

Gemeindefusionen in der Schweiz

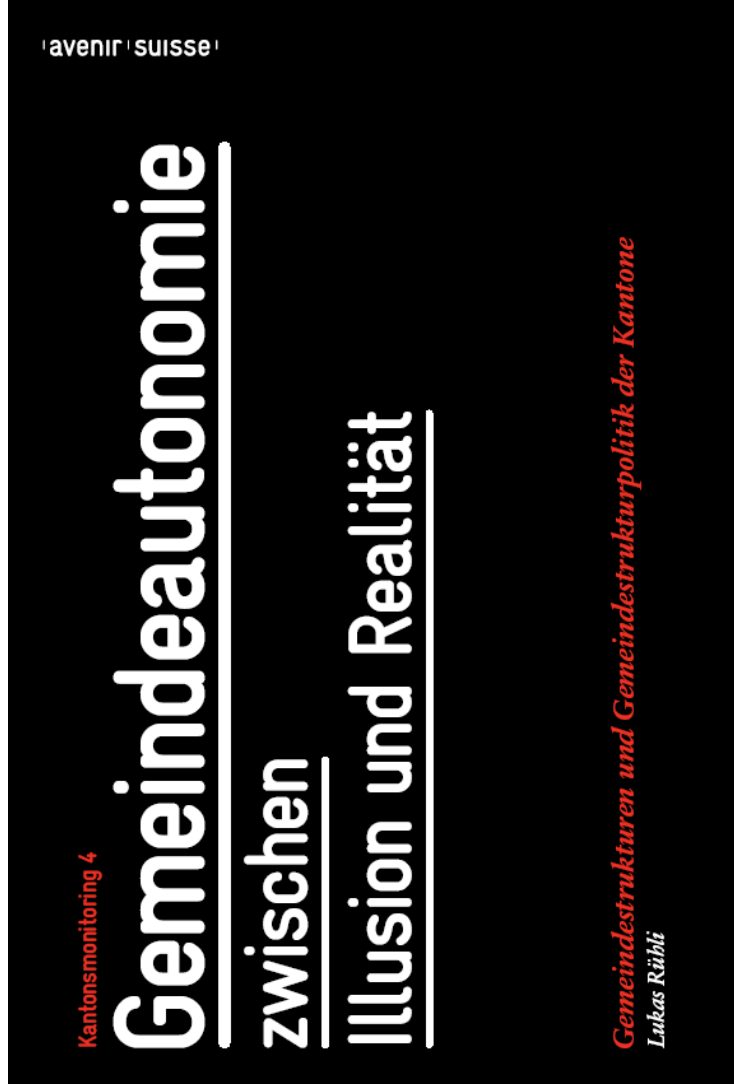
Erfahrungen mit der Freiwilligkeit

Kommunalforum Alpenraum

Kundl, 16. Juni 2016

Lukas Rühli (Senior Fellow Avenir Suisse)

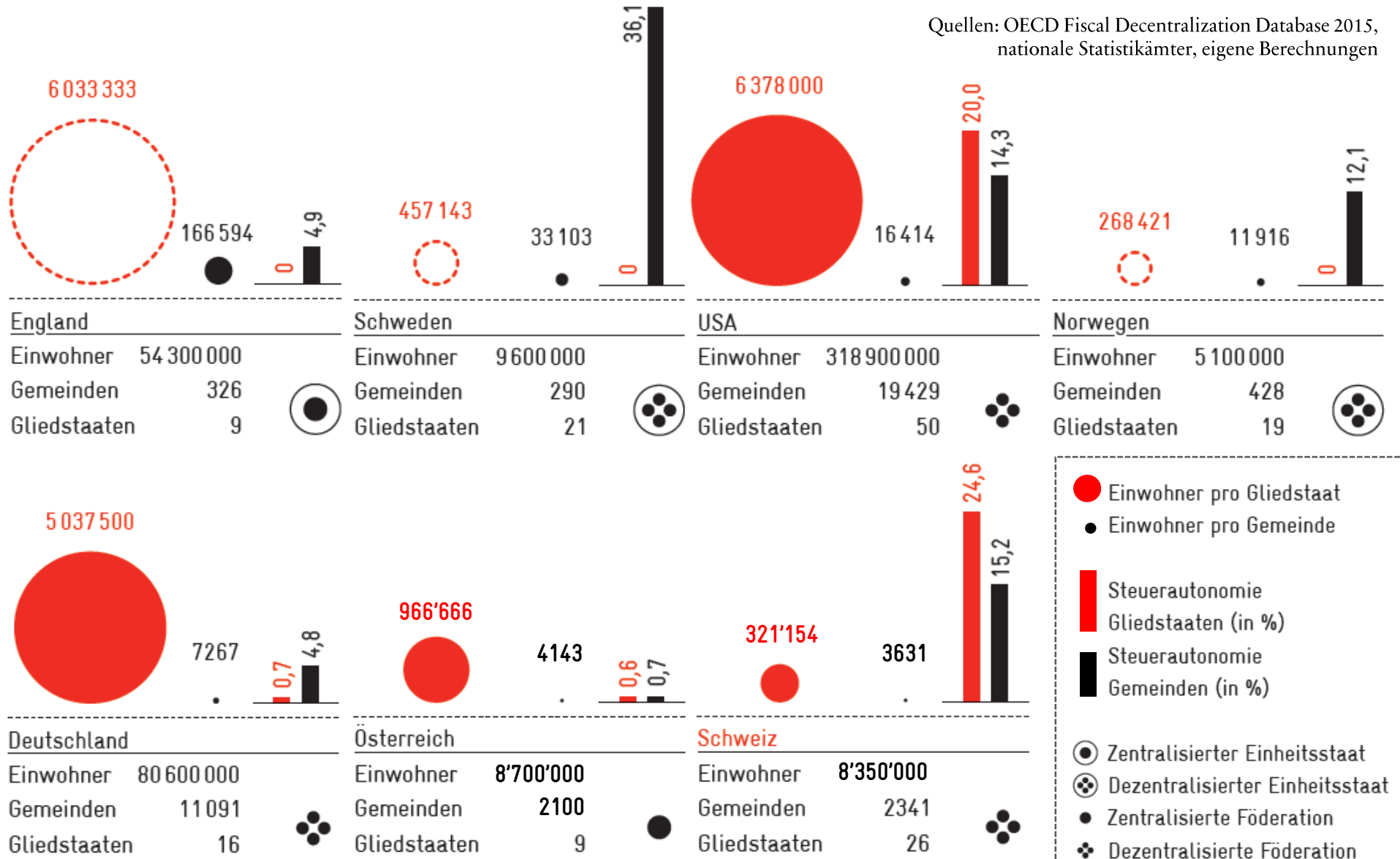
Kantonsmonitoring 4 & 5



Ausgangslage









Schweizer Föderalismus im internationalen Kontext

Quellen: OECD Fiscal Decentralization Database 2015, nationale Statistikämter, eigene Berechnungen



Einnahmequellen der Schweizer Gemeinden

Ertrag 2013 (in CHF)

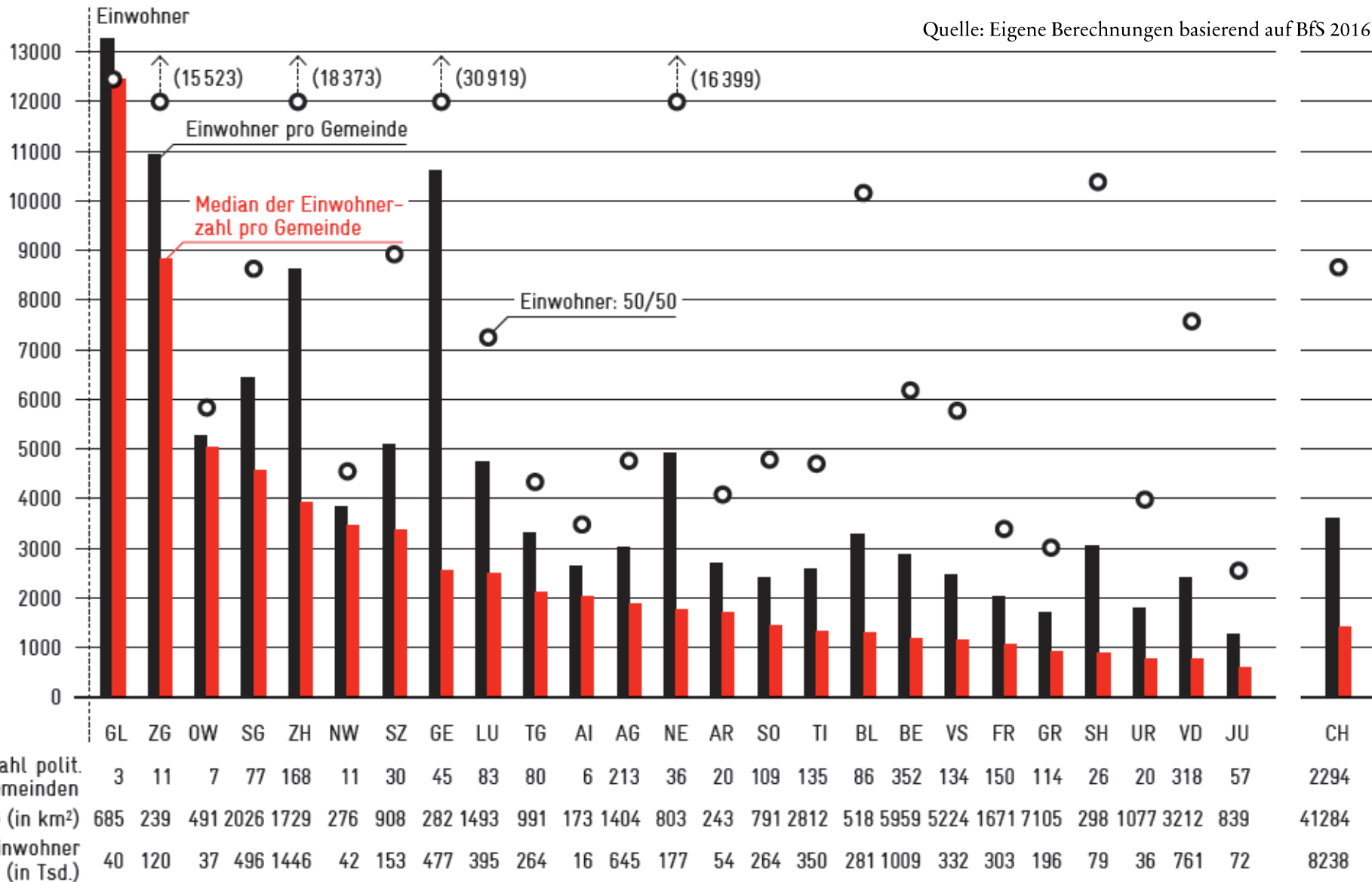
– Gesamtertrag	44,2 Mrd.	
– Fiskalertrag	26,1 Mrd.	
– Einkommenssteuern	16,6 Mrd.	
– Vermögensteuern	2,3 Mrd.	
– Unternehmenssteuern	3,9 Mrd.	
– Entgelte	8,2 Mrd.	
– Finanzertrag	3,4 Mrd.	
– Transferertrag	5,3 Mrd.	

Gemeindeaufgaben

	Ausgaben 2013 (in CHF)
– Obligatorische Bildung (Volksschule)	11,1 Mrd.
– Gemeindestrassen, ÖV	4,5 Mrd.
– Sozialhilfe	4,0 Mrd.
– Kultur, Sport, Freizeitangebot	3,2 Mrd.
– Feuerwehr, Polizei, Rechtswesen	2,8 Mrd.
– Wasserversorgung, Wasserentsorgung	2,4 Mrd.
– Altersheime, Pflege & Betreuung zuhause	1,6 Mrd.
– Kehrrichtentsorgung	1,2 Mrd.
– Energieversorgung	1,1 Mrd.
– Raumplanung / Nutzungsplanung	0,7 Mrd.

Mittlere Gemeindegrössen je Kanton

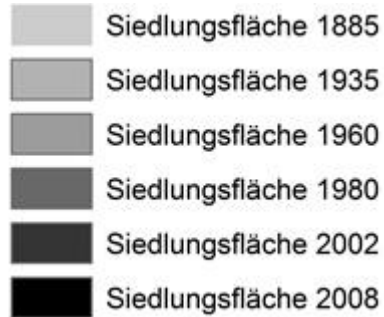
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BfS 2016



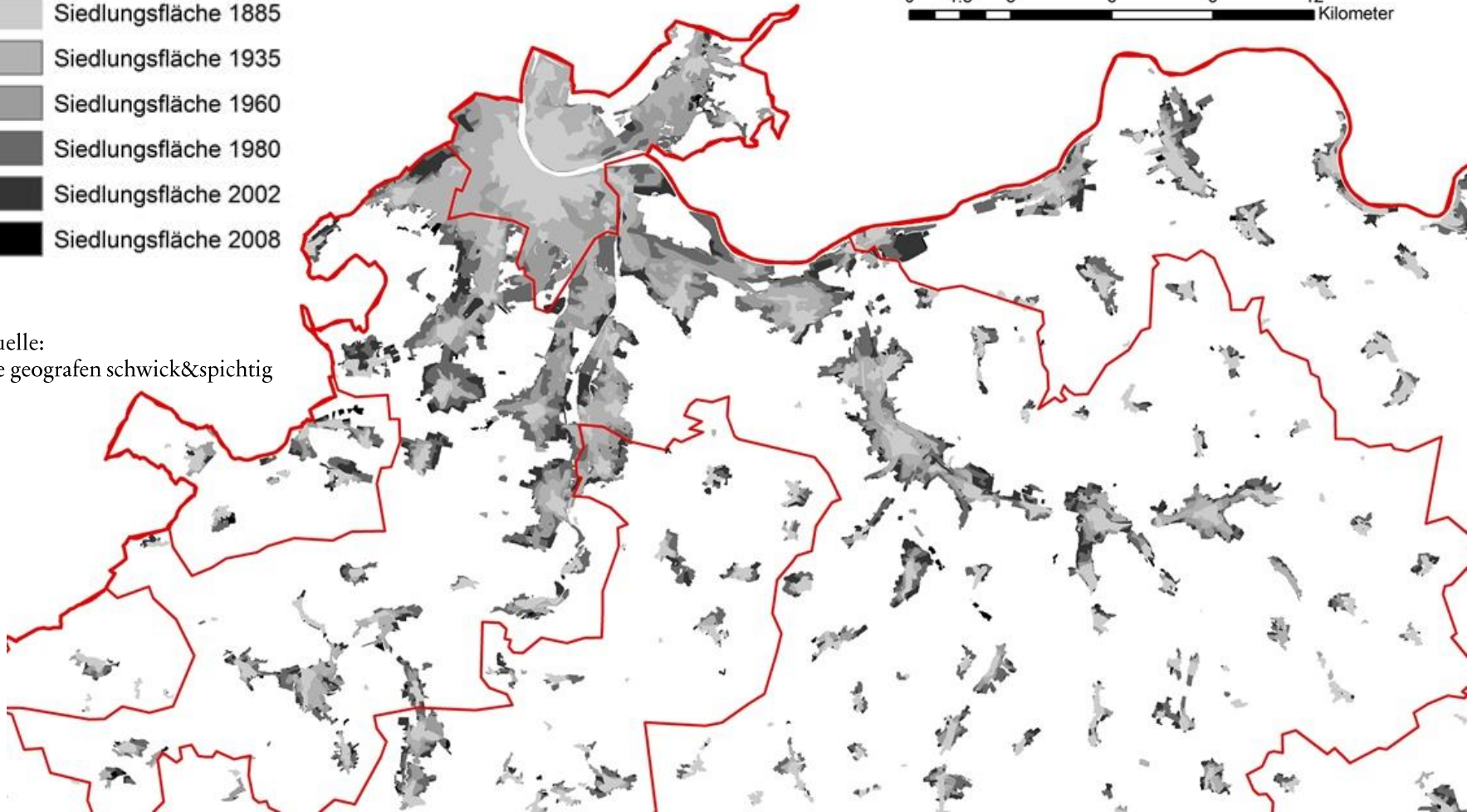
Ausgangslage Gemeindestruktur

- Kleine Gemeinden mit sehr hoher Autonomie und die dadurch bürgernahe Leistungserbringung sind ein Erfolgsrezept und ein Grund für verhältnismässig schlanken Staatsapparat in der Schweiz
- Technologischer und gesellschaftlicher Wandel stellt dieses Konzept vor neue Herausforderungen
 - Wachsende Diskrepanz zwischen funktionalen Räumen und administrativen Grenzen
 - Steigende Anforderungen durch Gesetzgebung des Bundes und der Kantone
 - Steigende Ansprüche der Bürger
 - Sinkende Bereitschaft zu Miliztätigkeit

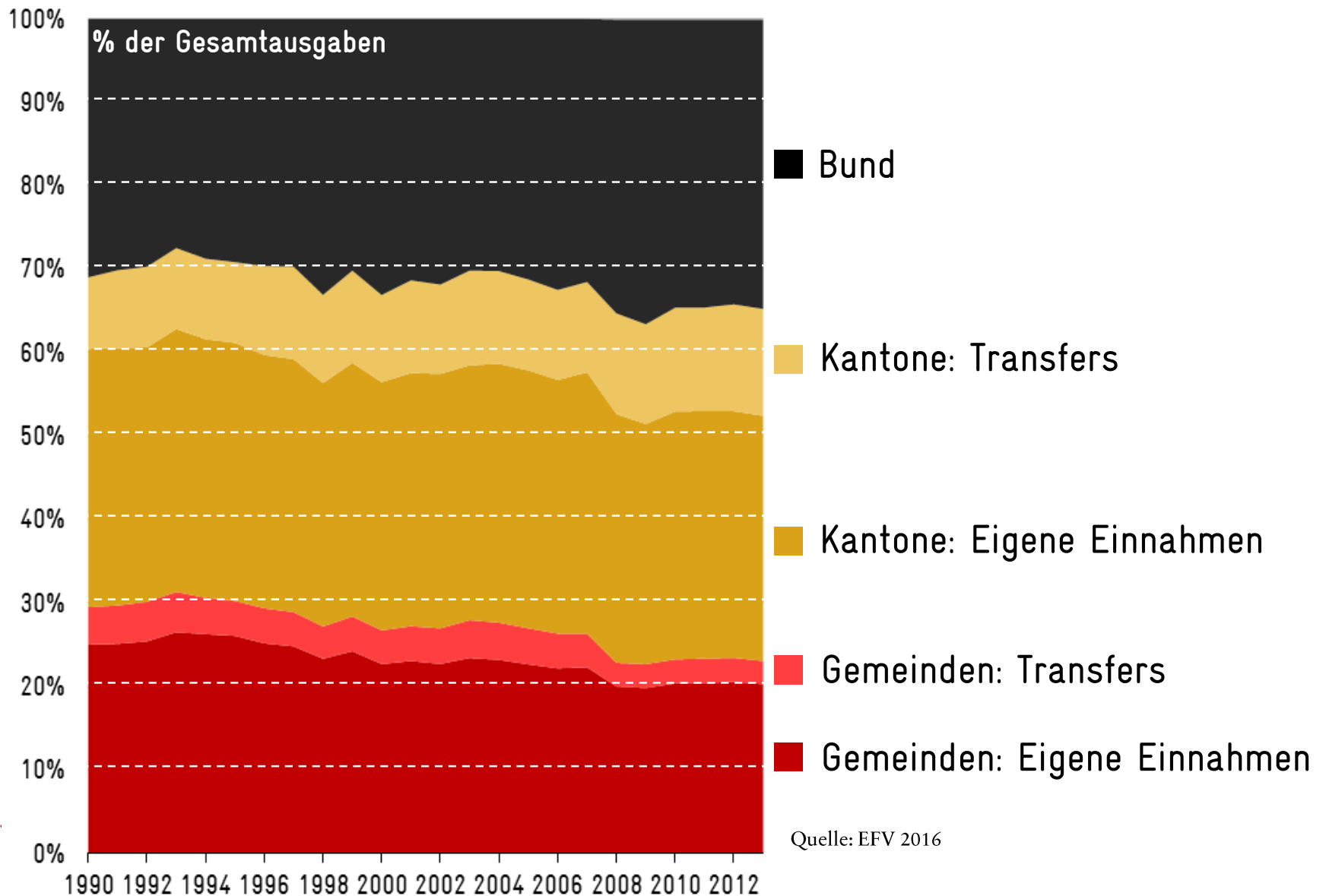
Bsp: Siedlungsentwicklung Metropolitanraum Basel



Quelle:
die geographen schwick&spichtig



Schleichender Bedeutungsverlust der Gemeinden

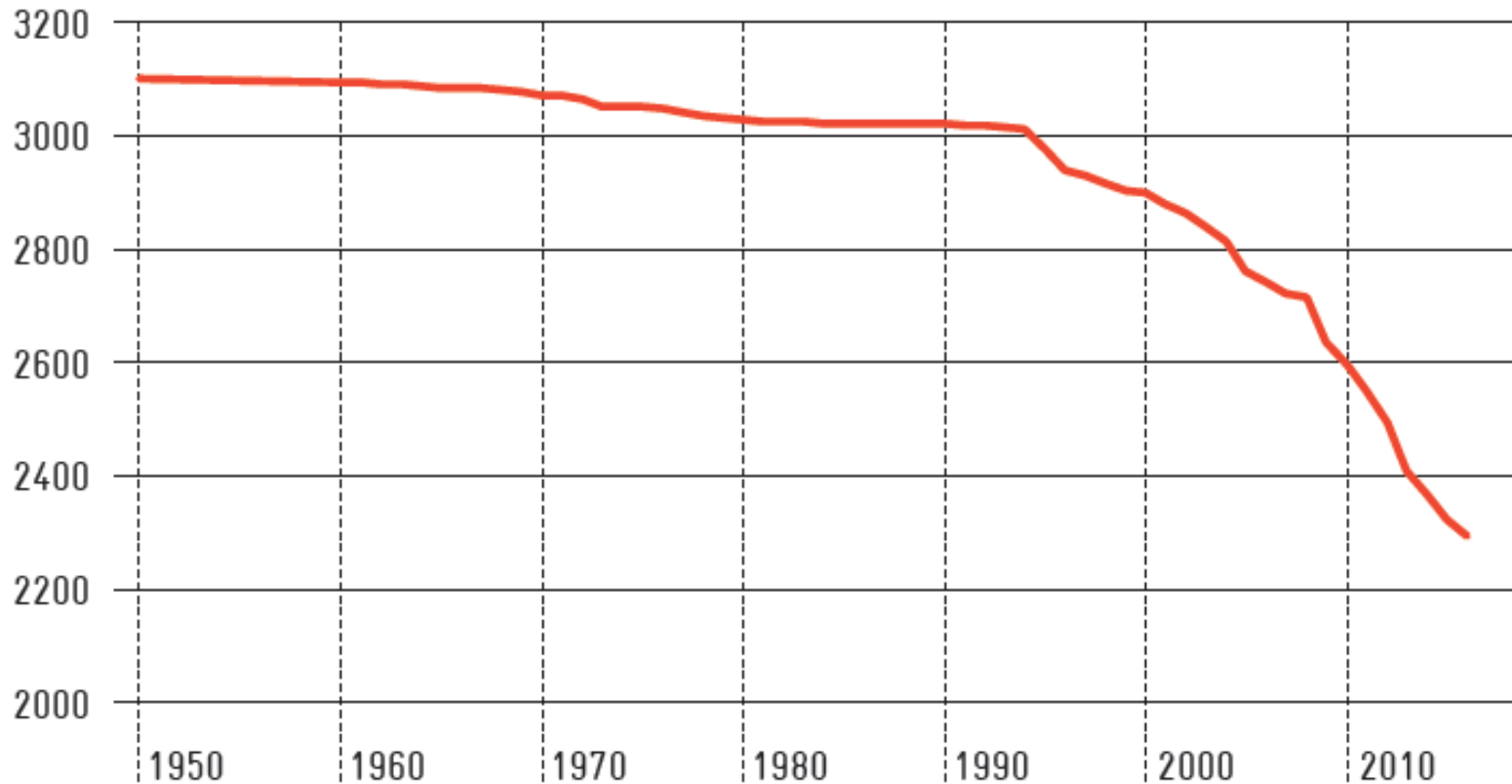


Entwicklung

- Über einen grossen und weiter zunehmenden Teil ihrer Ausgaben können die Gemeinden nicht mehr frei entscheiden:
 - Ausgaben sind durch übergeordnete Gesetzgebung (Bund, Kanton) gebunden
 - In allen Kantonen grosse Diskrepanz zwischen Regelungskompetenz und Finanzierungsverantwortung
 - Trend zur Kompetenzverschiebung von Gemeinden zu Kantonen ungebrochen
 - Gemeinden schon heute grossteils in der Rolle von Vollzugsorganen
 - Weitere Ausgaben durch Auslagerung an Gemeindeverbände oder aufgrund vertraglicher Zusammenarbeit gebunden
- Milizarbeit für Gemeinden wird immer unattraktiver, da damit zwar Aufwand, aber immer weniger wirkliche Gestaltungsmöglichkeiten verbunden sind.

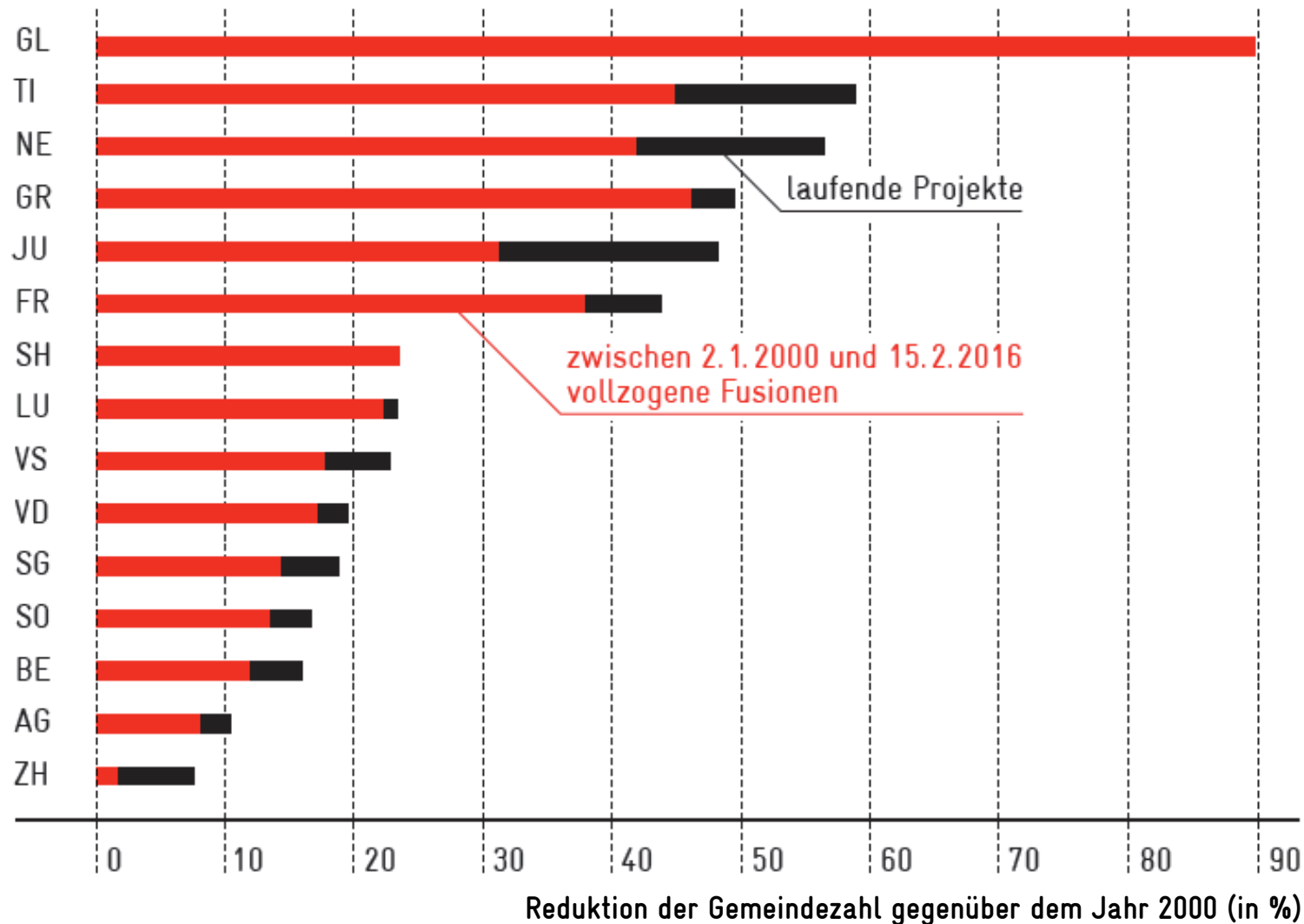
Gemeindefusionen in der Schweiz

Entwicklung Gemeindezahl in der Schweiz



Quelle: BfS 2016
(historisiertes
Gemeinde-
verzeichnis)

Fusionsdynamik seit 2000: Kantonsvergleich



Quelle: Eigene
Berechnungen
auf Basis BfS 2016

Fusionen: Freiwilligkeit oder Zwang?

- Zwangsfusionen sind nur in 8 der 26 Kantone verfassungstechnisch / gesetzlich zulässig
- Nur 2 dieser 8 Kantone haben schon (vereinzelt) Zwangsfusionen veranlasst:
 - Tessin: 5 Gemeinden
 - Wallis: 1 Gemeinde
- Kanton Glarus 2011: Top-Down-Neustrukturierung des Kantons
 - Reduktion von 25 Gemeinden (bzw. gesamthaft 68 kommunalen Körperschaften) auf 3 Einheitsgemeinden.
 - Basis ist ein Landsgemeindebeschluss von 2007 (Abstimmung an Volksversammlung der kantonalen Stimmberechtigten)
 - Vorschlag kam an der Landsgemeinde spontan von einem Stimmbürger

➤ Freiwilligkeit

- Gemeinden entscheiden selbst, ob, wann und mit wem sie fusionieren
- Bei einer Fusion von mehreren Gemeinden muss die Stimmbevölkerung jeder einzelnen betroffenen Gemeinde zustimmen (Ja über den gesamten Perimeter reicht nicht aus)

Strategische Vision Gemeindelandschaft Schweiz

- Kleinste Gemeinden zählen ca. 3000 bis 4000 Einwohner
- Gemeindezahl Schweiz: < 1000
 - Mittlere Einwohnerzahl > 8000 Einwohner
- Gemeindegrösse erlaubt, alle wesentlichen kommunalen Aufgaben de facto autonom (ohne IKZ) zu erfüllen
- Kantone transferieren Aufgaben und Gestaltungskompetenzen an die Gemeinden zurück (oder zumindest keine weitere Zentralisierung)
- Gemeindeämter sind spannende Positionen mit guten Gestaltungs- und Karriereöglichkeiten
- Kohärente, platz- und ressourcensparende Raum- und Nutzungsplanung

Pläne 2011

AI: – *Von 6 auf 2* Gemeinden.
Aufhebung Feuerschaugemeinde

UR: – *Von 20 auf 5 – 7* Gemeinden

FR: – Neues Fusionsgesetz von 2012 –
2018 in Kraft. Ziel: *< 100*
Gemeinden

JU: – 5 laufende Fusionsprojekte sollen
Gemeindezahl von *64 auf 28*
senken.

NE: – Von *53 auf 10* Gemeinden

Realität 2016

– Landsgemeinde 2012: *Ablehnung*
Fusion. Annahme Fusionsgesetz

– 22.9.2013: Fusionsgesetz *abgelehnt*.
Verfassungsänderung (Löschen der
Gemeindenname aus Verfassung)
angenommen.

– Gemeindestand inkl. aller bis 2018
geplanter Fusionen: *136*

– *57 Gemeinden*. Falls laufende
Projekte erfolgreich: 43 Gemeinden

– 2016: *36 Gemeinden*.

Pläne 2011

- TI: – Bis 2015 *< 100 Gemeinden*
(gegenüber 157)
- SH: – Stand: 26 Gemeinden.
Verschiedene Ideen zur
Neustrukturierung. Unter
anderem: *Komplette Auflösung
der kommunalen Ebene.*
- LU: – Verschiedene *grössere
Fusionsprojekte* zur Stärkung der
Zentren (Luzern, Sursee)
- GR: – Lfr. Reduktion von 178 auf unter
50 Gemeinden. Bis 2020 auf
unter 100 Gemeinden

Realität 2016

- *135 Gemeinden.* Neues mittelfristiges
Ziel: 17 Gemeinden
- 28.2.2016:
– Aufhebung Gemeinden: 81,6%
Nein
– < 10 Gemeinden: 54,4% *Nein*
- *Alle gescheitert*
- Dank vieler Talschaftsfusionen noch
114 Gemeinden. 2020 *Ziel* wird wohl
erreicht

Realität

- Grosse Fusionsvorhaben (wo überhaupt vorhanden) stocken in den meisten Kantonen
- Kleinstgemeinden werden zu Kleingemeinden fusioniert
- Fusion ersetzt kaum je IKZ
- Fusioniert wird meist nur bei handfesten finanziellen Schwierigkeiten oder bei Mangel an Gemeindepersonal
- Ohne finanzielle und administrative Unterstützung des Kantons erfolgen keine Zusammenschlüsse

Kantonale Unterstützung von Fusionen: administrativ

Die Mehrheit der Kantone unterstützt Gemeindefusionen administrativ. Nur 8 Kantone ergreifen jedoch von sich aus die Initiative. Die Kantone BS, GE, GL, OW, SZ, UR und ZG bieten derzeit keinerlei Unterstützung an. Für das Gesamtranking erhalten diese Kantone 0 Punkte.

		BE	FR	GR	JU	LU	NE	SO	TI	AG	VD	VS	SG	AI	AR	SH	ZH	BL	NW	TG
Kanton kontaktiert		●	●	●	●	●	●	●	●											
Gemeinden aktiv		●	●	●	●	●	●	●	●											
Beratungsleistungen	projektbegleitend	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●			
	punktuell											●						●	●	●
Arbeitshilfen (Leitfäden, Beispielsammlungen)		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●							
Punkte für die Sortierung		3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	1,5	1	1	1	1	0,5	0,5	0,5
Punkte für das Gesamtranking					3						2						1			

Quelle: Eigene Erhebung

Kantonale Unterstützung von Fusionen: finanziell

Die Kantone AI, AR, BS, GE, GL, NW, OW, SZ, UR und ZG bieten keinerlei finanzielle Unterstützung an. Für das Gesamtranking erhalten diese Kantone 0 Punkte.

	LU	SG	TI	GR	JU	SO	VS	BE	AG	SH	NE	FR	VD	BL	TG	ZH
Finanzielle Unterstützung für die Fusionsabklärungen		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●		●
Förderpauschale im Fall einer Fusion	●	●	●	○	○	○	○	○	○		○	○	○			
erhöht für finanzschwache Gemeinden	●	●	●		●	●			●		●					
erhöht für Gruppenfusionen	●	●	●	●			●	●				●	●			
abhängig von Zweckmässigkeit der Fusion	●	●	●	●	●		●									
Entschuldungsbeiträge	●	●	●			●				●						
Beiträge zum Steuerfussausgleich	●	●		●												
Temporärer Ausgleich allfälliger Einbussen im Finanzausgleich	15 ●		4 ●	15 ●	2 ●	3-6 ●	4 ●	10 ●	8 ●	9 ●						n.a. ●
Punkte für die Sortierung	7	7	7	6	5	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	1
Punkte für das Gesamtranking			4				3					2			1	

Quelle: Eigene Erhebung

● vom Kanton individuell festgelegt ○ ex ante definiert gemäss fixer Kriterien

Gründe für die kantonale Unterstützung von Fusionen

– Positive externe Effekte von Gemeindefusionen

- Verhinderung Spillovers
- Finanzausgleich
- Raum- und Investitionsplanung
- Aufgabenteilung

– Interne Hindernisse für Gemeindefusionen

Quelle: Eigene Erhebung
(Kantonsmonitoring 4)

Konkrete Fehlanreize	Gemeindeexekutive/-verwaltung	65%
	Finanzausgleich	31%
	Finanzkraftdisparitäten (Steuerfuss, Verschuldung)	65%
Gefühlslage der Stimmbürger	Emotionelle Bindung an die Gemeinde	96%
	Angst vor Autonomieverlust der betroffenen Gemeinde	77%
	Angst vor Abbau des Service public	38%

Zusatzfolien

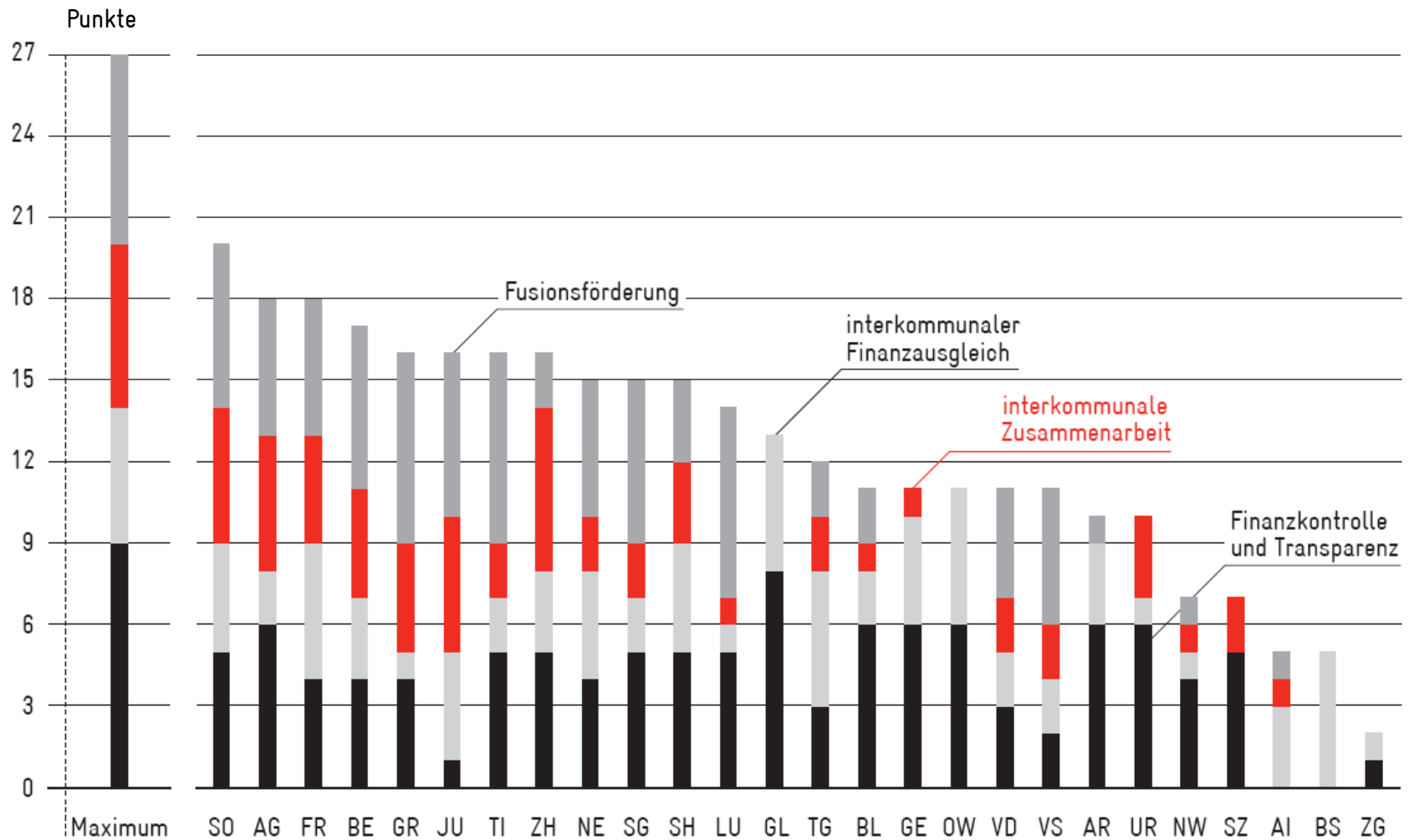
Auswirkungen von Gemeindefusionen

	<i>Nicht fusionierte Gemeinden</i>	<i>Fusionierte Gemeinden</i>	<i>Differenz</i>
Motivation der Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung nimmt zu	2,1	3,2	1,1
Leistungsqualität nimmt zu	2,8	3,6	0,8
Die allgemeine finanzielle Lage verbessert sich	2,5	3,3	0,8
Verschuldung wird gesenkt	2,3	3,0	0,7
Verhältnis zum Kanton bessert sich	2,2	2,8	0,6
Koordination wird vereinfacht	2,9	3,4	0,5
Standortattraktivität nimmt zu	2,8	3,2	0,4
Es werden weniger Verwaltungsliegenschaften benötigt	3,0	3,2	0,2
Es werden weniger Infrastrukturanlagen benötigt	2,7	2,9	0,2
Strukturen werden angepasst (Personal, Abläufe usw.)	3,6	3,8	0,1
Einzelne strategische Politikfelder können besser gesteuert werden	3,2	3,3	0,1
Gewicht gegenüber diversen Institutionen nimmt zu	3,5	3,5	0,0
Einfachere Rekrutierung von Kandidaten für politische Ämter	2,9	2,6	-0,3
Die interkommunale Zusammenarbeit nimmt ab	3,0	2,5	-0,4
Einwohner von früheren Gemeinden werden in die Minderheit versetzt	3,4	2,3	-1,1
Verwaltungskultur verschlechtert sich	2,6	1,5	-1,1
Gemeinde als Kernzelle der Demokratie verliert an Bedeutung	3,1	1,9	-1,2
Gemeindeautonomie nimmt ab	3,1	1,9	-1,2
Bürgernähe nimmt ab	3,9	2,5	-1,4
Identifikation mit der Gemeinde geht verloren	3,8	2,4	-1,4

1 = trifft gar
nicht zu

5 = trifft
voll zu

Ranking Kantonsmonitoring 4: Gemeindepolitik



Quelle: Eigene Erhebung

Scheinargumente gegen Gemeindefusionen **WEGLASSEN**

- Grosse Gemeinden haben höhere Verwaltungskosten pro Kopf als kleine
- Gemeindefusionen reduzieren die Bürgernähe der kommunalen Leistungserbringung
- Gemeindefusionen schwächen das Milizprinzip
- Gemeindefusionen schwächen die Qualität der direkten Demokratie

Aber: Fusion kein Freiticket für bessere Zukunft

~~WEGLASSEN~~

- Kosteneinsparungen brauchen Zeit und sind manchmal geringer als erhofft
 - Reduktion von Gemeindeämtern geht oft mit Professionalisierung oder zumindest besserer Entlohnung dieser einher
 - (Anspruchsniveau an) die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen passt sich an bisher höhere/s an
 - Kostenvorteile müssen «erarbeitet» werden
 - Infrastruktur: Damit es nicht einfach zu einer Verdoppelung kommt, sondern Optimierung erzielt wird, sind nach Zusammenschluss Anstrengungen und gegenseitige Zugeständnisse der fusionierenden Fraktionen nötig.
 - Personal: dito
- Höhere Dienstleistungsqualität ergibt sich nicht von selbst
 - Neuorganisation Verwaltung, Neue Nutzungsplanung, Schulen zusammenlegen