

Mit dem Milizsystem in die Zukunft?

21. November 2008

Begegnungszentrum Schloss Waldegg, Kanton Solothurn

Prof. Dr. Reto Steiner
Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern

Gliederung des Referats

1. Zustand der Schweizer Gemeinden
2. Reformansätze zur Stärkung des Milizsystems
3. Handlungsempfehlungen und Schlussfolgerungen

1. Zustand der Schweizer Gemeinde

- ◆ **2'706 Gemeinden** in 26 Kantonen. Median: 1'018 Einwohner.
Personalbestand: 200% allg. Verwaltung, 300% Aussenstellen, 600% Bildung
- ◆ **Kommunen unter zunehmendem Druck:**
 - ◆ Aufgaben sind vielfältiger und komplexer geworden
 - ◆ Städte und kleinere Gemeinden haben unterschiedliche Probleme, müssen aber alle den „Service public“ erbringen
 - ◆ Bedeutung der Gemeindegrenzen hat in Gesellschaft abgenommen, zunehmender Standortwettbewerb
 - ◆ „Bitte sofort“-Mentalität: Wunsch nach hoher Bürgerorientierung

Gemeindegrösse im internationalen Vergleich

	1950	2001	Veränderung	Mittelwert Grösse
Dänemark	1303	276	-79%	19381
UK	2028	433	-79%	137440
Belgien	2669	589	-78%	17384
Deutschland	33932	13854	-59%	5931
Niederlande	1015	537	-47%	29542
Österreich	4065	2359	-42%	3437
Norwegen	744	435	-42%	10295
Schweiz	3097	2867	-7%	2488
Frankreich	37997	36565	-4%	1615
Italien	7802	8100	+4%	7141

Behördenmitglieder in den Gemeinden

	Schweiz 2005	Schweiz 1998
Anzahl Personen pro Gemeinde (Mittelwert)	36	44

Gesamthaft mehr als 100'000 Personen mit politischem Amt auf kommunaler Ebene in der Schweiz!

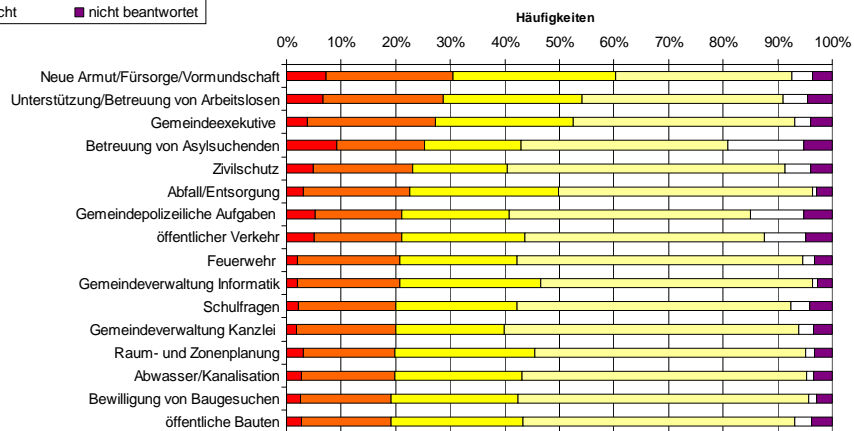
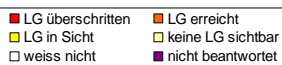
Selbsteinschätzung der Exekutiven

	Schweiz 2005
Zeitliche Belastung zugenommen	85.9%
Zahl der Geschäfte zugenommen	76.6%
Zahl der Sitzungen zugenommen	33.5%
Sitzungsdauer zugenommen	39.3%

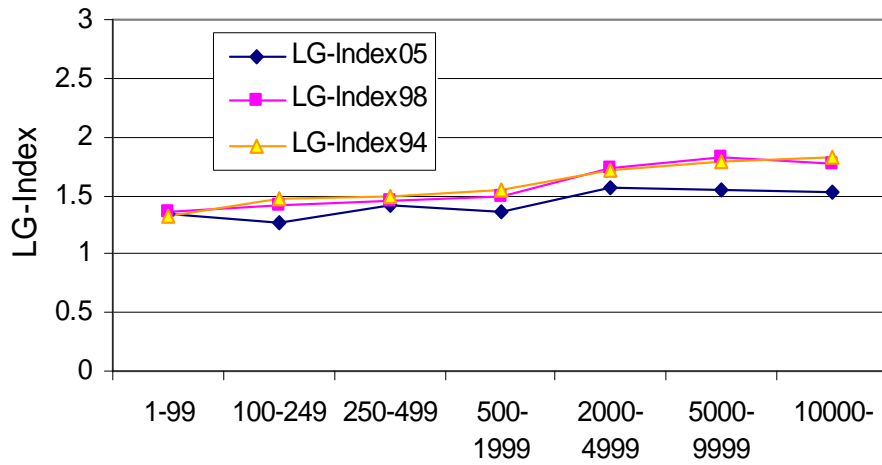
Mitglieder der politischen Lokalparteien

Mitgliederverluste der Lokalparteien seit 1990 (Total, Stand 2003)	-20%
FDP	- 25%
CVP	- 27%
SVP	- 13%
SP	- 15%

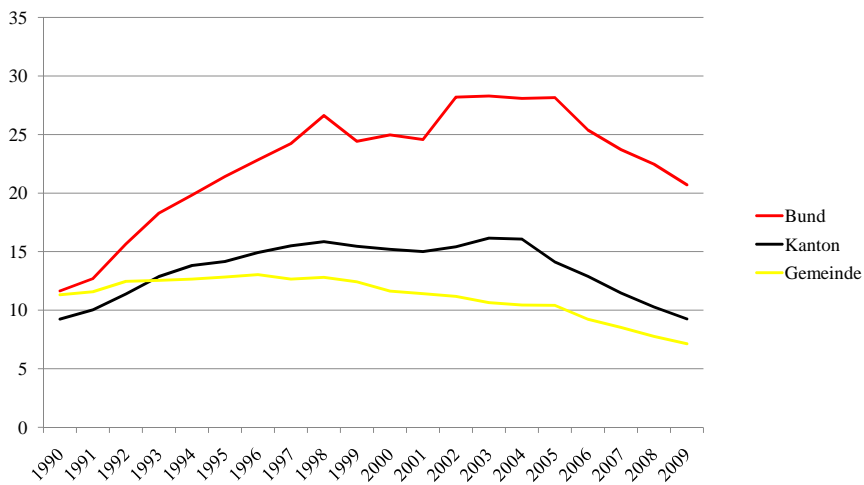
Leistungsgrenzen (2005)



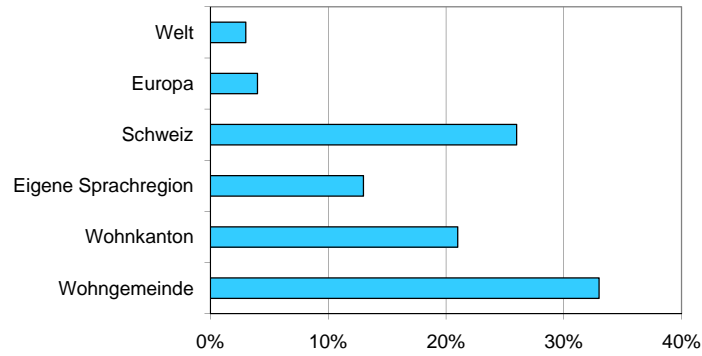
Leistungsgrenzenindex



Nettoverschuldung

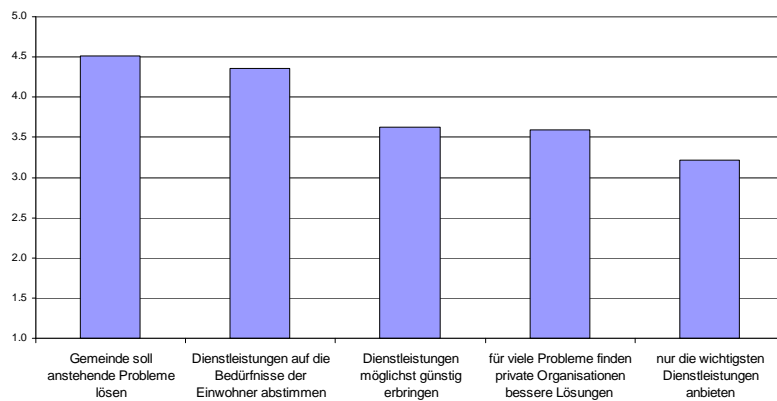


Als was sich Schweizerinnen und Schweizer verstehen



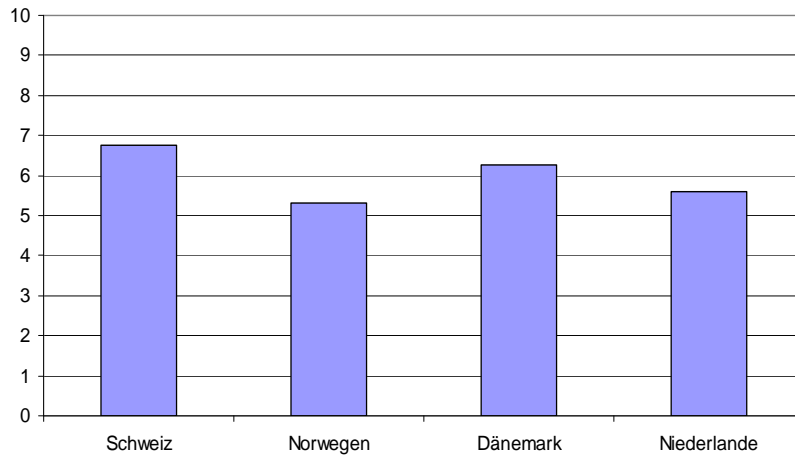
Quelle: GfS 2006

Was wollen die Bürger?

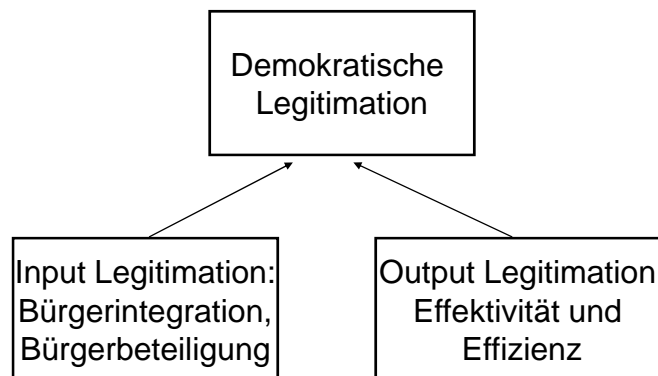


1 = unwichtig; 5 = sehr wichtig, N = 1690

Einschätzung Leistung Gemeindeexekutive



2. Reformansätze zur Stärkung des Milizsystems



In der Schweiz umgesetzte Reformen 2005

Territoriale und funktionale Reformen:

Zunahme der IKZ	71.9%
Fusionsgespräche	38.7%

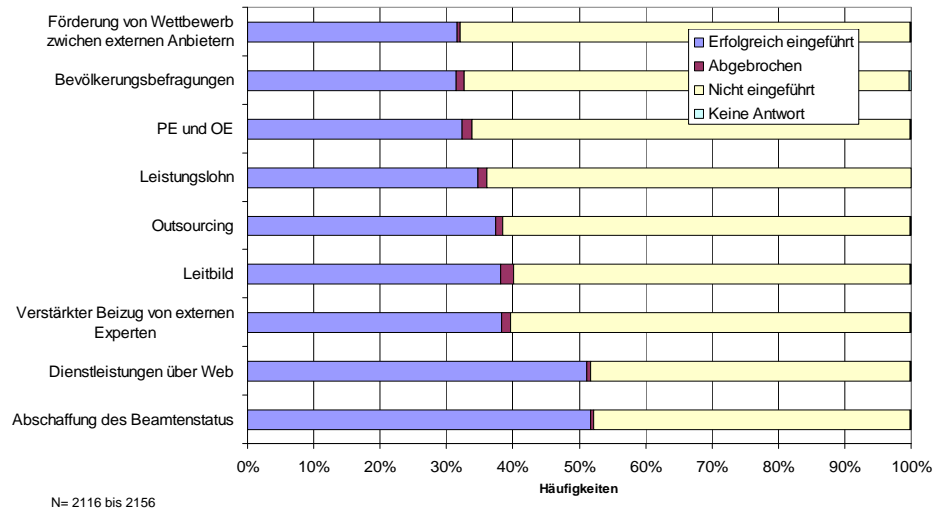
Managementreformen:

Einführung von New Public Management	7.4%
--------------------------------------	------

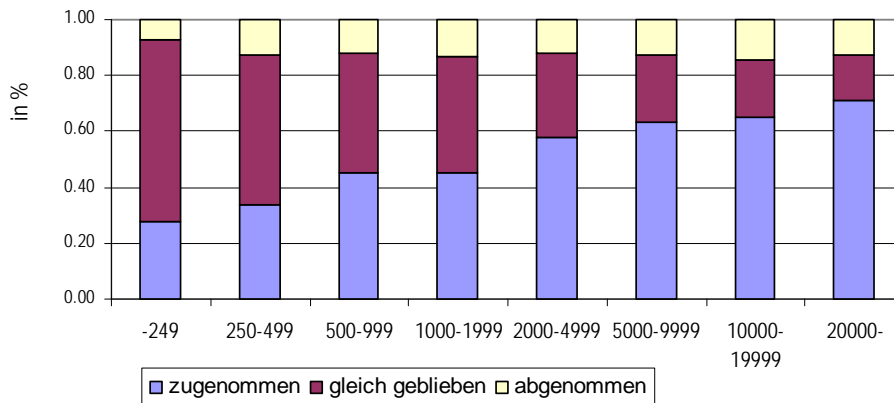
Reformen der Input-Legitimation:

Kleinere Exekutiven	19.3%
Ausweitung der Initiativen und Referenden	13.5%

Public Management



Veränderung Personalbestand 1998-2005

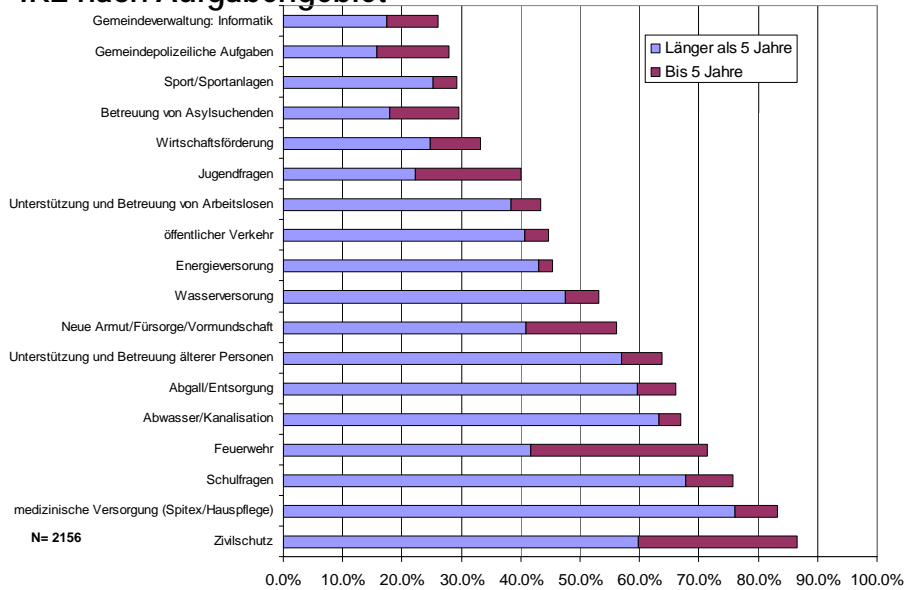


Thesen zu den Public Management-Reformen

- ◆ Gemeinden, die Public Management-Reformen umgesetzt haben, sind mit den Projekten **mehrheitlich zufrieden**. Erwartungen haben sich **zu einem grossen Teil erfüllt**.
- ◆ Positive Effekte: Politik fokussiert mehr auf **strategische Themen** und es findet eine stärkere Verknüpfung von Aufgaben und Leistungen statt. Milizpolitiker haben vermehrt Zeit für ihre **eigentliche Aufgabe** und können mit besser geführter Verwaltung zusammenarbeiten (Extremfall: Verwaltungsmanager).
- ◆ Gemeinden besetzen **Gemeindepräsidium häufiger nach professionellen Kriterien**. Kommissionen werden auf Wichtige reduziert.

- Kritische Aspekte: **Zeitaufwändige Einführung** und es braucht **Machtpromotoren**, die begeistert sind. Erwartungen dürfen nicht zu hoch geschraubt werden. Einzelne Elemente primär für **Parlamentsgemeinden** geeignet. Milizpolitiker muss und will sich weiter in **Tagesgeschäft** einbringen. Fachliche **Überforderung**.

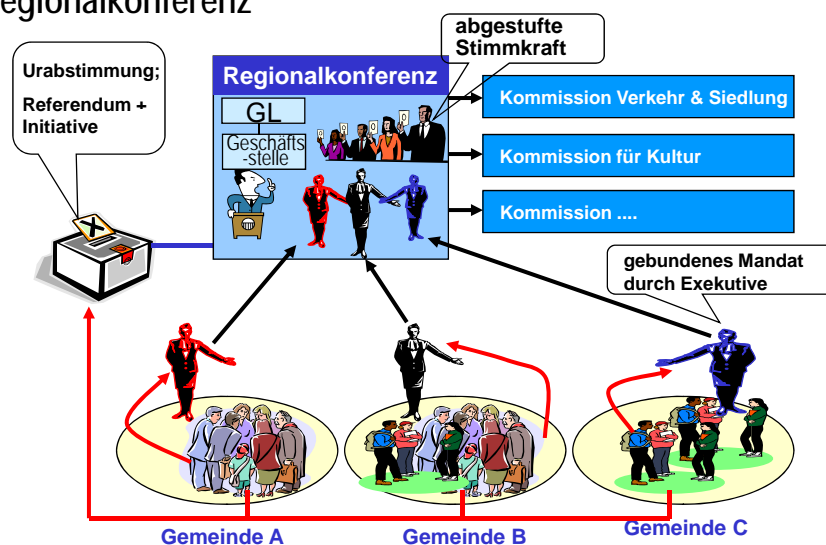
IKZ nach Aufgabengebiet



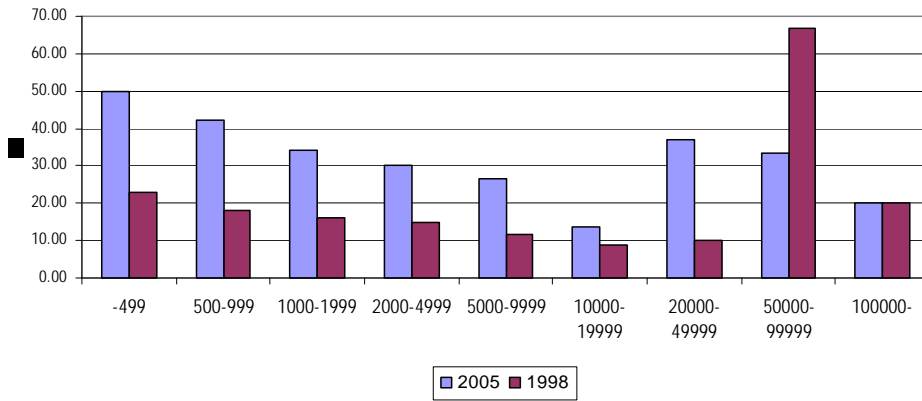
Kennzeichen der IKZ in der Schweiz

- Die Schweizer Gemeinden arbeiten in durchschnittlich **neun Bereichen** zusammen. Die Zunahme fand überdurchschnittlich in **Zentren** und **periurbanen Gemeinden** statt.
- Gemeindeverband** ist häufigste Rechtsform (besonders infrastrukturintensive Aufgaben, politisch sensible Bereiche). **Privatrechtliche Rechtsform** (insbesondere Energieversorgung, Medizin, Altenbetreuung) und **Vertragslösungen** sind beliebter geworden. Erst neu diskutiert wird **Stärkung der Agglomerationen**.
- Wichtigste Partner sind **Nachbargemeinden** und **Gemeinden im Amt**.

Regionalkonferenz



Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse



Welches Gewicht misst der Kanton Gemeindefusionen bei?

N=26

Sehr grosses	11	BE, FR, GL, JU, LU, NE, SG, TI, UR, VD, VS
Grosses	4	GR, SH, SO, ZH
Wenig	7	AI, AR, BL, NW, SZ, TG, ZG
Kein	2	BS, OW
Keine Antwort	2	AG, GE

Auswirkungen von Fusionen

- ◆ Verbesserung der finanziellen Situation: 😊
- ◆ Verbesserung des Dienstleistungsangebots: 😊
- ◆ Leistungsfähigkeit: 😊
- ◆ Erhöhung der Standortattraktivität: 😊
- ◆ Politische Integration der Anspruchsgruppen: 😞
- ◆ Kommunale Autonomie: 😊
- ◆ Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes: 😊
- ◆ Motivation der Mitarbeitenden: 😊😞😞

Fusionsabstimmungen

- ◆ Einer grossen Mehrheit der Projekte wird durch die Bevölkerung zugestimmt.
- ◆ Auch bei ablehnenden Projekten stimmen zumindest einzelne der Fusionspartner zu.
- ◆ Einstellungsbefragungen bestätigen das Bild. Bsp.: 56% finden, es hat zu viele Gemeinden. 46% würden Fusion mit Nachbargemeinde(n) zustimmen. Kritisch: Ältere, mit hoher emotionaler Bindung, ländlicher Raum (AG 2007).

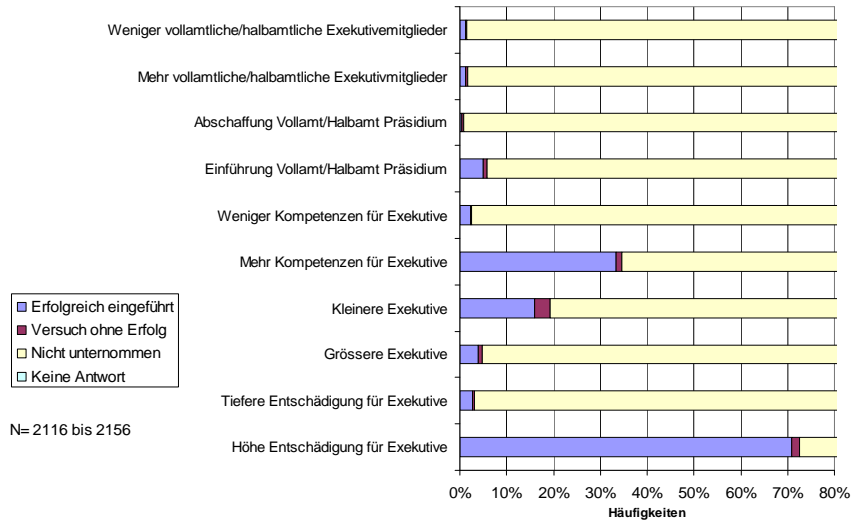
Thesen zu den Fusionen

- ◆ Fusionen sind eine Chance für das Milizsystem. Die Gemeinden sind wieder **besser führbar** und es ist **attraktiver**, für ein politisches Amt in einer fusionierten Gemeinde zu kandidieren. Zudem werden **weniger Behördenmitglieder** benötigt.
- ◆ Die politische Arbeit in einer grösseren Gemeinde kann hingegen auch wieder **zeitintensiver** werden und die Beteiligung an **Gemeindeversammlungen** geht zurück.

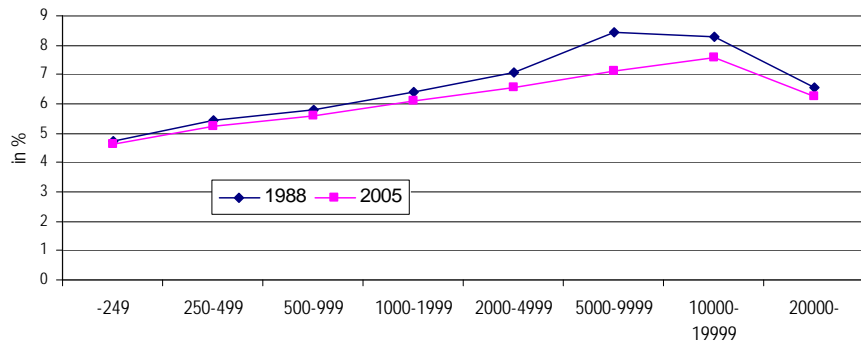
Partizipative Reformen (Input-Orientierte-Reformen)

	D	F	I	Alle
unwichtig	2.1	1.8	4.2	2.2
2	4.3	5.8	5.0	4.7
3	9.2	18.7	14.3	12.1
4	24.1	29.8	24.4	25.7
sehr wichtig	60.3	44.0	52.1	55.3
	100.0	100.0	100.0	100.0
N=	1099	450	119	1668

Reformen der Exekutiven



Durchschnittliche Exekutivgrösse



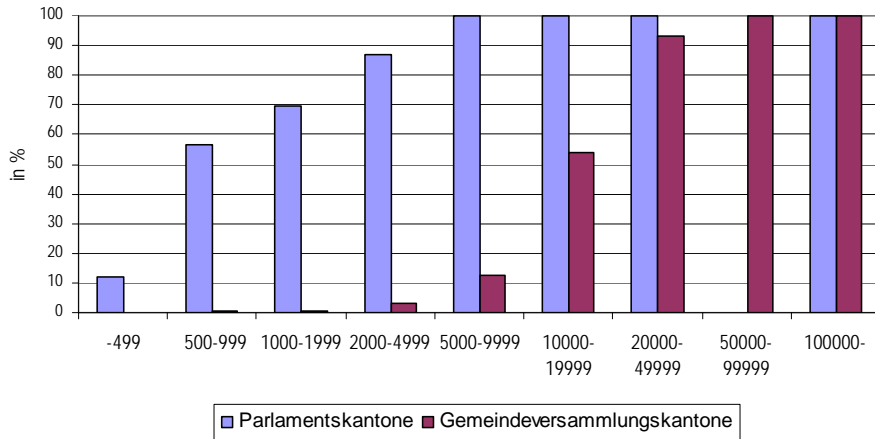
Gemeindeparlament Münsingen (BE)



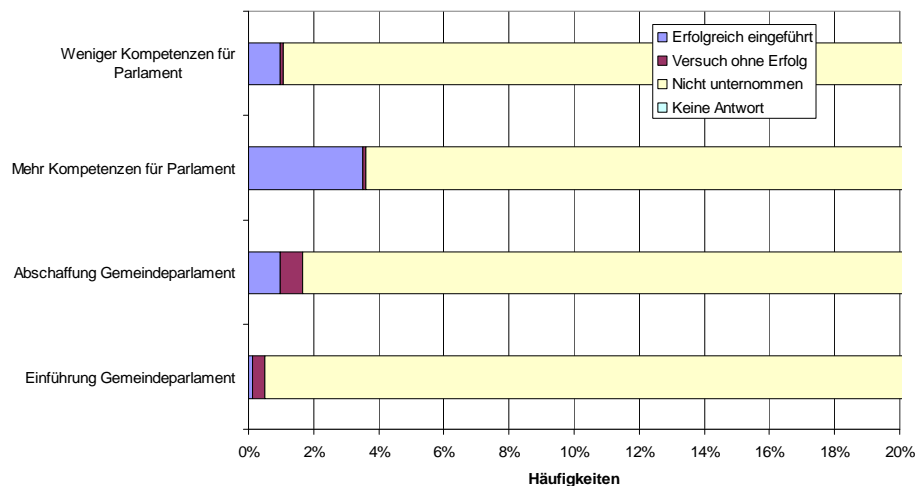
Die Gemeindeparlamente in der Schweiz

- ◆ **Ordentliche** (Grösste: Rapperswil-Jona, Baar, 35 > 10'000 Einw.) vs. **ausserordentliche** Gemeindeorganisaton
- ◆ 501 Gemeindeparlamente (18.1%), häufiger vertreten in der Westschweiz (z. B. alle in GE und NE). Neu in Gossau, Münsingen und Arbon.
- ◆ 15'000 Legislativmitglieder, 15'000 Exekutivmitglieder
- ◆ Anforderungen haben sich geändert!

Existenz eines Gemeindeparlaments



Reformen der Parlamente



Pro und Contra Parlamente

- ♦ **Pro:** Mehr Professionalität der Entscheidungsfindung, höhere Repräsentanz, höhere Konstanz, kleinerer Einfluss der Exekutive, mehr Kontrolle
- ♦ **Contra:** Volksnähe geht verloren, geringere Abstützung der Entscheide, Kosten, hoher Personenbedarf

Thesen zu den Input-Reformen

- ♦ **Verkleinerungen** der Exekutiven liegen im Trend. Dadurch wird aber die **Arbeitslast** der Milizpolitiker nicht weniger und **Kosten** können auch nur beschränkt gesenkt werden. Zudem nimmt die politische Vielfalt ab (Oppositionsgefahr). Als ein Vorteil benötigt es weniger Politiker und die Effizienz der Sitzungen kann evtl. erhöht werden.
- ♦ Gemeindeparlamente sind nur in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern **sinnvoll**. Wir brauchen vermehrt **kompetente** Parlamentsmitglieder.
- ♦ Effizienz hängt nicht primär von der Grösse und strukturellen Ausgestaltung der politischen Organe ab, sondern von einer **konstruktiven** Zusammenarbeit zwischen den Gewalten und den Parteien.

3. Handlungsempfehlungen und Schlussfolgerungen

- ◆ Die Gemeinden stehen unter Druck, sie sind aber eine **wichtige Organisationsform** (Vorteile der Dezentralisation!) für einen effektiven und effizienten „Service public“.
- ◆ Das **Milizsystem hat nicht ausgedient**, es bedarf aber gewisser Korrekturen in Richtung professioneller Aufgabenerfüllung! Es besteht ein Spannungsfeld zwischen Stärkung Verwaltung und Miliztauglichkeit der Politik.
- ◆ Gemeinden führen eine Vielzahl erfolgreicher Reformen (u. a. Public Management-Reformen, Fusionen, Input-Orientierte-Reformen) durch. Der Wandel muss **aktiv (Strategie, Struktur, Kultur) gestaltet** werden.

- ◆ Investitionen in die **politische Bildung** sind wichtig (u. a. Fragen der Lehrpläne, des Stimmrechtsalters). Zudem braucht es Verständnis der Gesellschaft für Milizarbeit.
- ◆ Bei Reformen darf Grundidee nie aus den Augen verloren werden: Eine Gemeinde, welche das **Wohl der Bevölkerung** im Auge behält und beschränkte Ressourcen effektiv und effizient einsetzt.

Literaturhinweise

Ladner, Andreas/Bühlmann, Marc (2007): Demokratie in den Gemeinden. Zürich, Chur 2007

Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2006): Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: Glatthard, Alexander / Isch, Ulrich (Hrsg.), Perspektiven für Gemeindefinanzen. Bern 2006, S. 8-34

Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2008): Reformen in Gemeinden und Kantonen. Bern, Stuttgart, Wien 2008 (im Erscheinen)