



## Tagung „Reformen in Gemeinden und Kantonen“ 5. September 2003, Kursaal Bern

# Zusammenfassungen der Referate und Wissenswertes über die Vortragenden

1. <u>Einleitung und Begrüssung des Tagungsleiters (Reto Steiner)</u> .....	2
2. <u>Ursachen und Konsequenzen kantonaler Reformen (Thomas Widmer)</u> .....	3
3. <u>Schwerarbeit im Kanton Bern (Kurt Nuspliger)</u> .....	4
4. <u>Politische Institutionen und kantonale Staatstätigkeit (Adrian Vatter)</u> .....	6
5. <u>Politique et légitimité dans les agglomérations (Daniel Kübler)</u> .....	7
6. <u>La nuova Lugano (Giorgio Giudici)</u> .....	7
7. <u>Ursachen und Auswirkungen von Reformen auf kommunaler Ebene (Andreas Ladner)</u> .....	8
8. <u>Gemeindegrösse und Zukunftschancen- (k)ein Zusammenhang? (Judith Lauber)</u> .....	10
9. <u>Podiumsteilnehmende (Daniel Arn, Luzia Lehmann, Claudia Schoch)</u> .....	11



## 1. Begrüssung und Einleitung des Tagungsleiters

† **Dr. Reto Steiner (1971), Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern**

Dozent für Betriebswirtschaftslehre am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Mitglied der Geschäftsleitung. Erstausbildung zum Gymnasiallehrer für Wirtschaft und Recht an der Universität Bern. Von März 1997 bis August 2002 wissenschaftlicher Assistent von Prof. Dr. Norbert Thom am Institut für Organisation und Personal an der Universität Bern im Fachgebiet Public Management. Dissertation zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz“.

Forschungsschwerpunkte: Local Governance, Public Management und Bildungsmanagement. Schulungs-, Beratungs- und Expertentätigkeit für Bund, (u. a. DEZA), Kantons- (u. a. Bern, Luzern, Zürich) und Kommunalverwaltungen (u. a. Luzern, Riehen). Verschiedene Buchpublikationen und wissenschaftliche Beiträge. Vorstandsmitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften. Lehraufträge an den Fachhochschulen Zentralschweiz und Basel sowie an der Universität Krems (bei Wien). Mitglied der Programmentwicklung und Dozent beim Executive Master of Public Administration der Universität Bern. Politisches Mandat als Stadtrat und Mitglied der Geschäftsprüfungskommission in Langenthal.



## 2. Ursachen und Konsequenzen kantonaler Reformen

☰ Das Projekt „Kantone im Wandel“ des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich und Interface Institut für Politikstudien in Luzern zeigt anhand einer systematischen Erhebung in allen 26 Kantonen auf, dass sich die Kantone in den 1990er Jahren in vielfältiger Weise und grossem Umfang reformiert haben. Insgesamt konnten 470 Reformprojekte erhoben werden. Neben Verwaltungsreformen, die fast die Hälfte aller erfassten **Staatsreformen** ausmachen, waren auch Reformen der politischen Rechte sowie der innerkantonalen Finanzausgleichsmechanismen und Parlaments- wie auch Justizreformen recht häufig anzutreffen. Eher selten kam es jedoch zu Regierungs- oder zu Gebietsreformen. Besonders reformaktiv zeigen sich die Kantone Zürich (mit 62 Reformprojekten), Genf (56) und Bern (39), sehr zurückhaltend erscheinen dagegen die Kantone Schaffhausen, Tessin und Wallis, wobei auch bei diesen immerhin noch zehn Reformprojekte gezählt werden können.

Die Analysen haben verschiedene **Gründe** für diese rege Reformtätigkeit identifiziert. Finanzieller Druck ist ein wichtiger Auslöser für Reformen. Weiter spielt die politische Stärke der Regierung eine wichtige Rolle: Knappe Regierungsmehrheiten nehmen weniger Reformen in Angriff als Regierungskoalitionen mit einem hohen Wähleranteil und einer starken Parlamentsvertretung. Wichtig ist auch die Wirtschaftskraft eines Kantons. Dabei zeigt die Untersuchung, dass sich die Kantone mit durchschnittlicher Wirtschaftskraft eher reformieren als die ökonomisch starken oder schwachen Kantone: Den starken fehlt der entsprechende Druck, den schwachen fehlen die für Reformen erforderlichen Ressourcen. Andere Faktoren sind dagegen von geringerer Relevanz: Die in der Regierung vertretenen Parteifarben etwa spielen keine wesentliche Rolle. Ebenso ist der durch Volksabstimmungen zum Ausdruck kommende plebiszitäre Druck von geringer Bedeutung. Und auch die Binnenstrukturierung eines Kantons, also ob sich die Staatstätigkeit eines Kantons eher auf der kantonalen oder der kommunalen Ebene konzentriert, hat kaum Einfluss auf den Umfang der Reformtätigkeiten eines Kantons.

Das Forschungsprojekt befasste sich auch mit der Frage nach den **Konsequenzen** der Staatsreformen. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die Reformen nach New Public Management-Konzepten und deren Konsequenzen hinsichtlich der demokratischen Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Dabei zeigten detaillierte Analysen in den vier Kantonen Solothurn, Uri, Wallis und Zürich, dass es nicht zu einem Abbau der Steuerungsmöglichkeiten der demokratisch legitimierten Instanzen (Regierung, Parlament und Volk) kam, wie manche Kritiker warnten. Ebenso wenig trugen die Instrumente und Verfahren, die im Zuge von New Public Management Einzug hielten, zu einer Verwesentlichung und damit zu einer Stärkung der demokratischen Steuerungsfähigkeit bei, wie das oft von Reformbefürwortern postuliert wurde.

### 👤 **Dr. Thomas Widmer (1963), Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich**

Lehrbeauftragter und Leiter des Forschungsbereichs ‚Policy-Analyse & Evaluation‘ am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. Er hat an der Universität Zürich Allgemeine Geschichte, Politikwissenschaft und Völkerrecht studiert (lic. phil. I, 1991) und im Fach Politikwissenschaft promoviert (Dr. phil., 1995). Im akademischen Jahr 2002/2003 war er als Visiting Scholar an der Harvard University, Cambridge MA tätig.

Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Evaluation, Politikstudien, und Methodologie sowie bei institutionellen Fragen. In diesen Themengebieten leitet er verschiedene Forschungs- und Evaluationsprojekte im Rahmen der Forschungsförderung oder im Auftrag öffentlicher Stellen. Er erfüllt auch verschiedene Beratungsmandate und ist in der universitären und ausseruniversitären Weiterbildung aktiv. Thomas Widmer ist Mitglied des Vorstandes der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und Mitglied des Executive Board der European Evaluation Society (EES).



### 3. Schwerarbeit im Kanton Bern – Reformprozesse in einem schwierigen Umfeld

#### 1. Allgemeines

Bern ist ein Reformkanton. Er hat sich im Jahre 1993 eine neue Verfassung gegeben, die als sehr innovativ bezeichnet wird. Diese Verfassung hat den Prozess der Verfassungsreform im Bund und in zahlreichen Kantonen stark geprägt.

Bern befindet sich jedoch – neben andern Kantonen – in einem schwierigen Umfeld. Massgebende Entscheide werden heute auf übergeordneter Ebene getroffen. Überdies hat sich das finanzpolitische Umfeld stark verändert. Es ist mit geringeren Steuereinnahmen zu rechnen. Trotz 8 Sanierungspaketen sind weitere Massnahmen zum Schuldenabbau erforderlich.

#### 2. Übergeordnete Reformziele

Vor diesem Hintergrund sind Reformen im öffentlichen Sektor unumgänglich. Von Bedeutung ist jedoch, dass diese Reformen nicht kurzfristige Befreiungsschläge sein dürfen, sondern langfristige Ziele verfolgen müssen. Mit Reformen sollen vier übergeordnete Ziele erreicht werden. Es geht darum,

- die Akteure des demokratisch verfassten Systems zu stärken (Demokratieziel);
- bessere Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu bewirken (Leistungsziel);
- die Innovationsfähigkeit des politischen Systems zu erhöhen (Innovationsziel) und
- die Nachhaltigkeit der Reformen im Sinne einer dauernden Verbesserung der Entscheidungsabläufe anzustreben (Nachhaltigkeitsziel).

Diese Ziele stehen in einem Abhängigkeits- und Spannungsverhältnis untereinander und bilden insgesamt ein magisches Viereck. Es wird nicht möglich sein, alle Ziele gleichzeitig in umfassender Weise zu realisieren.

#### 3. Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform

Im Kanton Bern wurde das Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung neu gestaltet. Im Jahre 1994 initiierte der Regierungsrat das Projekt „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“. In einer ersten Phase wurden wirkungsorientierte Formen der Verwaltungsführung an Pilotprojekten getestet. Am 12. September 2000 gab der Grosse Rat grünes Licht für die breite Einführung von NEF 2000 in der bernischen Verwaltung. Im März 2002 wurden die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bereitgestellt. Das neuere Steuerungsmodell soll am 1. Januar 2005 auf breiter Basis eingeführt werden.

Der bernische Grosse Rat steckt mitten in einem grundlegenden Reformprozess. Im September 2002 beschlossen die Stimmberechtigten, dass die Zahl der Ratsmitglieder von 200 auf 160 reduziert wird. Gleichzeitig wurde eine Wahlkreisreform beschlossen. Die neueste Revisionsvorlage für das Parlamentsrecht trägt diesen Veränderungen Rechnung. Darüber hinaus werden die Strukturen und Prozesse des Parlaments an die Herausforderungen des neuen Steuerungsmodells angepasst.

Die sieben Mitglieder des bernischen Regierungsrates werden durch das Volk im Mehrheitsverfahren gewählt. Das bernische Staatsrecht verbindet das Kollegialprinzip mit dem Departementalprinzip: Die Regierungsmitglieder bilden gemeinsam das kollegiale Führungsorgan. Der Grosse Rat überwies im April 2003 eine Motion zur Regierungsreform. Diese Motion verlangt die Ausarbeitung von mindestens 3



voneinander unabhängigen Reformmodellen. Alle Modelle sollen eine Stärkung der übergeordneten Führungsrolle des Regierungsrates ermöglichen.

#### **4. Reform der dezentralen Strukturen**

Nach Art. 93 der Kantonsverfassung bilden die Amtsbezirke die Verwaltungseinheiten des Kantons. Seit einiger Zeit werden Reformmodelle diskutiert. Nach dem Modell „Vision“ sollen aus den bisher 26 Amtsbezirken 4 Verwaltungsregionen geschaffen werden. Ein Alternativmodell stützt sich auf die 13 Gerichtskreise, welche grundsätzlich die Basis für die neuen Amtsbezirke bilden sollen. Erforderlich ist auch eine Justizreform, mit welcher der bevorstehenden gesamtschweizerischen Regelung des Zivil- und Strafprozessrechts mit vier regionalen Gerichten Rechnung getragen werden soll.

Reformbedarf besteht auch im kommunalen Bereich. Der Kanton unterstützt

- innerkommunale Reformprojekte, insbesondere die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung;
- den Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung der Gemeinden;
- die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden;
- die Fusion von Gemeinden.

#### **5. Chancen und Risiken des Reformprozesses**

Reformprozesse sind mit Chancen und Risiken verbunden. Es besteht das Risiko, dass die schwierige wirtschaftliche Situation und das Spannungsverhältnis zwischen den Agglomerationen und dem ländlichen Raum zur Verlangsamung oder zur Blockade von Reformen führen können. Chancen bestehen darin, dass im Kanton Bern ein positives Reformklima herrscht und dass aus der Vernetzung der Reformen Synergien entstehen können. Letztlich geht es darum, zukunftstaugliche Strukturen und Prozesse zu schaffen.

#### **† Prof. Dr. Kurt Nuspliger (1949), Staatsschreiber des Kantons Bern**

Schulen in Bern. Studium in Bern und Berlin. Staatsexamen als Fürsprecher. Dr. iur.

Assistent am Seminar für öffentliches Recht an der Universität Bern. Mitarbeit in einem Advokaturbüro und bei den Parlamentsdiensten des Bundes. Heute als Staatsschreiber Leiter der Staatskanzlei des Kantons Bern und Stabschef von Regierung und Parlament.

Honoraryprofessor mit einem Lehrauftrag für Staatsrecht an der Universität Bern. Publikationen zum kantonalen Verfassungsrecht, zu den Rollen von Regierung und Parlament und zu Reformen im öffentlichen Bereich.

Mitglied des Patronatskomitees der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Mitglied des Vorstandes der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung und Mitglied des Vorstandes des „Forum Helveticum“.



## 4. Politische Institutionen und kantonale Staatstätigkeit

☰ Auf die zentrale Fragestellung des Projekts, nämlich in welchem Masse politische Institutionen wie direkte Demokratie, Dezentralisierung und Konkordanz die Unterschiede und Gemeinsamkeiten kantonaler Staatstätigkeit erklären, liefern die empirischen Analysen des interkantonalen Vergleichs für die 1980er und 1990er Jahre erstens eine Bestätigung des expansiven Effekts konkordanzdemokratischer Merkmale auf das staatliche Handeln in den Schweizer Kantonen. So steigen mit zunehmender Konkordanz die Staats- und Wohlfahrtsausgaben an, während Kantone mit einem geringen Grad an Konkordanz vergleichsweise niedrige öffentliche Ausgaben verzeichnen. Zweitens untermauern die statistischen Auswertungen den dämpfenden Effekt ausgeprägter Gemeindeautonomie auf das staatliche Engagement: Je stärker die Kantone fiskalisch oder organisatorisch dezentralisiert sind, desto geringer fallen die staatlichen Interventionen aus. Drittens bestätigen sich auch die bremsenden Wirkungen der direktdemokratischen Institutionen auf die Ausgabentätigkeit der öffentlichen Hand. Je höher die Barrieren zur Ergriffung eines Finanzreferendums sind und je seltener es tatsächlich ergriffen wird, umso höher fallen die allgemeinen Staats- und Verwaltungsausgaben aus. Im Gegensatz zu ihrer Wirkung auf die allgemeine Staats- und Verwaltungstätigkeit spielen allerdings politische Institutionen bei der Erklärung kantonaler Unterschiede in einzelnen Politikbereichen wie den Bildungs- und Gesundheitsausgabenpolitik keine so grosse Rolle.

Von den zahlreichen Ergebnissen muss insbesondere die stabile und eindeutige Wirkung einer intensiven Mitsprache des Volkes bei fiskalischen Entscheidungen wie z.B. die Bürgermitsprache bei Investitionskrediten für öffentliche Infrastrukturanlagen hervorgehoben werden. In den Kantonen erweist sich gerade das Finanzreferendum als ein wirksames Veto-Instrument gegen hohe Steuerbelastungen und expansives Ausgabenverhalten. Die Erfahrungen in den Kantonen liefern damit auch eine Grundlage für die Reformdiskussion der Schweizer Volksrechte und weisen insbesondere auf das noch nicht ausgeschöpfte Potential des Finanzreferendums auf Bundesebene hin.

👤 **Prof. Dr. Adrian Vatter (1965), Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern**

Studium der Volkswirtschaft und Politikwissenschaft in Bern und Los Angeles (UCLA), seit 2001 Assistenzprofessor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern und Leiter des Büros für Politikforschung & -beratung in Bern. 2002/03 Lehrstuhlvertretung an der Universität Konstanz, Deutschland.

Forschungsschwerpunkte: Politische Institutionen, Policy Analyse, Politikevaluationen, Schweizerische Politik.

Laufende Forschungsprojekte:

- Political institutions and policy outcomes: swiss cantons in a comparative perspective (SPP "Demain la Suisse"; zusammen mit Markus Freitag)
- Die Behördenkohärenz in der schweizerischen Südafrikapolitik (NFP 42+)
- Metaevaluation und -analyse des Grundlagenprogramms „Lothar“ (Eidg. Forstdirektion, BU-WAL, zusammen mit Christian Rüefli)
- Institutionelle Föderalismusreformen in der Schweiz



## 5. Politique et légitimité dans les agglomérations

☰ Fast drei Viertel der Schweizer Bevölkerung wohnen heute in einer Agglomeration. Die Probleme in diesen Ballungsräumen lassen sich nur gemeindeübergreifend lösen. Die freiwillige Kooperation unter Gemeinden hat aber Grenzen. Besonders stossend ist die fehlende demokratische Kontrolle der Zusammenarbeitsgremien. Es besteht ein Demokratiedefizit, das es zu beseitigen gilt. Zur Zeit will die Bevölkerung von Eingemeindungen und anderen Agglomerations-Reformen nichts wissen. Es zeigt sich aber, dass die Akzeptanz solcher Reformen steigt, wenn sie einmal angelaufen sind.

👤 **Dr. Daniel Kübler (1969), Laboratoire de sociologie urbaine, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne**

Studium der Politikwissenschaft an der Universität Lausanne, Promotion 1998 zum Dr. sciences politiques. Von 1993 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Laboratoire de sociologie urbaine (früher: Institut de recherche sur l'environnement construit) der ETH Lausanne. Lehrtätigkeit an den Universitäten Lausanne und Zürich. 1996/97 Gastaufenthalt an der Universität Montpellier. Von 2000 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. Seit 2003 Post-Doc Stipendiat des Schweizerischen Nationalfonds.

## 6. La nuova Lugano

☰ Lugano a connu une forte expansion au cours du dernier siècle.

Ce processus de développement urbain a conduit la ville à rejoindre et à toucher les territoires des communes voisines. Toutefois, malgré les diverses tentatives entreprises au cours du siècle dernier, le succès se limite à 1972 : le rattachement de Lugano avec les Communes de Castagnola et Brè. Un des premiers actes de la nouvelle législature (2000-2004) fut la constitution d'un nouveau Dicastère dédié aux rapports avec les communes voisines. Ceci dans le but de conduire et d'approfondir les problèmes des fusions qui répondaient au besoin de renforcement de l'organisation urbaine, démographique, économique, touristique et du paysage de la région. Un travail de réflexion qui a permis de recueillir diverses opportunités : entre le mois d'août 2001 et le mois de septembre 2002, la Municipalité a réussi à éliminer au moins 7 messages de rattachement, suite à l'examen d'une Commission spéciale du Conseil Communal. Entre le mois de décembre 2001 et le mois de novembre 2002 les projets de rattachement furent approuvés par le Législatif de Lugano, ce qui permit de clore la première phase avec la consultation populaire du 15 décembre 2002, complétée par une seconde consultation populaire le 15 juin 2003 sur le rattachement de la commune de Breganzona à la nouvelle Lugano.

La nouvelle Lugano sera le résultat d'un processus d'intégration entre ses éléments, un processus déjà entamé et qui se reflète à divers niveaux de l'organisation administrative et de la distribution des services sur le territoire.

L'année 2004 sera essentiellement une année de transition, nécessaire pour réaliser les restructurations et les innovations prévues sur le plan institutionnel, administratif et de l'organisation, ainsi que pour conformer le règlement communal et uniformiser les nombreuses ordonnances qui règlent la vie d'une commune.



## † Arch. dipl. ETH Giorgio Giudici (1945), Sindaco di Lugano

Giorgio Giudici a effectué son cycle scolaire primaire à l'Istituto Elvetico de Lugano, et a fréquenté ensuite le collège et le lycée cantonal de Lugano. Après la maturité (équivalent du baccalauréat), il s'inscrit à l'école Polytechnique de Zurich en faculté d'architecture. Il passe son diplôme en 1971, et commence la même année à travailler en tant qu'architecte indépendant. En 1971, il se marie avec Yva Regazzoni. Lors des élections de 1976 il est élu au Conseil communal, mais également premier suppléant de la liste pour la Municipalité. C'est en 1978 qu'il devient Municipal de la ville de Lugano. En avril de l'année 1980, avec la nouvelle législation, il est élu vice-Maire, et ensuite Maire de Lugano en avril de l'année 1984.

Au niveau politique, Giorgio Giudici est, entre autres, vice-président du Partito Liberale Radicale (PRD) Tessinois et membre de la Directive communale et du district. Il est en outre président de la Fondation Lugano Festival 2000, du Prix International "Nuova Antologia", de la Fondation Aligi Sassu et Helenita Olivares, et vice-président du Ticino Turismo. Dans le secteur médical, il est président du Cardiocentro (centre de cardiologie) du Tessin, et collabore avec de nombreuses fondations privées et publiques de bienfaisance et de solidarité.

## 7. Ursachen und Auswirkungen von Reformen auf kommunaler Ebene

### **Auslöser und Hintergründe**

Die grosse Reformfreudigkeit der Schweizer Gemeinden konnte bereits in einer früheren Studie nachgewiesen werden. Dabei zeigte sich unter anderem, dass es in der Deutschschweiz häufiger zu Reformen kam als in der Westschweiz, wobei auch NPM viel häufiger ein Thema war. Die Gemeindegrösse korreliert zwar positiv mit der allgemeinen Reformfreudigkeit sowie mit der Einführung von New Public Management, es trifft aber nicht zu, dass sich kleine Gemeinden besonders häufig mit der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden respektive mit Fusionen auseinandersetzen. Beschäftigungsstruktur und Urbanität deuten schliesslich darauf hin, dass in ruralen Gebieten Reformen seltener sind. Und schliesslich konnte nur ein schwacher positiver Zusammenhang mit der finanzielle Situation einer Gemeinde und der Reformfreudigkeit gefunden werden.

Die Untersuchung der einzelnen Reformprojekte, die im Mittelpunkt des hier vorgestellten Forschungsprojektes stehen, ermöglicht es, die Plausibilität verschiedener Ansätze (Sozialer Wandel, Rational Choice, Trial and Error, Parteienwettbewerb, Kopieren und Politikunternehmer) zur Erklärung von institutionellem Wandel und Reformen zu überprüfen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die *Ursachen für die institutionellen Reformen im sozialen Wandel begründet und/oder das Produkt einer Evaluation der Vor- und Nachteile* sind. Damit erhalten sowohl die evolutionistische wie auch die an der Public Choice Theorie orientierte Sichtweise eine Bestätigung. Nicht zu den häufig genannten Hintergründen für die Entstehung der Reformprojekte gezählt werden können demgegenüber die politische Profilierung einzelner Akteure und das Ausprobieren neuer Lösungen im Sinne von Trial and Error. Eher noch wird das Anstreben neuer Lösungen durch Personalfluktuationen und durch Nachahmung als Auslöser für Reformen genannt.

Bereits die gesamtschweizerische Erhebung bei den Gemeindeschreibern im Jahre 1998 hat ergeben, dass *kein starker und direkter Zusammenhang zwischen der finanziellen Lage* einer Gemeinde und den Reformaktivitäten besteht. Dieser Eindruck wird durch die Analyse der einzelnen Reformprojekte erhärtet. Bei mehr als der Hälfte der Projekte besteht kein direkter Zusammenhang zwischen dem Reformprojekt und der finanziellen Lage. Allerdings fällt auf, dass IKZ und Fusionen eher aufgrund der schlechten Finanzlage in Angriff genommen werden als NPM oder Reformen von Exekutive und Parlament.



Insgesamt zeigen die Reformprojekte, dass eine *Vielzahl von Faktoren für die Lancierung eines Reformprojektes ausschlaggebend* sein können und es sich bei der Suche nach dem wichtigsten Faktor wohl eher um ein rein „akademisches Unterfangen“ handelt, welches kaum – vor allem auch über die Zeit hinweg - zu allgemeingültigen Erkenntnissen führen wird. Die empirische Realität ist komplexer. Weniger umstritten dürfte demgegenüber die bereits früher geäusserte Feststellung sein, dass sich die verschiedenen potenziellen Auslöser gegenseitig ergänzen und es insbesondere dann zu Reformen kommt, wenn mehrere Voraussetzungen (z. B. ein gewisser Problemdruck, ein positives Reformklima und motivierte Akteure) gleichzeitig erfüllt sind.

### **Initianten**

Die Thesen von der *Reformunfähigkeit* oder der *fehlenden Bereitschaft zu Reformen* gehen in der Regel mehr oder weniger implizit davon aus, dass es vor allem die Machthabenden sind, welche keine Reformen wünschen respektive sich gegenseitig so in Schach halten oder sich entsprechend arrangiert haben, dass keine Reformen möglich sind.

Die Analysen der Reformprojekte zeigen nun, dass die Initiative in erster Linie von der *Gemeindeexekutive*, gefolgt vom *Gemeindepräsidenten* und dem *Gemeindeschreiber* ausging. Diese Ergebnisse decken sich mit den Erkenntnissen aus der gesamtschweizerischen Erhebung bei den Gemeindeschreibern. Offensichtlich führen die „Konkordanzregierungen“ in den Gemeinden nicht zwangsläufig zu einer Blockierung innovativer Prozesse.

Der Vergleich der verschiedenen Typen von Reformen lässt weiter erkennen, dass vor allem NPM-Reformen stärker aus der Exekutive und der Verwaltung heraus initiiert werden. Bei den Exekutiv- und Parlamentsreformen liegt die Initiative demgegenüber bei den gewählten Politikerinnen und Politikern, ganz ähnlich auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit und bei den Fusionen, wobei hier allerdings bemerkenswert ist, dass der Gemeindeschreiber und die höheren Verwaltungskader deutlich weniger dazu beitragen.

### **Reformziele**

Ausgehend von einem „Demokratischen Dilemma“ zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation wird den Reformen in den 1990er Jahren immer wieder ein Bias zwischen Effizienz- und Effektivitätszielen zugeschrieben. Output-orientierte Aspekte der Legitimation werden wichtiger als Prozesse der demokratischen Entscheidungsfindung. Dies könnte in der Schweiz insofern noch deutlich stärker zum Ausdruck kommen, als der Ausbaustandard was die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten anbelangt, verhältnismässig gross ist.

Betrachten wir die konkreten Projektziele zu Beginn des Projektes, so kann unterschieden werden zwischen Zielen, die sich direkter auf die Bürgerinnen und Bürger beziehen, die deren Partizipation, eine Stärkung der Demokratie oder eine grössere Bürgernähe zum Inhalt haben, sowie Zielen, die direkt auf das Dienstleistungsangebot ausgerichtet sind (qualitative oder quantitative Erweiterung, Reduktion) oder die mit den Kosten, den Entscheidungen und der Steuerung der Gemeindeentwicklung zusammenhängen.

Über alle Reformprojekte gesehen dominiert die qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebotes gefolgt von einer besseren Planung und Steuerung der Gemeindeentwicklung. Kostensenkung und schnellere Entscheidungswege werden ebenfalls als Ziele genannt. Nicht explizit intendiert mit den Reformprojekten ist eine Reduktion des Dienstleistungsangebotes, allerdings auch kein quantitativer Ausbau, sowie mehr Bürgernähe, höhere Partizipation und eine Stärkung der Demokratie. Damit stehen, über alle Reformbereiche betrachtet, Fragen der Effizienz und Effektivität im Vordergrund, während die Verbesserung des Verhältnisses zu den Bürgerinnen und Bürger sowie die Stärkung der Demokratie – anderes als beispielsweise in Deutschland mit der Debatte über die Bürgerkommune und die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – keine expliziten Ziele der Reformen sind. Die Reformprojekte sind



aber auch mehrheitlich nicht explizit als Sparübungen und nicht als gezielte Reduktion des Dienstleistungsangebots konzipiert. Von Interesse wäre hier nun, wie weit diese Zielhierarchie auch von den Bürgerinnen und Bürgern geteilt wird. Zwischen den einzelnen Reformbereichen bestehen einzelne kleinere Unterschiede, was die formulierten Projektziele anbelangt. NPM und Parlamentsreformen haben beispielsweise zum Ziel, die Bürgernähe, nicht aber die Partizipation zu erhöhen oder die Demokratie zu stärken.

Ob mit einem Reformprojekt die intendierten Wirkungen erzielt werden können, kann, wenn überhaupt, erst nach längerer Zeit verlässlich festgehalten werden. Erste *Auswirkungen* können sich aber bereits im Verlauf des Projektes bemerkbar machen.


### **Auswirkungen**

Über alle Projekte gesehen, konnte vor allem die Qualität des Dienstleistungsangebotes gesteigert, die Gemeindeentwicklung gefördert und die Entscheidungswege verbessert werden. Keine positiven Auswirkungen hatten die bei der Quantität der Dienstleistungen, bei der Kostensenkung und bei der Steigerung von Partizipation und Bürgernähe. Nicht der Ansicht sind die Auskunftspersonen auch, dass die Demokratie gestärkt wurde. Und schliesslich konnte gar keine Reduktion der Leistungen festgestellt werden.

**† Prof. Dr. Andreas Ladner (1958), Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern (Leiter des Forschungsverbundes)**

Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft. Andreas Ladner leitete verschiedene Forschungsprojekte des Schweizerischen Nationalfonds über die politischen Gemeinden und über die politischen Parteien. Im Rahmen des Nationalfonds-Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“ ist er verantwortlich für das Modul „Institutioneller Wandel auf subnationaler Ebene“.

## **8. Gemeindegrösse und Zukunftschancen- (k)ein Zusammenhang?**

 Einen grösseren politischen und finanziellen Handlungsspielraum schwebte den Verantwortlichen des Kantons Luzern vor, als sie 1997 das Reformprojekt Luzern '99 lancierten. Sie wollten den Kanton für die Zukunft rüsten und seine Effizienz steigern. Dieses Ziel sollte vorab mit grösseren Gemeinden erreicht werden. Die Frage, die schon in ihrem Referatstitel gestellt wird „Gemeindegrösse und Zukunftschancen – (k)ein Zusammenhang?“, bildet damit den Kern des Reformprojektes.

### **Ziele der Reform**

Entsprechend wurde das Projekt Luzern '99 gestartet; Ziel war, sämtliche Strukturen des Kantons zu modernisieren. Verwaltungsreform, Behördenreform, Gemeindereform – kaum ein Bereich war ausgeschlossen. Ende 1999 war Luzern '99 abgeschlossen. Weiter lief das Projekt Gemeindereform 2000+, das bis ins Jahr 2008 angelegt ist. Es besteht aus den drei Hauptpfeilern Aufgaben-, Finanz- und Strukturreform und überall spielt die Frage nach der Gemeindegrösse eine Rolle.

### **Finanzreform und Grösse**

Der neue Finanzausgleich im Kanton Luzern hält sich an das Modell des Bundes und ist seit dem 1. Januar 2003 in Kraft. Danach wird die Mindestausstattung von der Einwohnerzahl abhängig gemacht. Hier zeigt sich, dass kleine Gemeinden gemessen am Ressourcenindex mehr Geld benötigen als das kantonale Mittel. Das neue Finanzausgleichssystem brachte die Fusionsdiskussion im Kanton Luzern



erst richtig in Bewegung. Kleinere Gemeinden sehen sich zur Veränderung veranlasst. Denn weggefallen sind Defizitgarantie und Begrenzung des Steuerfusses nach oben.

### **Aufgabenreform und Grösse**

Auswirkungen in die ähnliche Richtung hat auch die Aufgabenreform auf die kleineren Gemeinden. Mit ihr werden die grundlegenden Ziele der Gesamtreform angestrebt: starke, autonome, effiziente Gemeinden. Die Grundsätze AKV-Prinzip, Allokationseffizienz, Skalenökonomie ziehen alle in die gleiche Richtung: Aufgaben näher an die Bürgerschaft. Sie wird das Ausmass und die Qualität der Aufgaben bestimmen und sie am Ende bezahlen. Die dezentrale Staatsorganisation führt zu einem neuen Führungsmodell, in dem die Gemeinden mehr Aufgaben übernehmen und auch mehr Verantwortung tragen.

Die Aufgabenteilung richtet sich neu nicht mehr auf die kleinen Gemeinden aus, sondern auf ein mittleres Leistungsniveau. Sie appelliert an grössere Zusammenarbeitsräume, damit sinnvolle Aufgabepakete an die Gemeinden übertragen werden können.

### **Gebietsreform und Grösse**

Durch den neuen Finanzausgleich und die Aufgabenzuteilung geraten kleine Gemeinden unter Druck, so schauen sie sich nach Fusionspartnern um. Ihre Fusionsperspektiven sind positiv, sie können profitieren. Ein Steuerzehntel in Retschwil (193 Einw.) macht 11 994.- Franken aus, in Hitzkirch (2 161 Einw.) 265 497.- Franken. Es braucht eine neue EDV-Anlage, ein Gemeindefahrzeug, eine sozialabhängige Familie – und schon ist die Buchhaltung der kleinen Gemeinde aus dem Lot. Bei einer Fusion ist sie diese Sorgen los.

Zurück zur Ausgangsfrage „Gemeindegrösse und Zukunftschancen – (k)ein Zusammenhang? Die Wissenschaft ist sich in dieser Frage uneinig. Es gibt sowohl Studien, die die Wirtschaftlichkeit einer Gemeinde in Zusammenhang mit ihrer Grösse sehen, andere Studien beweisen das Gegenteil. Aus Sicht der Referentin ist dies ein Streit um des Kaisers Bart. Das Projekt Gemeindereform 2000+ knüpft in all seinen Bereichen (Aufgaben-, Finanz- und Gebietsreform) bei der Grösse der Gemeinden an. Wer den Autonomie-Anspruch der Gemeinden ernst nimmt und sie nicht als Agenturen des Kantons betrachtet, der muss von einem starken Gegenüber ausgehen und das setzt eine bestimmte Gemeindegrösse voraus.

**† Judith Lauber, lic. iur. (1954), Vorsteherin des Amtes für Gemeinden des Kantons Luzern, Projektleiterin Gemeindereform 2000+, Kanton Luzern**

Judith Lauber ist seit 2001 Leiterin des Amtes für Gemeinden im Kanton Luzern. In dieser Funktion hält sie auch die Projektleitung der Gemeindereform 2000+ inne. Zuvor führte sie zehn Jahre lang ein eigenes Anwalts- und Notariatsbüro in Luzern, wo sie auch als Mediatorin wirkte.

Die studierte Rechtsanwältin und Notarin leitete zwischen 1985 und 1990 den Rechtsdienst für Behinderte der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter in Zürich. Mehrere Jahre war sie Hauptdozentin für Recht an der Schule für Sozialarbeit in Luzern.

## **9. Podiumsteilnehmende (Nebst Referierenden)**

**† Dr. Daniel Am, Fürsprecher, Bern**

Beruflicher Werdegang: Dr. iur, Fürsprecher

Adjunkt der Rechtsabteilung der Gemeindedirektion des Kantons Bern (1985 bis 1989)

Mitinhhaber des Advokaturbüros Arn & Friederich, Bern, seit 1991



Mitinhaber der Beratungsfirma Berater des service public ag, Bern, seit 1997

Berufliche Tätigkeit: Beratende und forensische Tätigkeit für Gemeinden, gemeinderechtliche Körperschaften Verbände und Kantone in staats- und verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten (meist mit interdisziplinärer Ausrichtung)

Verschiedene Mandate zum Thema „Agglomerationspolitik“

Mandate betreffend die Ausgliederung und Auslagerung von Gemeindeaufgaben

Geschäftsführer des Verbandes Bernischer Gemeinden im Mandatsverhältnis

**👤 Dr. Luzia Lehmann, Interface Institut für Politikstudien, Luzern**

Dr. phil., Politologin. Luzia Lehmann absolvierte ihr Studium in den USA an der Drew University in Madison NJ und der American University in Washington DC, wo sie auch promovierte. Sie ist seit Anfang 2000 als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei INTERFACE tätig. Zu Ihren Arbeitsschwerpunkten zählen die Evaluation von NPM-Versuchen sowie Projekte im Bereich der Energiepolitik.

**👤 Dr. Claudia Schoch Zeller, Inlandredaktorin der Neuen Zürcher Zeitung**

Dissertation: «Methode und Kriterien der Konkretisierung offener Normen durch die Verwaltung» zur Dr. iur.

Tätigkeitsgebiete in der NZZ: Als Inlandredaktorin in der NZZ insbesondere verantwortlich: für die Gesundheits- und Sozialpolitik (AHV, BVG, IV, KVG), für staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Fragen (Verfassungs-, Regierungs- bzw. Staatsleitungsreform, Verwaltungs- sowie Justizreform), ferner für Teile der Europapolitik, namentlich für das Verhältnis der Schweiz zur EU.

1993/94 in Brüssel als Sonderberichterstatterin der NZZ bei der Europäischen Union tätig.

In den erwähnten Bereichen verfolgt sie die laufenden Geschäfte, verfasst Berichte, Analysen und Kommentare und organisiert sowie betreut die Beiträge von Fremdautoren.

Daneben nimmt sie verschiedene Aufgaben eines Rechtsdienstes für die Redaktion wahr.