziente Organisation. Bewertung und Auswahl von Organisationsformen, Glattdorf 2002.

Untersuchungsergebnisse

Die Evaluation der Gemeindezusammenschlüsse zeigt folgendes Bild: In rund der Hälfte der untersuchten Gemeinden stieg die Verschuldung infolge neuer Investitionen innerhalb von fünf Jahren nach der Fusion an, bei der anderen Hälfte der Gemeinden konnten dank Sparanstrengungen Schulden getilgt werden. Die Investitionen wurden i. d. R. getätigt, um allen Ortsteilen eine gleich gute Infrastruktur zu ermöglichen. Ein Drittel der beteiligten Gemeinden musste ihre Steuern erhöhen, um die verbesserte Dienstleistungsqualität zu finanzieren. In einem Drittel der Fälle konnten die Steuern gesenkt werden. Generelle Aussagen über die finanziellen Auswirkungen eines Zusammenschlusses können also nicht gemacht werden.

Die Gemeindezusammenschlüsse führten durchwegs zu einer höheren Dienstleistungsqualität und -quantität. Das Leistungsniveau der zuvor grössten resp. leistungsstärksten Gemeinde bildete den Massstab. Es fand immer eine Nivellierung nach oben statt.

Die Teilnahme an Gemeindeversammlungen nahm nach Gemeindezusammenschlüssen leicht ab. Die jeweiligen Ortsteile blieben hingegen in den zusammengelegten Exekutiven während des Beobachtungszeitraums von rund acht Jahren angemessen vertreten, da Sitzgarantien gewährt wurden und die Parteien bemüht waren, Kandidaten aus allen Gemeindeteilen zu nominieren. Zusammenschlüsse, die von der Bevölkerung gut geheissen wurden, verzeichneten in dieser Hinsicht keine Probleme. Grosse zwischenmenschliche Konflikte in der Exekutive gab es in einer fusionierten Gemeinde, welche zwangsweise aus acht Gemeinden gebildet wurde.

Es fällt auf, dass die neuen Gemeinden über ein starkes Selbstvertrauen verfügen. Betont wird vor allem die höhere Professionalität und dadurch auch der tendenziell grössere Handlungsspielraum. Die Kantone schätzen, dass sie weniger und gleichzeitig professioneller agierende Ansprechpartner haben.

Durch die Gemeindezusammenschlüsse wurden nicht mehr benötigte Exekutiven und Kommissionen aufgelöst. Zudem sind zahlreiche ehrenamtlich Mitarbeitende durch fest angestelltes Personal ersetzt worden (was häufig zu einigen Unstimmigkeiten führte). Die Mehrzahl der Gemeinden erhöhte den Personalbestand nach dem Zusammenschluss folglich leicht. Fest angestelltes Personal wurde in keinem Fall abgebaut. Notwendige Reorganisationen wurden für eine bessere Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung genutzt.

Die Vereinstätigkeit scheint bei der Suche nach Zusammenschlusspartnern eine grosse Rolle zu spielen. Ausser in einer Gemeinden besuchten die Einwohner der betroffenen Gemeinden die Vereine

seit Jahren gemeinsam. Die Gemeindegemeinschaften wurden ausser in einem Fall von den Gemeindepräsidenten oder anderen Exekutivmitgliedern initiiert. Die Gemeindepräsidenten spielten während der Projektabwicklung eine wichtige Machtpromotorenrolle.

Erstaunlicherweise gab es in drei von fünf Gemeinden bereits vor dem eigentlichen Zusammenschluss Jahre zuvor ähnliche Versuche. Es handelte sich also bei den untersuchten Vorhaben um Projekte, die Reifungszeit brauchten und erst, ausgelöst durch ein konkretes Ereignis (z. B. grosses Bauvorhaben), den Durchbruch fanden. Die Projektdauer variierte in den einzelnen Gemeinden, in der Regel handelte es sich aber um komplexe mehrjährige Geschäfte. Von der ersten Diskussion bis zur Vereinigung benötigten die Gemeinden zwischen drei und sechs Jahren.

Bei allen Projekten traten Gegner auf. In der Regel handelt es sich um alteingesessene Einwohner. Es fällt auf, dass immer Ängste der Grund für die Opposition waren: so unter anderem die Angst vor einer Steuererhöhung, vor Einflussverlust oder vor dem Verlust der Eigenständigkeit. Dabei wurden etwa Befürchtungen laut, dass die Volksnähe abnehme und die kleinere Gemeinde in der neuen Gemeinde immer in der Minderheit sein werde.

Die Auswirkungen der IKZ-Projekte unterscheiden sich nicht wesentlich von denjenigen bei den Gemeindegemeinschaften. Bei relativ vielen Kooperationsprojekten blieben die Kosten für die beteiligten Gemeinden gleich hoch oder stiegen sogar an, weil das Dienstleistungsangebot jeweils ausgebaut wurde.

Bei der Einführung der IKZ schufen die beteiligten Gemeinden oft eine professionelle Geschäftsstelle und erweiterten das Pflichtenheft der Mitarbeitenden, die für die operative Aufgabenerfüllung verantwortlich sind. Dies hatte einen positiven Einfluss auf die Motivation der Mitarbeitenden. Durch IKZ wurden gelegentlich Stellen von stundenweise angestelltem Personal abgebaut, bei Festangestellten fanden jedoch nie Entlassungen statt.

Durch IKZ entstand eine Machtverlagerung hin zu den Exekutiven, weil grundlegende Entscheide bei kooperativ erfüllten Aufgaben durch die Exekutiven und nicht mehr wie in der Schweiz sonst bei eigenständig erfüllten Aufgaben üblich durch die Gemeindeversammlungen gefällt werden.

IKZ führt tendenziell zu komplexeren Führungsstrukturen und der Koordinationsaufwand nimmt zu. In verschiedenen Gemeinden wurden die notwendig gewordenen Absprachen zwischen den beteiligten Gemeinden beklagt. Dass die komplexer gewordenen Führungsstrukturen zu Problemen bei der Aufgabenerfüllung führten, konnte jedoch

anhand der Fallstudien nicht festgestellt werden.

Ein Vergleich zwischen den Gemeinden, welche intensiv kooperieren, und solchen mit geringer Kooperationsintensität zeigt in verschiedenen Bereichen Unterschiede zwischen den beiden Gemeindetypen. Zu den wichtigsten gehören:

- Die intensiv kooperierenden Gemeinden stehen finanziell besser da als die übrigen. Tendenziell wird aus einer Position der Stärke gehandelt.
- Die intensiv kooperierenden Gemeinden sind geografisch besser erreichbar und zentraler gelegen. Die Topografie und die Erreichbarkeit der Gemeinden begünstigen das kooperative Verhalten.
- Die Vereinstätigkeit ist in den intensiv kooperierenden Gemeinden häufiger gemeindeübergreifend. Die sozialen Kontakte zwischen den Einwohnern nahe beieinander gelegener Gemeinden haben einen positiven Einfluss auf die Kooperationsintensität.
- Die IKZ wird in den intensiv kooperierenden Gemeinden häufiger aus eigenem Antrieb initiiert und in Kooperationsprojekten übernimmt die Exekutive oft eine Vorreiterrolle. Wer häufig kooperiert, handelt proaktiv.
- In den intensiv kooperierenden Gemeinden besteht eine grössere Anzahl neuer Kooperationsprojekte.
- In intensiv kooperierenden Gemeinden ist die Bereitschaft festzustellen, auch aussergewöhnliche Kooperationsformen zu prüfen. Sogar Gemeindegemeinschaften sind kein Tabu.

Schlussfolgerungen

Die Ausführungen in diesem Beitrag haben aufgezeigt, dass IKZ und vermehrt auch Gemeindegemeinschaften in der Schweiz als ein wichtiges Instrument angesehen werden, um auf die Leistungsgrenzen der Schweizer Gemeinden zu reagieren.

Allgemeine Schlussfolgerungen über die Ursachen von IKZ und Gemeindegemeinschaften sind nicht ohne weiteres möglich. Die Hypothese, dass solche Reformen vor allem in kleinen und leistungsschwachen Gemeinden umgesetzt werden, konnte durch die empirischen Untersuchungen nur teilweise bestätigt werden. IKZ und Gemeindegemeinschaften sind zwar in kleinen und leistungsschwachen Gemeinden tendenziell häufiger verbreitet, eine wichtigere Rolle spielen aber Behörden, die Reformen aufgeschlossen gegenüber stehen, intensive soziale Kontakte zwischen der Bevölkerung der betroffenen Gemeinden, eine günstige topografische Lage und die Politik der

Kantone. Man sollte folglich nur sehr zurückhalten IKZ und Fusionen direkt als Folge einer verschlechterten finanziellen Lage darzustellen. Es ist anzunehmen, dass die angespannte wirtschaftliche Situation ein günstigeres Klima für Veränderungen schafft, dass es jedoch nicht ausschliesslich die davon am stärksten betroffenen Gemeinden sind, welche Reformen durchführen.

Die Hypothese, dass die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung dank IKZ und Gemeindezusammenschlüssen erhöht werden kann, darf nach den empirischen Untersuchungen als erhärtet gelten. Die Steigerung der Effektivität und der Effizienz schlägt sich jedoch nicht in geringeren Ausgaben der Gemeinden nieder, da das Dienstleistungsangebot fast immer ausgebaut wird. Die Auswirkungen in den Schweizer Gemeinden decken sich damit mehrheitlich mit jenen, die in anderen Ländern Europas gemacht wurden (Steiner, 2002: 127 ff. und Frenkel, 1999: 103). Lediglich in einzelnen Aufgabenbereichen, welche von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich sind, konnten in der Schweiz belegbare Skalenerträge grösseren Ausmasses realisiert werden. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wird die abnehmende Bürgernähe in der Schweiz im Nachhinein weniger als Problem erachtet, auch wenn diese bei der Diskussion über den Sinn von Gemeindezusammenschlüssen ein wichtiges Thema bleibt. Die Gemeinden bleiben auch nach einem Zusammenschluss verhältnismässig klein und IKZ-Projekte konzentrieren sich mehrheitlich auf ein eng begrenztes geografisches Gebiet. Dadurch bleibt die politische Integration der Bevölkerung nach wie vor gewahrt, worauf jedenfalls die Reaktionen der Bevölkerung nach der Umsetzung der Projekte schliessen lassen.

Ob IKZ und Gemeindezusammenschlüsse zu einer Stärkung der Gemeinden innerhalb des dreistufigen Staatsaufbaus führen, kann nach den empirischen Untersuchungen nicht schlüssig gesagt werden. Dies trifft aber nicht nur für die Schweiz, sondern auch für weitere europäische Länder zu. So ist die Dezentralisierung in Ländern mit zusammengeschlossenen Gemeinden nicht weiter fortgeschritten als in anderen Ländern (z. B. Deutschland und Österreich mit vielen zusammengeschlossenen Gemeinden im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden mit relativ wenigen Zusammenschlüssen).

Abschliessend sollen ausgehend von den Erkenntnissen der quantitativen und qualitativen Untersuchung Empfehlungen für die den Gemeinden übergeordneten Staatsebenen formuliert werden, welche ihre Gemeindestrategie neu formulieren wollen. Diese Empfehlungen dürften sowohl für die Schweiz als auch andere Länder zutreffend sein:

1. Empfehlung: Bei der Förderung von IKZ und Zusammenschlüssen sollten übergeordnete

Staatsebenen realistische Annahmen über die Auswirkungen solcher Reformen treffen. In der Regel werden zu hohe Erwartungen geweckt.

2. Empfehlung: Da die übergeordneten Staatsebenen die Leistungserstellung der Gemeinden mit finanziellen Beiträgen unterstützen (Finanzausgleich), haben diese ein Recht darauf, von den Gemeinden Minimalstandards bei der Leistungserstellung zu fordern. Leistungsgrenzen der Gemeinden können nur erkannt werden, wenn verlässliche und umfassende Informationen über die Leistungserbringung in den Gemeinden verfügbar sind. Mögliche Instrumente sind etwa Vollkostenrechnungen, interkommunale Leistungsvergleiche sowie Mitarbeiter- und Einwohnerbefragungen.

3. Empfehlung: Reformen werden nur dann umgesetzt, wenn sich die finanzielle Lage einer Gemeinde durch IKZ und Zusammenschlüsse nicht wesentlich verschlechtert. Übergeordnete Staatsebenen sind unter der Abwägung von Kosten-Nutzen-Überlegungen gefordert, materielle und immaterielle Anreize für übergemeindliche Zusammenarbeit und Fusionen zu setzen. Dies beinhaltet nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch fachliche Beratung bei Reformvorhaben.

4. Empfehlung: Optimale Gemeindegrössen können bis heute wissenschaftlich nicht nachgewiesen werden. Je nach zu erfüllender Aufgabe drängen sich unterschiedliche Gebietsaufteilungen auf; die Einwohnerzahl ist ein Kriterium unter vielen. Indem die übergeordneten Staatsebenen eine variable Geometrie des Staates zulassen, tragen sie der Vielschichtigkeit des Optimierungsproblems Rechnung. Interkommunale Zusammenarbeit erlaubt eine aufgabenbezogene Grössenoptimierung.

5. Empfehlung: Übergeordnete Staatsebenen tragen die Verantwortung für alle Gemeinden ihres Hoheitsgebiets. Eine langfristig ausgerichtete Gemeindestrategie wird sich deshalb nicht auf einzelne Gemeinden oder Regionen beschränken. Um allokativen, distributiven und produktiven Zielen Nachdruck zu verleihen, können mit Zwang verordnete Massnahmen für übergeordnete Staatsebenen eine mögliche Option sein (z. B. zwangsweise Zusammenlegung von Gemeinden). Dieses Mittel sollte jedoch nur sehr zurückhaltend eingesetzt werden. Die Anwendung von Zwangsmitteln berücksichtigt die gemeindespezifische Situation zu wenig. Zudem werden bei zwangsweise verordneten Reformen die Ziele oft nur teilweise erreicht, da der Widerstand bei der Umsetzung beachtlich sein kann.

Literaturverzeichnis

1. Arn, D. und Friederich, U. Gemeindeverbindungen in der Agglomeration. Zürich: Nationales Forschungsprogramm Stadt und Verkehr, 1994.

2. Arn, D. Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100. Jg., Nr. 5, 1999, 241-253.
3. Council of Europe (Hrsg.) Local Finance in Europe, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1997.
4. Dafflon, B. Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique. In Crédit local de France et direction générale des collectivités locales (Hrsg.) Annuaire des collectivités locales. Paris: Grala, 1998, 125-166.
5. De Spindler, J. FOCJ - Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1998.
6. Della Santa, M. Dalla Collaborazione alla Fusione. Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune. Fribourg, 1996.
7. Frenkel, M. Die Fahrt in die schöne, nicht mehr so neue Welt der Gebietsreform. Mögliche Ziele - mögliche Probleme. Neue Zürcher Zeitung, 220. Jg., Nr. 105, 1999, 103.
8. Frey, B. S. Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997.
9. Friederich, U. Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit. Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht. Jg., Nr., 1997, 1-10.
10. Friederich, U., Arn, D. und Wichtermann, J. Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegröße und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen. Bern, 1998.
11. Gassmann, U. Kommunale Ausgaben als Ergebnis politisch-ökonomischer Entscheidungsprozesse?, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1993.
12. Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A. und Meuli, U. Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Zürich, 1996.
13. Häfelin, U. und Müller, G. Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts. (3. Auflage Aufl.), Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1998.
14. Hermann, Z., Horvath, T. M., Péteri, G. und Ungvári, G. Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Analysis and Policy Proposals for Hungary. Washington DC: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, 1999.
15. Joye, D., Schuler, M., Nef, R. und Bassand, M. Typologie der Gemeinden der Schweiz. Ein systematischer Ansatz nach dem Zentren-Peripherien-Modell. Bern, 1988.
16. King, D. A Model of Optimum Local Authority Size. In G. Pola, G. France and R. Levaggi (Hrsg.) Development in Local Government Finance. Cheltenham, Brookfield: Elgar, 1996, 55-76.
17. Kleindienst, A. Controlling-Konzept im integrierten Gemeindefmanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1999.
18. Ladner, A. und Steiner, R. Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung. Arbeitsbericht Nr. 28 des IOP der Universität Bern. Bern: IOP, 1998.
19. Ladner, A., Arn, D., Friederich, U., Steiner, R. und Wichtermann, J. Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds. Bern: IOP, 2000.
20. Ladner, A. und Brändle, M. Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen?, Zürich: Seismo, 2001.
21. Linder, W. Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1999.
22. Meylan, J. Les Communes. In R. E. Germann and E. Weibel (Hrsg.) Handbuch politisches System der Schweiz. Bern: Haupt, 1986, 137-169.
23. Norgaard, A.-S. Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis. European Journal of Political Research, 19. Jg., Nr. 1, 1996, 31-57.
24. Ruff, A. Die Entwicklung der Personalausgaben der Gemeinden Nordrhein-Westfalens unter dem Einfluss der Kommunalen Gebietsreform. Thun, Frankfurt am Main: Harri Deutsch, 1984.
25. Steiner, R. Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 2002.
26. Thom, N. und Wenger, A. Die effiziente Organisation. Bewertung und Auswahl von Organisationsformen. Glattbrugg: Schweizerische Gesellschaft für Organisation, 2002.
27. Wagschal, U. Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können. In A. Busch and T. Plümper (Hrsg.) Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Baden-Baden: Nomos, 1999, 223-247.

Reto Steiner

Savivaldybių bendradarbiavimas ir bendruomenių sąjungos – Šveicarijos pavyzdžio analizė

Santrauka

2842 Šveicarijoje esančios bendruomenės, jungiančios daugiau kaip 7 milijonų gyventojų, nuo 1990 metų vykdo reformas ir diegia rezultatyvią vadybą. Straipsnis susistemina komunų bendradarbiavimą ir bendruomenių vienijimąsi. Tai Šveicarijoje labiausiai paplitęs reformų tipas. Reformas vykdančių Šveicarijos bendruomenių apklausa ir 13 atvejų analizė rodo, kad bendradarbiaujama daugiausia problemų keliančiose srityse.

Reto Steiner – **Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Falkenplatz 9, 3012 Bern, Schweiz.**
 Straipsnis įteiktas 2003 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2003 m. lapkričio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.6.27265