

Gemeindestrukturreformen auf kantonaler Ebene

Tagung AVENIR SUISSE

Die Neuordnung der Schweiz: Zum Stand der Gemeinde- und Kantonsfusionen

Stein am Rhein, 20. November 2010

Felix Walter, Eliane Kraft, Ecoplan

Inhalt – Fragestellungen

1. Förderansätze in den Kantonen: Wie gehen die Kantone das Thema Gemeindezusammenschlüsse an?
2. Förderinstrumentarium: Mit welchen Mitteln fördern die Kantone Gemeindezusammenschlüsse?
3. Nutzen: Was bringen Gemeindezusammenschlüsse den Kantonen?

Förderansätze in den Kantonen

- Zwei idealtypische Ansätze
 - Top-down
 - Bottom-up
- FR als Beispiel eines Kantons, der einen **Top-down-Ansatz** verfolgt
 - Seit 1999 aktive Förderung von Zusammenschlüssen mit Finanzhilfe
 - Neues Gesetz (Inkrafttreten voraussichtlich per 1.1.2011)
 - ⇒ *sieht Ausarbeitung eines **Fusionsplans** vor*
 - ⇒ *klärt die Ziele der Förderung*
 - ⇒ *erweitert formell das Förderinstrumentarium um Unterstützung und Beratung*

Förderansätze in den Kantonen

- BE als typischer **Bottom-up**-Kanton
 - Bericht Gemeindereformen im Kanton Bern (2000): «*Der Kanton sieht keinen Anlass für eine umfassende Gebietsreform und sieht davon ab, Fusionen „von oben“ anzuordnen.*»
 - Unterstützende Massnahmen und Beseitigung von negativen Anreizen (Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen seit 2005):
 - ⇒ *Finanzhilfe*
 - ⇒ *Beratungstätigkeit in Form von Prozessbegleitung und Bereitstellung von Hilfsmitteln*
 - ⇒ *Ausgleich für finanzielle Einbussen im Finanzausgleich bei Fusionen (FILAG)*
 - ⇒ *Projektbezogene Zuschüsse zur Vorbereitung von Fusionen (FILAG)*
 - Neue Massnahmen gestützt auf Evaluation von 2009
 - ⇒ *Vereinfachung gesetzgeberischer Nachvollzug (umgesetzt)*
 - ⇒ *Kürzungsmöglichkeiten im Finanzausgleich (Vernehmlassung abgeschlossen)*
 - ⇒ *Lockerung der Bestandesgarantie (Vernehmlassung abgeschlossen)*

Förderansätze in den Kantonen

Top-down

- Vorteile
 - Transparenz
 - (neue) Dynamik
 - Fusionen werden von Anfang an im «sinnvollen» Perimeter diskutiert
- Nachteile
 - Politische Akzeptanz oft gering

Bottom-up

- Vorteile
 - Kaum Widerstand
 - Gut verankerte, regional angepasste Lösungen
 - Kanton muss sich weniger exponieren
- Nachteile
 - kann lange dauern
 - mögliche Effizienzvorteile fallen der Mehrheitsfähigkeit zum Opfer
 - teils suboptimale Einheiten

Förderinstrumentarium der Kantone im Überblick

- Positive Anreize:
 - Finanzielle Unterstützung
 - Beratungsleistungen
 - Arbeitshilfen
- Negative Anreize:
 - Kürzungsmöglichkeiten
 - Zwangsfusionen
 - Höhere Anforderungen an Gemeinden
- Abbau von Hemmnissen

Steiner Reto, Kaiser Claire (2010):

Gemeindefusionen aus kantonaler Sicht. Auswertungsbericht der Kantonsbefragung 2010. Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

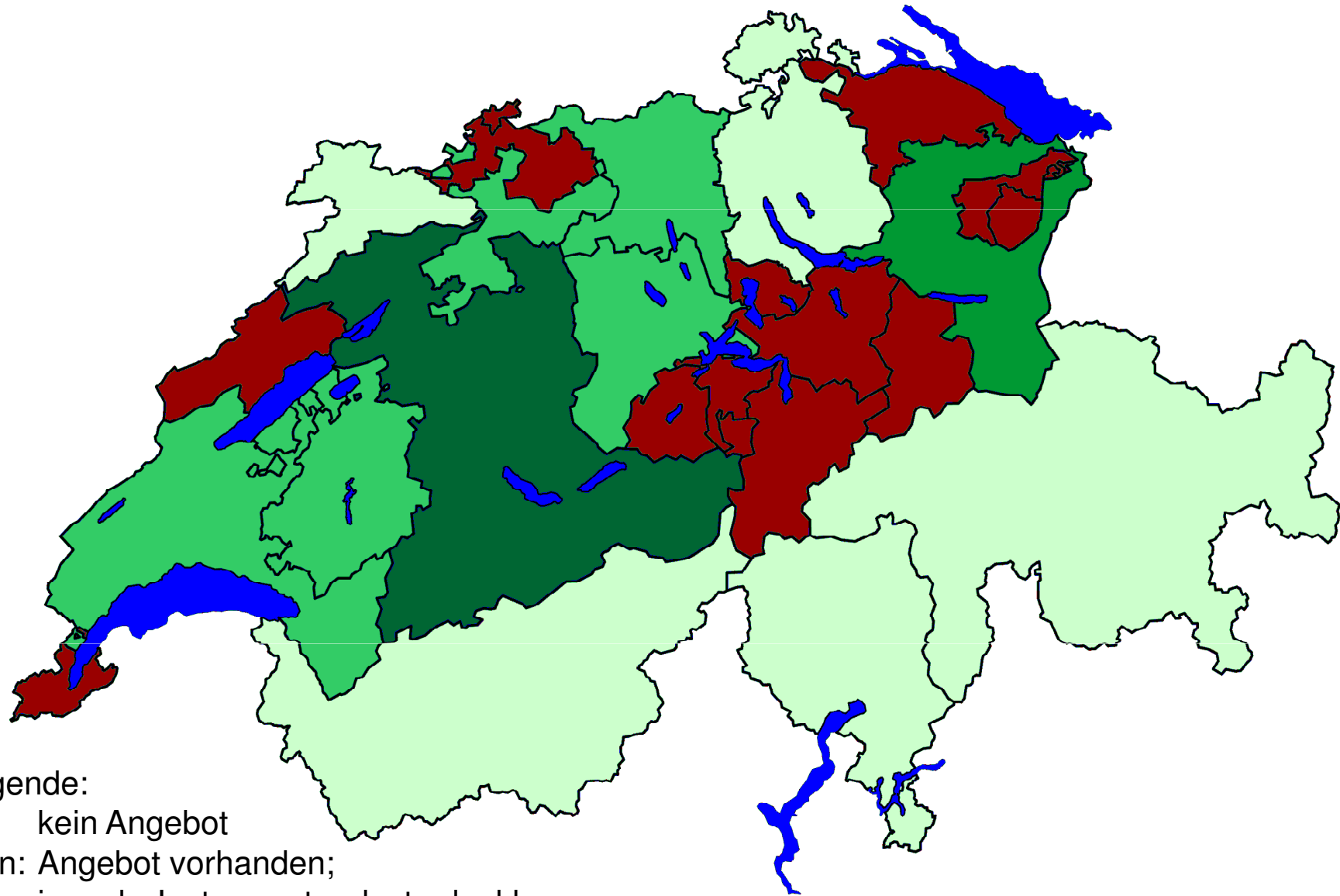
Steiner Reto, Kettiger Daniel, Reist Pascal (2008):

Kommunale Reformen aus Kantonalen Sicht – Ergebnisse. Online-Befragung der Kantonalen Verwaltungen (August-Oktober). Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Positive Anreize: Arbeitshilfen

- 13 Kantone stellen den Gemeinden Arbeitshilfen zur Verfügung
 - Musterdokumente (10 Kantone)
 - allgemeine Leitfäden zum Thema der Gemeindefusionen (7 Kantone)
 - spezifische Leitfäden für Fusionsabklärungen (3 Kantone)
 - allgemeine Leitfäden zum Thema der Gemeindereformen (3 Kantone)

Positive Anreize: Arbeitshilfen



Legende:

rot: kein Angebot

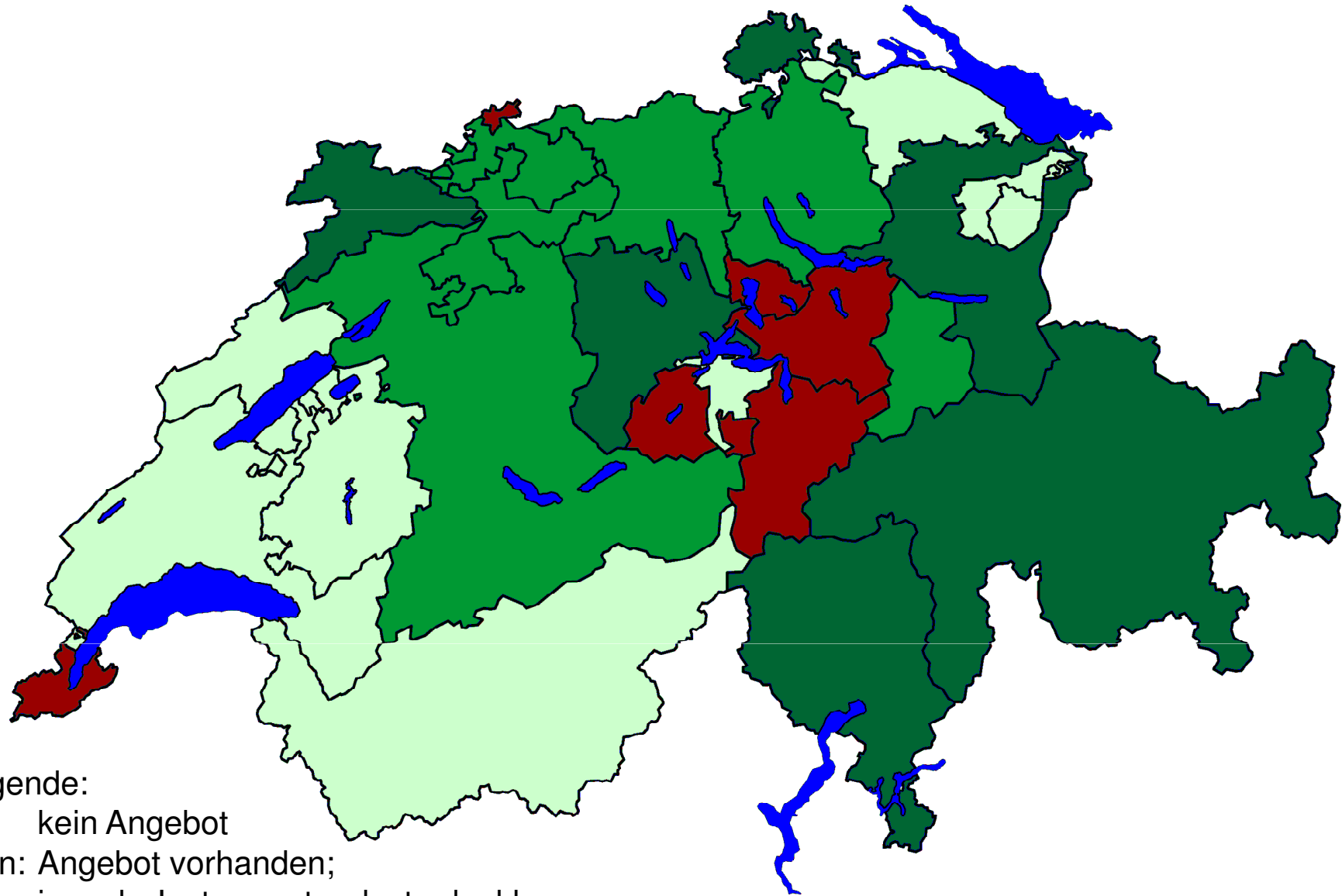
grün: Angebot vorhanden;

je mehr Instrumente, desto dunkler

Positive Anreize: Beratungsleistungen

- 20 Kantone unterstützen Gemeindefusionen mit Beratungsleistungen
 - punktuelle fachliche Beratung durch Kantonsangestellte (17 Kantone)
 - projektbegleitende Beratung durch die Kantonsangestellten (14 Kantone)
 - Bezahlung von externen Beratern (7 Kantone)
- Personelle Ressourcen sind jedoch unterschiedlich
- Angebot an Beratungsleistungen hat seit 2008 klar zugenommen
 - Verschiedene Kantone haben ihr Angebot ausgebaut
 - BL und NW bieten neu Beratungsleistungen an

Positive Anreize: Beratungsleistungen



Legende:

rot: kein Angebot

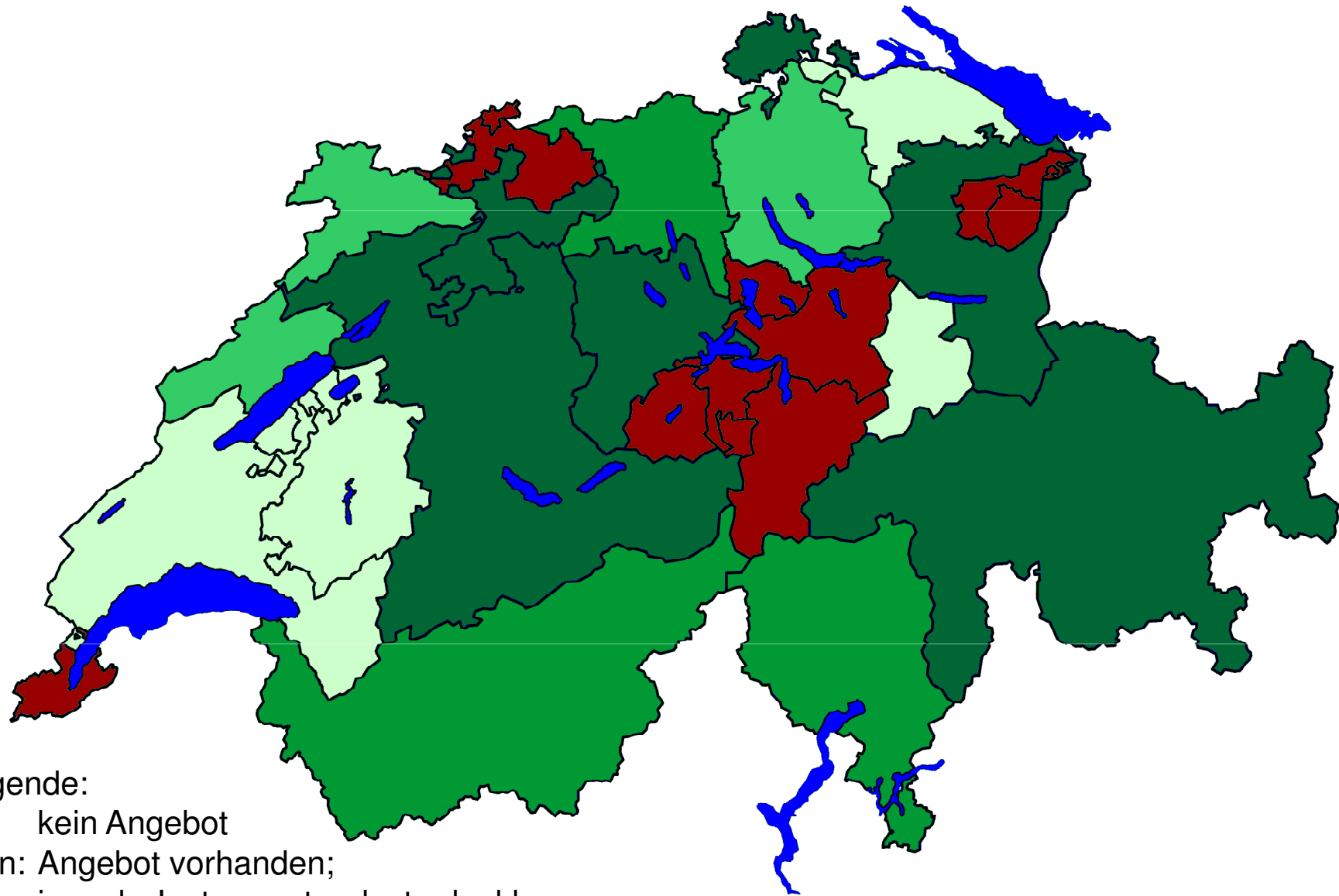
grün: Angebot vorhanden;

je mehr Instrumente, desto dunkler

Positive Anreize: Finanzielle Unterstützung

- 16 Kantone kennen Massnahmen der finanziellen Unterstützung
 - Finanzhilfen für Fusionsabklärungen (9 Kantone)
 - Finanzhilfen für das Fusionsprojekt (11 Kantone)
 - Entschuldungen (7 Kantone)
 - Garantien beim Finanzausgleich (6 Kantone)
 - allgemeine Finanzhilfen im Falle einer Fusion (9 Kantone)

Positive Anreize: Finanzielle Unterstützung



Legende:

rot: kein Angebot

grün: Angebot vorhanden;

je mehr Instrumente, desto dunkler

Positive Anreize: Finanzielle Unterstützung

- Budgetposten für die finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen ist sehr unterschiedlich dotiert (CHF / Jahr)
 - BE: ca. 4 Mio. CHF
 - GR: ca. 10 Mio. CHF
 - AG: ca. 20 Mio. CHF
 - SG: ca. 30 Mio. CHF
- Die Kantone kennen zwei Ansätze, wie sie ihre Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse bemessen:

Verhandlungsmodell

LU, SG

Beispiel:

- Dagmersellen-Uffikon-Buchs, LU:
4.4 Mio. CHF
- Wildhaus-Alt St. Johann, SG:
3.6 Mio. CHF

Berechnungsmodell

AG, BE, JU, FR, VS

Rechnungsbeispiel mit 3 Gemeinden à 250/500/3'500 Einwohner:

- BE: 0.8 Mio. CHF
- FR: 0.9 Mio. CHF
- JU: 0.9 Mio. CHF
- VS: 1.3 Mio. CHF

Negative Anreize

- Kürzungsmöglichkeiten im Finanzausgleich:
 - VS: wenn diese Gemeinde offenkundig ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann
 - SG: wenn eine gebotene Zusammenarbeit nicht umgesetzt wird
 - BE (Vernehmlassung): wenn eine Fusion nicht geprüft oder abgelehnt wird, obwohl die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde dadurch hätte spürbar verbessert werden können.
- Zwangsfusionen
 - 10 Kantone: AG, FR, GL, GR, JU, LU, SG, TG, TI, VS.
 - Häufigste Gründe:
 - ⇒ *Gefährdung der Aufgabenerfüllung (inkl. Besetzung der Ämter)*
 - ⇒ *Scheitern eines grösseren Fusionsprojektes am Nein einer einzigen oder weniger Gemeinden*
- Höhere Anforderungen an Gemeinden
 - verbunden mit härteren Konsequenzen bei Nicht-Erreichung von definierten Mindeststandards
 - bisher kaum umgesetzt

Abbau von Hemmnissen

- Bsp. GR: Teilrevision Strassengesetz:
 - keine Schlechterstellung bei der kantonalen Strassenerschliessung aufgrund einer Fusion
- Finanz- und Lastenausgleich als Fusionshindernis?
 - a) Geringer Fusionsdruck dank Einnahmen aus dem Finanzausgleich
 - b) fusionsbedingte Einbussen im Finanzausgleich
- Zu a):
 - Fusion korrigiert selten die Ressourcenschwäche,
 - auch geografische und soziale Lasten fallen nicht weg
 - ausser auf Kosten der Fusionspartner
 - > Fusion ist kein Ersatz für Finanz- und Lastenausgleich
- Zu b): Als Abfederungsmassnahme können befristete Garantien im Finanzausgleich vorgesehen werden

Instrumentarium der Kantone: Würdigung

- Evaluationsergebnisse aus dem Kanton BE
 - Arbeitshilfen: Material wird genutzt
 - Beratungsleistung: Vertretung des Kantons in Projektorganisation erwünscht und geschätzt
 - Finanzielle Unterstützung: Katalysatorwirkung, aber nur vereinzelt Auslöser
 - Garantien im Finanzausgleich: wichtig, da potenzielles „Killerkriterium“
- Gesamtschweizerische Einordnung
 - Instrumentarium der Kantone ist ähnlich
 - Finanzielle und personelle Ressourcen sind jedoch unterschiedlich
 - Finanzielle Unterstützung:
 - ⇒ *Anreizwirkung vermutlich bedeutender als Gemeinden zugeben wollen*
 - ⇒ *Instrument der Entschuldung schafft Fehlanreize*
 - ⇒ *Instrument des befristeten Steuerfussausgleich ist für viele Kantone zu teuer*
 - Förderziele und –prämissen nicht immer klar: Kleine? «Arme»?

Nutzen: Was bringen Fusionen den Kantonen?

- Monetärer Nutzen für die Kantone schwierig bezifferbar, vermutlich kurzfristig eher gering
 - Einsparungen im Finanzausgleich
 - Reduktion des Beratungs-, Betreuungs- und Aufsichtsaufwands
- Vielfältige qualitative und indirekte Nutzen
 - Schule
 - Raumplanung
 - Wirtschaftsentwicklung
- Aber: Hauptnutzen bei den Gemeinden
- Kosten-Nutzen-Verhältnis kantonaler Förderbeiträge? Zwei unterschiedliche Positionen:
 - Nutzen primär bei Gemeinden, daher nur geringe Beiträge gerechtfertigt
 - Strukturen fit machen lohnt sich und öffentliche Mittel werden nur umverteilt

Fazit

- Mehrheit der Kantone verfügt mittlerweile über ein Instrumentarium zur Unterstützung von Zusammenschlüssen
- Nach rund 10 Jahren Erfahrung sind viele Kantone daran, ihr Angebot zu erweitern und/oder zu justieren
- Bottom-up-Ansatz mit primär positiven Anreizen bisher die Regel, negative Anreize werden – auch wenn gesetzlich verankert – kaum eingesetzt
- immer mehr Kantone werden immer mutiger: Tendenz zu einer Verstärkung von Top-Down-Elementen?
- Empfehlungen an die Kantone
 - Möglichkeiten zur Impulsgebung aktiv nutzen, Gemeinden sind offen dafür
 - Kantonale Nutzenanalyse klar kommunizieren: letztlich profitieren primär die Gemeinden