

Mehr Effizienz bedingt Nachdruck

Professionellere Dienstleistungen in grösseren Gemeinden

Von Peter Bucher und Christian Sauter

In der Privatwirtschaft werden Fusionen in der Regel mit Synergien und Effizienzgewinnen begründet. Gilt dies auch für den Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden? Die Autoren, die bei Ernst & Young mehrere Gemeindefusionen begleitet haben, finden zu einer differenzierten Antwort: Effizienzgewinne sind möglich, wenn sie politisch eingefordert werden. Für noch wichtiger erachten sie aber Verbesserungen bei den staatlichen Leistungen, die durch Fusionen ermöglicht werden.

Das betriebswirtschaftliche Denken ist geprägt vom Prinzip der «economies of scale», des ökonomischen Vorteils der Grösse. Es gibt kaum einen Zusammenschluss von Unternehmen, bei dem nicht vom Ausnutzen der Synergien und vom Steigern der Effizienz gesprochen wird. Diese Argumentation geht von der industriellen Logik aus: In der Massenproduktion der Fabrik sinken mit jedem zusätzlichen Stück die Durchschnittskosten, und die Effizienz steigt. Inwieweit lässt sich diese Logik auf Gemeindefusionen übertragen? Führt jeder zusätzliche Einwohner zu sinkenden Durchschnittskosten und damit letztlich zu einer tieferen Steuerbelastung?

Wie sich Kosten sparen lassen

Die uns bekannten Machbarkeitsstudien zu Gemeindefusionen – inbegriffen unsere eigenen – gehen von Effizienzsteigerungen aus. Allerdings sind die Aussagen dazu meist mit Unsicherheiten behaftet. So hat denn auch eine frühere Studie der Universität Zürich die Gemeindefinanzen vor und nach einem Zusammenschluss untersucht und keine signifikanten Einsparungen in den Gemeindehaushalten festgestellt. Generell fehlt es an systematischen Untersuchungen der durchgeführten Fusionen zum Finanzbedarf vor und nach dem Zusammenschluss.

Effizienzsteigerungen sind dort am offensichtlichsten, wo der Zusammenschluss der Gemeinden dazu führt, dass bestehende Infrastruktureinrichtungen oder Kapitalinvestitionen besser ausgenutzt werden. Beispielsweise wenn ein Löschfahrzeug der Feuerwehr oder eine Strassenreinigungsmaschine für ein grösseres Gebiet genutzt werden kann. Das Gleiche gilt für Investitionen in die Informatik, bei der die Kosten pro Nutzer mit ansteigender Grösse in der Regel abnehmen. Viele Gemeinden nutzen diese Grössenvorteile auch ohne Fusion aus, indem sie sich in Zweckverbänden, beispielsweise für die Abfallentsorgung oder die Abwasserreinigung, zusammenschliessen. Einsparungen durch Fusionen sind auch bei Führungsstrukturen offensichtlich. Statt mehrerer Gemeindepräsidenten und Gemeindeführer braucht es nur noch je einen.

Schwieriger werden Spareffekte bei den Dienstleistungen, welche die kommunalen Stellen im direkten Kontakt mit den Einwohnern erbringen. In den meisten Schweizer Gemeinden macht die Volksschule den grössten Kostenblock aus. «Economies of scale» gibt es dort wenig: Wenn für 25 Schüler ein Lehrer benötigt wird, dann braucht es für 50 deren zwei. Einsparungen ergeben sich, wenn schon, durch Optimierungen bei den Klassen- bzw. Schulräumen. Auch in der Sozialhilfe wirken sich Grössenvorteile weniger stark aus. Spareffekte sind dort jedoch bei den jeweils zuständigen Leitungsgremien auszumachen.

Wie Dienstleistungen besser werden

Gemeindefusionen sind meist mit Investitionen verbunden. So müssen etwa die kommunalen Immobilien an die neuen Gegebenheiten angepasst werden. Das lässt kurzfristig den Mittelbedarf ansteigen. Während sich die Kosten solcher Investitionen beziffern lassen, sind die insgesamt erzielten, späteren Einsparungen viel schwieriger abschätzbar.

Fusionen haben aber einen anderen bedeutenden Effekt. Sie steigern die Leistungsfähigkeit der

Gemeinden und damit die Qualität der kommunalen Dienstleistungen. An einer Fusion beteiligte Gemeindeführer bezeichneten in einer Umfrage der Universität Bern diese Auswirkung als die mit Abstand wichtigste. Der Grund liegt in der grösseren Zahl und der damit einhergehenden Möglichkeit zur Spezialisierung der Angestellten. Diese konzentrieren sich neu auf bestimmte Aufgabengebiete und gewinnen dort vertieftes Know-how. Dieser Effekt ist umso wichtiger, als eine Gemeindeverwaltung – gemessen an privatwirtschaftlichen Standards – ein «Gemischtwarenladen» ist. Gemeinden erbringen eine Vielzahl von Leistungen, die meist wenig miteinander verbindet: Der Unterhalt eines Schwimmbads erfordert andere Fähigkeiten als die Behandlung eines Baugesuchs oder die Gewährung von Sozialhilfe. Eine grössere Gemeindeverwaltung ermöglicht es, dass Aufgaben sinnvoller zugeordnet und Ressourcen adäquater eingesetzt werden.

Wo zusätzliche Kosten entstehen

Indessen entstehen bei einer Fusion auch kostentreibende Effekte. Es gibt Indizien, dass mit zunehmender Grösse einer Gemeinde die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Wahrnehmung einzelner Aufgaben abnimmt. Zudem führt der steigende Grad an Professionalisierung bei den Angestellten tendenziell auch zu einem höheren Salär. Mit der Grösse einer Gemeinde steigt auch der Koordinationsbedarf. Schliesslich werden die angebotenen Standards der Dienstleistungen sich insgesamt eher nach oben bewegen, was auch mit Kostensteigerungen verbunden ist.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Effizienzsteigerungen sind bei Gemeindefusionen wahrscheinlich, weil eine Fusion auch die Gelegenheit bietet, Organisation und Abläufe in einer Gemeinde zu überprüfen und neue Wege einzuschlagen. Doch diese Effizienzgewinne stellen sich nicht automatisch ein. Sie müssen von der politischen Führung klar gewollt und nachhaltig eingefordert werden. Entscheidend sind die Vereinfachung der Entscheidungsstrukturen, die effizientere Verteilung der Aufgaben und Mittel. Dies sowie die Chance für qualitativ höhere Dienstleistungen sprechen in vielen Fällen für Gemeindefusionen.