



Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung

Eine Zwischenbilanz

im Auftrag der
Finanzdirektion des Kantons Bern

Bern, im Juni 2000

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Zusammenfassung	1
2. Querschnittsanalyse der Aufwendungen von Gemeinden im Bereich Verwaltung	5
3. Quantitative Effekte der IKZ im Bereich Verwaltung in ausgewählten Gemeinden	9
4. Methodische Hinweise zur Beurteilung von interkommunaler Zusammenarbeit	15
5. Exkurs: Der Beitrag der Gemeinden zum Wirtschaftswachstum	17
 Anhang	 23

1

Zusammenfassung

Eine Querschnittsanalyse für eine Stichprobe von 29 Gemeinden hat ergeben, dass der Aufwand pro Kopf für die Verwaltung gemäss Laufender Rechnung 1997 keinen Zusammenhang hat mit der Gemeindegrösse (mittlere Wohnbevölkerung). Im Durchschnitt (Median) verzeichnete eine Gemeinde 1997 für die Allgemeine Verwaltung einen Aufwand von knapp CHF 400 pro Einwohner.

Die oft gehörte Behauptung, wonach die Aufwendungen pro Kopf mit zunehmender Gemeindegrösse steigen, stimmt für den Bereich Verwaltung der Laufenden Rechnung und die Stichprobe von 1997 nicht. Da die Stichprobe mit einer geschichteten Zufallsauswahl zustande gekommen ist, kann sie als repräsentativ für den Kanton Bern bezeichnet werden und die festgestellten Ergebnisse gelten für den Durchschnitt der bernischen Gemeinden.

An diesen Feststellungen ändert sich nichts, wenn anstelle der Bruttoaufwendungen die Nettoaufwendungen oder die Aufwendungen ohne verrechnete Erträge bzw. der reine Verwaltungsaufwand (ohne Aufwand der Behörden und der Verwaltungsliegenschaften) untersucht werden: die Regressionsgerade, welche den Zusammenhang zwischen den Aufwendungen und der Gemeindegrösse angibt, verschiebt sich parallel. Es findet also eine Niveauverschiebung ohne Drehung statt und somit besteht auch bei diesen anderen Aufwandkategorien kein Zusammenhang zwischen Aufwendungen pro Kopf und Gemeindegrösse.

Auffällig ist in dieser Analyse sodann, dass die Streuung der Aufwendungen pro Kopf (Standardabweichung) bei Gemeinden unter 1'000 Einwohner deutlich höher ist als bei grösseren Gemeinden. Auch die Aufwendungen pro Kopf für die Funktion «Allgemeine Verwaltung» der Laufenden Rechnung liegt im Durchschnitt (Median) für Gemeinden bis 1'000 Einwohner mit CHF 445 deutlich über dem Durchschnitt (Median) für grössere Gemeinden (CHF 384).

Es liesse sich unschwer zeigen, dass bei kleineren Gemeinden und bei korrekter Verrechnung von Miet- und Einrichtungskosten (vor allem EDV) zwar nicht unbedingt die Arbeitsplatzkosten, aber dafür die Kosten pro Einwohner deutlich höher liegen, als in grösseren Gemeinden. Häufig werden aber die Kapitalfolgekosten (Zinsen und Abschreibungen) von Mehrzweckgebäuden und Verwaltungseinrichtungen nicht im Sinne einer Kostenrechnung den Kostenträgern zugeordnet.

Im zweiten Teil der Untersuchung wurden in drei willkürlich ausgewählten Gemeinden die Effekte von neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltung beurteilt. Mit 180 bis 320 Einwohnern

zählen die erfassten drei Gemeinden zu den kleinen Gemeinden, zwei lassen ihre Verwaltung durch benachbarte Gemeinden führen, eine hat ein privates Beratungsbüro damit beauftragt.

Bei den quantitativen Effekten ist zu erwähnen, dass in zwei Fällen die Aufwendungen pro Kopf auf bzw. unter den Durchschnittswert von CHF 400 pro Einwohner gesenkt werden konnte und dass im dritten Fall die Kosten bei erhöhter Professionalisierung stabil geblieben sind. Die Kostensenkungen bewegen sich in den beiden erwähnten Fällen im Bereich von einem bis anderthalb Steueranlagezehntel.

Sehr häufig sind aber von Bevölkerung, Behörden und Verwaltungspersonal neben den Kosteneinsparungen weitere wichtige Argumente für die Zusammenarbeit genannt worden:

- Bevölkerung: längere Öffnungszeiten, keine Schliessung bei Krankheit und Ferien.
- Behörden: mehr Professionalität zu erschwinglichen Preisen, bessere Querbezüge (Erfahrungsaustausch, Kontakte) zur Nachbargemeinde, Entlastung der Behörden (weniger Probleme mit Ferienablösung, Überstunden, Krankheiten, etc. und mehr Zeit für die Behandlung von strategischen Fragen).
- Verwaltungspersonal: Zusammenarbeit im Team bedeutet flexible Arbeitsaufteilung, Absprache bei heiklen und schwierigen Fragen, geringere Gefahr der Vereinsamung und insgesamt mehr Arbeitsqualität.

Zu den Erfolgsfaktoren für die interkommunale Zusammenarbeit zählen

- Aufbau auf bestehende Kontakte und Zusammenarbeit (Bevölkerung, Behörden).
- Fehlen von räumlichen Trennungselementen (Gewässer, Bergkette, Strasse, Bahn).
- Kundennutzen hervorheben (Kosteneinsparung bei gleichbleibender oder verbesserter Qualität der Leistungen).
- Klare Vereinbarung, dass Zusammenarbeit die politische Eigenständigkeit der Gemeinde nicht tangiert..
- Politischer Wille der Behörde und Engagement des Verwaltungspersonales.
- Vakanzen beim Personal beschleunigen die interkommunale Zusammenarbeit.
- Einfache und transparente Vereinbarung und Verrechnung von Leistungen.
- Private Lösungen werden vor allem dann angestrebt, wenn keine Nachbargemeinde an Zusammenarbeit interessiert ist oder wenn kein gutes nachbarschaftliches Einvernehmen existiert bzw. bei Ansprüchen bez. Professionalität, welche von einer interessierten Gemeinde nicht erfüllt werden können.

Aus methodischer Sicht kann

- eine ex-ante-Evaluation Aufschluss darüber geben, ob eine angestrebte interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich verlaufen kann und was davon erwartet werden kann;
- mit klaren (quantifizierbaren) Vorgaben in der Vereinbarung Voraussetzungen für eine spätere Überprüfung (ex-post-Evaluation) geschaffen werden;
- eine ex-post-Evaluation Aufschluss geben über Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Effizienz der interkommunalen Zusammenarbeit;
- umgekehrt eine solche Evaluation mit methodischen Schwierigkeiten verbunden sein (bei fehlenden quantifizierten Vorgaben, ohne Zielsetzungen in der Vereinbarung und generell bei der Operationalisierung von Zielvorgaben, speziell bei Qualitätszielen);
- eine ex-post-Evaluation erst sinnvoll sein bei einem Erfahrungszeitraum von mindestens zwei Jahren und
- nur erfolgreich abgeschlossen werden, wenn quantitative Betrachtungen ergänzt werden mit einer Befragung von Bevölkerung, BehördenvertreterInnen und Verwaltungspersonal.

Schliesslich wurde in einem Exkurs aus einem speziellen Anlass der Beitrag der Gemeinden zum Wirtschaftswachstum aufgezeigt. Dabei wird unterschieden zwischen der Rolle der Gemeinde als Marktteilnehmerin und als Anbieterin von Standorten für Unternehmen.

Als Marktteilnehmerin ist die Gemeinde erfolgreich,

- wenn sie Bauaufträge, Materialbeschaffungen und Dienstleistungen nach Wettbewerbskriterien vergibt und damit dem Postulat der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nachlebt,
- wenn sie ihre Marktstellung verbessert durch eine Bündelung der Nachfrage (gemeinsame Beschaffung von Hard- und Software, von Haftpflichtversicherungen, etc.) und
- wenn sie Grössenvorteile bei Bau und Betrieb von Infrastrukturanlagen (inkl. Werkhöfe, Spezialfahrzeuge, Verwaltungsgebäude, etc.) nutzt.

Als Anbieterin von Standorten für Unternehmen hat die Gemeinde eine wichtige Stellung

- im Bereich Planung, Erschliessung und Vermarktung von Arbeits- und Wohnstandorten
- im Bereich der Baubewilligungen und
- im Bereich der Verbesserung des Wirtschaftsklimas (in Behörden und Verwaltung bzw. zwischen diesen und den ansässigen Unternehmen).

Die vermehrte interkommunale Zusammenarbeit eröffnet bei all diesen Bereichen neue und verbesserte Möglichkeiten zur Positionierung der Gemeinde und damit zu ihrem langfristigen Überleben.

Querschnittsanalyse der Aufwendungen von Gemeinden im Bereich Verwaltung

Um die Aufwendungen der drei willkürlich ausgewählten Gemeinden objektiver beurteilen zu können, fehlt als Ausgangslage eine Niveaugrösse für die Aufwendungen im Bereich Verwaltung. Um mit einem möglichst geringen Aufwand Aussagen dazu zu erhalten, wurde auf eine Stichprobe von Gemeinden im Kanton Bern zurückgegriffen, wie sie für eine Untersuchung von 1996¹ verwendet worden ist. Es handelt sich um eine geschichtete Zufallsauswahl von 29 Gemeinden aus allen 400 Gemeinden des Kantons. Die Stichprobe kann als repräsentativ hinsichtlich

- räumlicher Lage
- Steuerkraft und
- Gemeindegrösse

bezeichnet werden. Für weitere methodische Auskünfte und Beurteilungen wird auf den erwähnten Bericht von 1996 verwiesen.

Wie dem Statistikeil aus dem Anhang entnommen werden kann, sind aus einer einfachen statistischen Analyse folgende Schlüsse für die Stichprobe und – unter der Annahme der Repräsentativität auch für die Gesamtheit der bernischen Gemeinden – folgende Aussagen (für das Rechnungsjahr 1997) zulässig – dabei sprechen wir von Verwaltungsaufwand und meinen ohne nähere Spezifikation den Bruttoaufwand der Funktion 0 oder «Allgemeine Verwaltung» der Laufenden Rechnung:

» Der lineare Trend des Verwaltungsaufwandes pro Kopf, gemessen an der Gemeindegrösse (mittlere Wohnbevölkerung), ist praktisch horizontal; ganz genau genommen ist das Steigungsmass mit -0.0009 leicht negativ. Unabhängig von der Gemeindegrösse beträgt der Verwaltungsaufwand pro Kopf im Durchschnitt (Median) CHF 400. Die oft gehörte Hypothese, wonach der Aufwand mit zunehmender Gemeindegrösse steigt², kann statistisch zumindest für die Gemeindeverwaltung nicht nachgewiesen werden.

» An der Aussage, wonach der Verwaltungsaufwand pro Kopf nicht mit der Gemeindegrösse korreliert, ändert sich nichts, wenn statt dem Bruttoaufwand der Funktion 0 der Bruttoaufwand der Funktion 029 (Verwaltungsaufwand ohne Behörden und Verwaltungsliegenschaften) oder der Nettoaufwand der Funktion 0 bzw. 029 verglichen wird: überall ist das Steigungsmass der linearen Regressionsgeraden sehr klein und negativ. Wel-

¹ Amt für Gemeinden und Raumordnung, Analyse der Budgetgenauigkeit 1995, August 1996

² Arn Daniel, Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden?, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 5 / Mai 1999, S. 244

che dieser Grössen wir für den Querschnittsvergleich unter den Gemeinden heranziehen, im Durchschnitt findet nur eine Niveauverschiebung statt (nicht jedoch eine Drehung).

» Auf eine komplizierte Bereinigung der Daten aus den Verwaltungsrechnungen wurde verzichtet. Lediglich die verrechneten Erträge (interne Verrechnungen, Artengruppe 490) wurden in einer Berechnungsvariante vom Aufwand subtrahiert. Auch hier ist die Regressionsgerade mit einem Steigungsmass von -0.0005 sehr flach. Die Standardabweichung ist mit fast 30% um den Mittelwert sehr gross, d.h. die Unterschiede steigen mit der Berücksichtigung der internen Verrechnungen. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die internen Verrechnungen ganz unterschiedlich gehandhabt werden: von einzelnen Gemeinden werden exzessiv Verwaltungskosten auf andere Aufgabenbereiche aufgeteilt, während recht viele Gemeinden nicht einmal Abschreibungen und Zinskosten auf dem Verwaltungsgebäude der allgemeinen Verwaltung belasten. Würde die zuletzt erwähnte Verrechnung bei allen Gemeinden konsequent angewendet, so ergäbe sich ein Verschiebung zu Ungunsten der kleineren Gemeinden (hohe Kosten pro Kopf für den Kapitaldienst auf dem Verwaltungsanteil von Mehrzweckgebäuden).

» Die Teststatistik zeigt sodann, dass bei Gemeinden bis 1'000 Einwohnern in der Stichprobe der Durchschnittswert beim Verwaltungsaufwand pro Kopf mit CHF 445 deutlich über dem Durchschnitt der gesamten Stichprobe liegt und dass die Spannweite fast doppelt so gross und die Standardabweichung (Mass für die Streuung) deutlich grösser ist als bei Gemeinden mit über 1'000 Einwohnern. Der zuletzt festgestellte Unterschied (Streuung) aber nur für den Bruttoaufwand der «allgemeinen Verwaltung» pro Kopf und nicht für die anderen Aufwandkategorien, wo die Standardabweichung für die Stichprobe bei beiden Gemeindegruppen etwa gleich hoch ist.

Fazit:

Die Querschnittsanalyse einer repräsentativen Stichprobe von Gemeinden für das Jahr 1997 zeigt, dass der Verwaltungsaufwand pro Kopf keinen direkten Zusammenhang mit der Gemeindegrösse hat. Schon gar nicht kann die Behauptung gestützt werden, die Pro-Kopf-Aufwendungen für die Verwaltung würden mit zunehmender Gemeindegrösse steigen.

Diese Aussagen gelten unabhängig davon, ob der Brutto- oder Nettoaufwand der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung) oder der Funktion 029 (Verwaltungsaufwand) bzw. mit oder ohne interne Verrechnungen untersucht wird.

Bei Gemeinden unter 1'000 Einwohnern ist die Streuung und die Spannweite deutlich grösser als bei Gemeinden mit über 1'000 Einwohnern und im Durchschnitt ist bei der Gruppe der kleineren Gemeinden ein höherer Verwaltungsaufwand pro Kopf festzustellen als bei der Gruppe der grösseren Gemeinden. Das dürfte damit zusammenhängen, dass für die Führung

einer Gemeindeverwaltung ein minimales Pensum von 30 % bis 50 % einer vollen Stelle erforderlich ist, unabhängig von der Grösse einer Gemeinde.

Quantitative Effekte der IKZ im Bereich Verwaltung in ausgewählten Gemeinden

Die drei ausgewählten Fälle Mühledorf BE (183 Einwohner), Oberhünigen (319 Einwohner) und Wanzwil (233 Einwohner) sind zufällige Beispiele von Gemeinden, die neue Wege in der Verwaltungsführung gesucht haben. Allen gemeinsam sind folgende Konstellationen:

- kleine Gemeinden;
- Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal für die Verwaltung zu finden und ständige Überbelastung bzw. Fluktuationen;
- politischer Wille und Offenheit für neue Wege.

Die Gemeinde **Mühledorf BE** lässt seit dem 1. 1. 1998 ihre Verwaltung durch die private Beratungsfirma DuMo führen. Drei qualifizierte Personen führen im Team und in Teilpensen von je 20 % bis 30 % Gemeindeschreiberei, Finanzverwaltung und AHV-Zweigstelle.

Mit einem Verwaltungsaufwand pro Kopf von CHF 693 (1998) bzw. 677 (1999) liegt das Kostenniveau zwar nur unwesentlich unter dem letzten Jahr mit der alten Lösung (CHF 720) und immer noch deutlich über dem Durchschnitt der Stichprobe von CHF 400. Das hat aber mit der Kleinheit der Gemeinde zu tun und damit, dass der Betrieb einer Gemeindeverwaltung nicht auf ein beliebig kleines Pensum reduzierbar ist.

Der positive Effekte der neuen Lösung dürfte denn auch weniger in einer markanten Kostensenkung liegen als vielmehr darin, dass bei stabilen Kosten ein besseres Leistungsniveau erreicht werden konnte: mehr Professionalität und Bewegungsfreiheit für die Behörde, indem Reorganisation der Verwaltung und dauernde Überstunden kein beherrschendes Thema mehr sind und klar strukturierte Sitzungen des Gemeinderates mit einer guten Vorbereitung (Akteneinsicht).

Deshalb ist es nachvollziehbar, dass Behördenvertreter folgende positiven Aspekte besonders hervorheben:

- Professionalität wie in einer grösseren Gemeinde, mit Querbezügen (Erfahrungsaustausch über DuMo) zu anderen Gemeinden.
- Qualifizierte Unterstützung der Behörden durch das Team von Verwaltungsfachleuten und dadurch Entlastung für die Behörden.
- Hohes Mass an Flexibilität in der Verwaltung (Ferienablösung, etc.), ohne fest angestelltes Personal.

Die Gemeinde Mühledorf BE konnte ihre Steueranlage von 2.3 Einheiten (1997) in zwei Schritten auf 2.1 Einheiten (2000) senken. Das ist sicher nicht das Verdienst der Verwaltung, aber durch eine fundierte Unterstüt-

zung bei der Beurteilung der Lage und eine Entlastung bzw. mehr Zeit für strategische Fragen durch die Behörde, sind sicher die Voraussetzungen zu einer solchen Entwicklung durch die Zusammenarbeit gefördert worden.

Die Gemeinde **Oberhünigen** lässt ihre Verwaltung seit Anfang Dezember 1999 durch die Gemeindeverwaltung von Zäziwil führen. Ein gut qualifiziertes Team von 4 Personen kümmert sich dort um Gemeindeschreiberei, Finanzverwaltung und AHV-Zweigstelle von Oberhünigen. Die gewählte Gemeindeschreiberin hat den Weiterbildungskurs erfolgreich abgeschlossen.

Die Entschädigung basiert auf einem Pauschalbeitrag von 70 % eines vollen Pensums. Die Vorgängerin war mit einem Pensum von 90 % beschäftigt. Den Bürgerinnen und Bürgern von Oberhünigen sind die Schalter von Zäziwil während 4 ½ Tagen pro Woche offen (vorher: zwei Halbtage). Zusätzlich sind auch die Schalter in Oberhünigen noch zwei Halbtage pro Woche geöffnet.

Das Zahlenmaterial ist noch etwas mit Vorsicht zu geniessen, da vorläufig nur die Budgetzahlen 2000 für die neue Lösung stehen. Durch die Reduktion des Arbeitspensums um 20 % können pro Jahr rund CHF 20'000 eingespart werden, was rund einem Steuerzehntel für die Gemeinde Oberhünigen entspricht.

Im Vergleich zur Stichprobe sinkt der Verwaltungsaufwand pro Kopf von Oberhünigen von CHF 527 (1999) markant auf CHF 440 (Budget 2000) und nähert sich somit dem berechneten Durchschnitt der Stichprobe von CHF 400 .

Die Beurteilung dieser von Oberhünigen gewählten Lösung fällt insofern auch positiv aus, als es ein Modell ist, welches zukunftsweisend sein sollte: die Arbeiten können in einem Team von SpezialistInnen arbeitsteilig gelöst werden (nicht alle Arbeitsgänge müssen durch die qualifizierte Gemeindeschreiberin ausgeführt werden). Durch die Arbeiten im Team werden die einzelnen Personen entlastet, wichtige Fragen können in der Gruppe besprochen werden und der Erfahrungsaustausch ist einfach gewährleistet. Eine abschliessende Beurteilung ist allerdings wegen der kurzen Praxis des Modells noch nicht möglich.

Die Gemeinde **Wanzwil** praktiziert ein ähnliches Modell wie Oberhünigen. Sie lässt seit dem 1. April 1999 ihre Gemeindeverwaltung durch das benachbarte Heimenhausen führen. Im Unterschied zu Oberhünigen besteht aber in Wanzwil keine Gemeindeschreiberei mehr und die Finanzverwaltung ist nicht Bestandteil der Zusammenarbeit.

Was früher mit einem Pensum von 65 % einer vollen Stelle zu bewältigen war, wird heute von Heimenhausen mit einem Anteil von 30 % einer vollen Stelle bearbeitet, die Entschädigung dafür beträgt CHF 51'300 pro Jahr.

War früher die Gemeindeschreiberei in Wanzwil an drei Halbtagen geöffnet, so sind heute für die Bürgerinnen und Bürger von Wanzwil die Türen der Gemeindeverwaltung Heimenhausen zu den Bürozeiten immer offen (Ausnahme: Freitagnachmittag).

Die Kosten der alten Lösung, gemessen am Verwaltungsaufwand pro Kopf lag mit CHF 523 deutlich über dem Durchschnitt von CHF 400. Nach einem Übergangsjahr mit teilweise alter, teilweise neuer Regelung (1999) wird im Jahr 2000 (Budgetzahlen) mit einem Verwaltungsaufwand pro Kopf von CHF 397 gerechnet, was ganz klar einer durchschnittlichen Belastung entspricht.

Die jährliche Einsparung von rund CHF 30'000 entspricht knapp 1½ Steueranlagezehntel.

Deshalb fällt auch hier eine erste Beurteilung nach gut einem Jahr rundum positiv aus: für Behörden und Bevölkerung zählen dabei primär die Öffnungszeiten und die geringeren Kosten, für das Personal die grössere Abwechslung, das Arbeiten im Team und ab Sommer 2001 die Möglichkeit, eine Lehrstelle zu schaffen.

Fazit:

Die Kosten (netto) von durchschnittlich CHF 400 pro Einwohner für die Aufgabe einer allgemeinen Verwaltung einer Gemeinde ist sicher nur ein Teil der jährlich wiederkehrenden Kosten in einer Gemeinde, aber eine beeinflussbare Komponente.

Hinter diesen Kosten stehen unterschiedliche Leistungen und Aufgabenerfüllungen, so dass ein Vergleich im Einzelfall sicher nicht einfach ist. Hüten wir uns aber davor, aus lauter vorgeschobenen Argumenten keine solchen Vergleiche anzustellen.

Eine Gemeinde, deren Verwaltungsaufwand deutlich über CHF 400 pro Einwohner liegt, ist gut beraten, ihre Kostenstruktur, ihre Leistungen und ihre Aufgabenerfüllung in diesem Bereich zu überprüfen.

Und Gemeinden bis ca. 1'000 Einwohner – und das ist immerhin fast die Hälfte der bernischen Gemeinden – müssen wissen, dass es praktizierte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltung gibt, die sich bewähren und die bei gehaltenen oder gar verbesserten Leistungen zu Kostensenkungen führen oder mindestens ein stabiles Kostenniveau (bei verbesserten Leistungen) gewährleisten.

Von drei willkürlich ausgewählten Beispielen einer solchen Zusammenarbeit konnten in zwei Gemeinden eine Kostensenkung im Umfang von ein bis eineinhalb Steuerzehntel nachgewiesen werden und im dritten Fall, dem einer sehr kleinen Gemeinde, sind bei deutlich mehr Professionalität – durch den Einsatz eines Teams von Fachleuten – die Kosten stabil geblieben.

Bei zwei der drei untersuchten Gemeinden sind mit dem neuen Zusammenarbeitsmodell die Verwaltungskosten annähernd oder deutlich auf den Durchschnitt von CHF 400 pro Kopf gesunken. Bei der dritten Gemeinde sind die Kosten bei gegen CHF 700 überdurchschnittlich geblieben, aber

das Pensum für den Betrieb einer Gemeindeverwaltung kann auch bei einer Kleinstgemeinde nicht beliebig gesenkt werden. Substanzielle Verbesserungen sind hier vermutlich nur möglich durch den vollständigen Verzicht auf eine eigene Gemeindeverwaltung.

Die neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung mögen, etwa im Unterschied zur Zusammenarbeit im Schulwesen, im Sozialbereich, bei Wasser und Abwasser noch etwas ungewohnt sein. Aber trotzdem weist diese Zusammenarbeit für alle Beteiligten grosse Vorteile auf:

Für die Bevölkerung: Die Grössenvorteile durch die Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung führen in den meisten Fällen zu besseren Leistungen (Teamarbeit, Erfahrungsaustausch, Arbeitsteilung), längeren Öffnungszeiten und tieferen Aufwendungen pro Kopf.

Für Behörden: Auch für kleine Gemeinden ist ein hohes Mass an Professionalität zu erschwinglichen Preisen erhältlich. Mehr Professionalität bedeutet aber auch: Entlastung von Problemen wie Ferienablösung, Überstunden, etc., Rückbesinnung auf wesentliche Geschäfte und wichtige Querbezüge zu anderen Gemeinden (vereinfachter Erfahrungsaustausch).

Für das Personal: Zusammenarbeit unter Gemeinden im Bereich Verwaltung bedeutet Zusammenarbeit im Team. Das heisst: flexible Arbeitsaufteilung, Besprechung von heiklen Fragen in der Gruppe, keine Vereinsamung an einem isolierten Arbeitsplatz und damit insgesamt mehr Arbeitsqualität.

Es besteht kein Anlass zur Behauptung, die Gemeinden machten ihre Verwaltungsarbeit im grossen ganzen nicht gründlich und zuverlässig. Und sicher gibt es in jeder Grössenkategorie von Gemeinden Beispiele, die gut und kostengünstig produzieren und Beispiele, welche weniger positiv auffallen. Aber die vorliegende Untersuchung zeigt – im Sinne einer vorläufigen Bilanz - deutlich:

- bei kleineren Gemeinden liegen die Verwaltungsaufwendungen pro Kopf durchschnittlich über dem Mittelwert aller Gemeinden und
- die drei untersuchten Beispiele der interkommunalen Zusammenarbeit zeigen, dass ein Einsparpotenzial in der Mehrheit der Fälle realistisch ist bzw. dass ein hohes Mass an Professionalität bei flexiblen Lösungen auch für kleinere Gemeinden erschwinglich ist.

Die strategischen Erfolgspositionen für eine vertiefte interkommunale Zusammenarbeit lauten:

1. Am einfachsten ist die Zusammenarbeit unter Gemeinden, wo diese in anderen Bereichen bereits erfolgreich praktiziert wird, wo bereits enge Kontakte unter Bevölkerung (Vereine, Anlässe) und Behörden (gemeinsame Kommissionen im Schulwesen, in der Ver- und Entsorgung, etc.) bestehen und ein Vertrauensverhältnis vor-

handen ist – und wo keine räumliche Trennung (ein Gewässer, eine Bergkette, eine Autobahn, eine Bahn, etc.) die Verkehrsbeziehungen erschwert.

2. Die Zusammenarbeit muss den «Kundennutzen» hervorheben - weniger Kosten bei gleichbleibender oder steigender Qualität der Leistungen – und mit einer klaren Vereinbarung die politische Eigenständigkeit der Gemeinden festhalten.
3. Bei den direkt beteiligten Akteuren muss ein politischer Wille deutlich vorhanden sein. Bei den Behörden etwa der Wunsch nach einer besseren Lösung unter den weiter oben erwähnten Voraussetzungen und beim Personal die Bereitschaft und die Neugier, neue Modelle auszutesten. Allen untersuchten Beispielen gemeinsam ist etwa die Tatsache, dass das neue Modell durch eine Vakanz auf der Gemeindeverwaltung erheblich beschleunigt worden ist.
4. Die vereinbarte Zusammenarbeit muss einfach und transparent sein und sie muss als Versuch deklariert werden, der jederzeit unterbrochen werden kann bzw. der nach etwa zwei Jahren Erfahrung neu beurteilt wird.
5. Besteht mit den Nachbargemeinden keine gutes Einvernehmen oder beurteilt man sich gegenseitig eher misstrauisch, können auch private Lösungen ausprobiert und auf Vorteile hin abgetastet werden.

Methodische Hinweise zur Beurteilung von interkommunaler Zusammenarbeit

Ohne hier einen Überblick über die umfangreiche Evaluationsforschung zu geben, seien die wichtigsten Erkenntnisse aus der vorliegenden Fallstudie kurz zusammengefasst und ohne wissenschaftliche Literaturangaben in vorläufigen Thesen dargestellt.

These 1

Eine **ex-ante-Evaluation** kann Aufschluss geben darüber, ob eine IKZ erfolgreich verlaufen kann oder nicht bzw. was von einer IKZ erwartet werden kann.

Dabei sind folgende Merkmale zu berücksichtigen

- bisherige Kosten (Brutto- und Nettoaufwendungen pro Kopf); Vergleich mit Durchschnittswerten aus der Stichprobe;
- Entscheidungsstrukturen
- Erfahrungen in der IKZ in anderen Bereichen
- Organisation wichtiger Verwaltungsabläufe wie Vor-/Nachbereitung von Sitzungen, Eröffnung von Beschlüssen des Gemeinderates, Organisation des Rechnungswesens, etc.
- natürliches Umfeld für eine Zusammenarbeit (Verkehrslage, landschaftstrennende Elemente, etc.)
- usw.

These 2

Mit **klaren (quantifizierbaren) Vorgaben** in der Vereinbarung sollen einerseits Zielsetzungen (Leistungsniveau, Aufgabenerfüllung) formuliert und andererseits quantifiziert werden, welche in einer nachfolgenden Evaluation gezielt überprüft werden können.

- Dazu gehören etwa
- Öffnungszeiten der Verwaltung
- Aufgabenumschreibung bzw. Pflichtenheft
- Aufgabenteilung, wenn ein Team beschäftigt wird
- Anzahl und Art zu betreuende Gremien der Gemeinde
- Qualifikation und Weiterbildung
- Kostenteilung bei einer Führung der Verwaltung durch eine Nachbargemeinde
- Art der Entschädigung
- Dauer des Versuches
- Modalitäten für Abweichungen / Anpassungen der Vereinbarung
- etc.

These 3

Vor Ablauf der zeitlich befristeten Vereinbarung kann eine **ex-post-Evaluation** Aufschluss über die Zielerreichung des Versuches geben.

- Welche Ziele der Vereinbarung sind eingehalten worden, welche nur teilweise oder welche gar nicht. → Zielerreichungskontrolle, d.h. Zielerreichung in % der Zielvorgaben oder Effektivität.
- Sind insbesondere die Kostenvorgaben eingehalten worden und wie stehen diese im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden (bzw. zu einer repräsentativen Stichprobe davon)? → Wirtschaftlichkeit, d.h. effektive Aufwendungen in % der geplanten Aufwendungen.
- Haben sich die erwarteten Ergebnisse wie Öffnungszeiten, finanzielle Ziele der Gemeinde, Entlastung der Behörde, Beratungsfunktion der Verwaltung, Einkünfte an die Bevölkerung etc. erfüllt? → Effizienz, d.h. Input in Form von Kosten, gemessen am Output, also an den Ergebnissen.

These 4

Je überlegter die Erwartungen quantifiziert werden, desto einfacher wird eine Evaluation ausfallen. Anders gesagt, muss in einer Evaluation vor allem mit folgenden Schwierigkeiten gerechnet werden:

- fehlende quantifizierte Vorgaben
- keine Zielsetzungen in der Vereinbarung
- mangelnde Operationalisierung von Zielvorgaben (vor allem bei Qualitätszielen)

These 5

Eine erfolgreiche ex-post-Evaluation setzt voraus, dass mindestens ein Zeitraum von zwei Jahren beurteilt werden kann, weil sonst gesicherte Ergebnisse in verschiedenen Bereichen nur ungenügend vorhanden sind.

These 6

Eine ex-post-Evaluation soll immer auch eine Befragung der direkt Betroffenen als Ergänzung zu den statistischen Berechnungen enthalten. Betroffene will heißen:

- Bevölkerung
- BehördenvertreterInnen
- Verwaltungspersonal.

Exkurs: Der Beitrag der Gemeinden zum Wirtschaftswachstum

Die Gemeinden spielen in zweifacher Hinsicht eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung: einerseits als Nachfragerinnen nach Gütern und Dienstleistungen, also als relevante Marktteilnehmerin und andererseits als Anbieterin von Standorten für Unternehmen. Bei beiden Aspekten spielt die interkommunale Zusammenarbeit für die Kostensenkung und die Nutzung von Grössenvorteile eine immer wichtigere Bedeutung, die nachfolgend kurz dargestellt werden soll.

Die **Gemeinden als relevante Marktteilnehmerin**: Gemäss Zahlenspiegel für die Schweiz der «Wirtschaftsförderung» haben Bund, Kantone und Gemeinden 1997 rund 100 Mrd. CHF an laufenden Ausgaben (Konsumaufwand) und fast 17 Mrd. CHF Investitionen getätigt. Zusammen entspricht dies einem Ausgabentotal von rund 117,3 Mrd. CHF oder fast 32 % der nationalen Wertschöpfung (Bruttoinlandprodukt). Mit rund 28 % haben die Gemeinden daran den kleinsten Anteil, aber doch immerhin noch 10,6 % des Bruttoinlandproduktes (vor Abzug von Doppelzählungen durch Übertragungen an / von Kantonen und Bund). Gemeinden sind also unbestreitbar eine wichtige Marktteilnehmerin, selbst wenn wir die Struktur der Ausgaben berücksichtigen.

Die Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleiches strebt u.a. eine Entflechtung der Zahlungsströme zwischen Gemeinden und Kanton an. Die bernischen Gemeinden erhalten bei Annahme der Vorlage in Zukunft somit einen grösseren finanziellen Handlungsspielraum. Ihr wirtschaftlicher Einfluss auf die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen wird somit noch zunehmen.

Durch die Vergabe von Bauaufträgen, Materialbeschaffungen und Dienstleistungen nach Wettbewerbskriterien können die knappen Finanzen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – wie sie im Gemeindegesetz verlangt werden - eingesetzt werden.

Noch 1991 hat eine Grossbank, gestützt auf Untersuchungen des Nationalfonds und des damaligen Bundesamtes für Konjunkturfragen geschätzt, dass

- die öffentliche Hand in der Schweiz jährlich mehr als 9 Mrd. CHF zuviel ausgibt, weil sie die Wettbewerbskriterien zu wenig beachtet und
- Bund, Kantone und Gemeinden bis zu 17 % ihrer Steuereinnahmen einsparen bzw. für andere Ausgaben verwenden könnten, wenn die öffent-

lichen Submissionen strikte nach den Grundsätzen des Wettbewerbes getätigt würden³.

- Eine geschickte Marktteilnehmerin profitiert durch die Bündelung ihrer Nachfrage bzw. die Steigerung ihrer Marktstellung. Die Bündelung der Nachfrage zeigt uns in vielen Bereichen, dass von Rabatten und günstigen Angeboten profitiert werden kann. Die Gemeinden haben das bereits gemerkt und handeln vielerorts nach diesem Grundsatz:
- sie beschaffen Software und Hardware mit Unterstützung der IG Gemeindeinformatik
- sie decken den Bereich der Haftpflichtversicherungen ab, indem sie sich zu einem Pool von Versicherungsnehmerinnen zusammenschliessen,
- etc.

Es sind noch weitere Bereiche vorstellbar, wo die Marktstellung der Gemeinden durch Zusammenarbeit verbessert werden könnte:

- Büromobiliar- und -materialeinkauf
- Beschaffung von Feuerwehrmaterial
- Schulmobiliar- und -materialeinkauf
- usw.

Neben der Marktstellung sind auch Grössenvorteile, wie sie etwa für den kostspieligen Infrastrukturbereich typisch sind, als Quelle von Kosteneinsparungen nicht zu vernachlässigen. Viele Infrastrukturanlagen, gedacht wird hier etwa an leitungsgebundene Erschliessungen, können erst ab einer bestimmten Grösse wirtschaftlich betrieben werden. Aber auch in den Bereichen Werkhöfe, Spezialfahrzeugbenutzung, Verwaltungsgebäude, etc. schlummert in vielen Gemeinden noch ein erhebliches Potenzial an Kosteneinsparungen ohne zwingenden Leistungsabbau.

Die **Gemeinde als Anbieterin von Standorten für Unternehmen:**

Dass der Standortwettbewerb sich im Zeitalter der Globalisierung stark verschärft hat, gilt in der Zwischenzeit als Binsenwahrheit. Auch dass Bund und Kantone erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die Schweiz und den jeweiligen Kanton als Standort bekannt zu machen.

Letztlich ist aber doch die Gemeinde der Standort für eine Ansiedlung, eine Neugründung oder eine Erweiterung eines bestehenden Unternehmens. Es ist auch weitgehend anerkannt, dass neben den harten Standortfaktoren wie Verkehrslage, Steuerbelastung, Arbeitskräftepotential, etc. auch weiche Standortfaktoren – je nach Branche – ein nicht unerhebliche Bedeutung haben⁴: Wohnattraktivität, Umweltqualität, Freizeitangebot, etc.

Die Gemeinde kann sich, grob betrachtet, auf drei Ebenen mehr oder weniger aktiv am Standortwettbewerb beteiligen:

³ Schweizerische Volksbank, Wirtschaftsinformationen, Dezember 1991

⁴ Grabow B, et. al., Weiche Standortfaktoren, Stuttgart, 1995

Die **erste Ebene** betrifft **Planung, Erschliessung und Vermarktung von Arbeits- und Wohnstandorten**: ohne Gewerbe- und Wohnzonenreserven an den hierzu geeigneten Standorten ist auf Dauer keine Entwicklung möglich. Die Landreserven müssen erschlossen und verfügbar gemacht werden, sonst leisten sie keinen Beitrag zur gewünschten Entwicklung. Dabei kommt der Gemeinde mit ihrer Erschliessungspflicht und der Planungshoheit eine zentrale Rolle zu.

Wichtig und oft immer noch nicht genügend erkannt, ist die Rolle der Gemeinde als Initiatorin von (privaten) Investitionsvorhaben. Bevor die Entwicklung auf der grünen Wiese beklagt und eingeschränkt wird, sollten zentrale Standorte aufgewertet und attraktiviert werden. Dabei kann die Gemeinde in vielen Fällen mit einer geschickten Richtplanung den Anstoss geben, indem sie den Grundeigentümern Möglichkeiten für die Realisierung von Bauvorhaben aufzeigt. Je nach Ausgangslage ist die Richtplanung mit einer Baulandumlegung zu kombinieren. Mit solchen Massnahmen der öffentlichen Hand sind Umgebungen von Bahnhöfen besser nutzbar und Dorfzentren für die Überbauung attraktiver gemacht worden. Beispiele

- Grosshöchstetten – Bau der Post beim Bahnhof durch Zusammenarbeit von Bauherrschaft (Post), Eigentümerin (Regionalverkehr Mittelland) und Gemeinde.
- Fraubrunnen – Mit einem Landtausch sicherte sich die Gemeinde eine Parzelle in strategischer Lage und kann somit bei der künftigen Gestaltung einer zentralen Lage mitsprechen.
- Ins – Eine Baulandumlegung mit Beteiligung der Gemeinde und eine Überbauungsordnung brachten eine Nutzung eines Areales von fast 12'000 m² in Gange⁵.

Als **zweite Ebene** kann der Bereich der **Baubewilligungen** bezeichnet werden. Jedes Vorhaben, sei es eine Ansiedlung (Neubau) oder eine Erweiterung, muss planerische und baupolizeiliche Auflagen erfüllen⁶. Hier lauten Verhaltensempfehlungen von Rechtsvertretern und Fachleuten der Unternehmen:

- Gemeinde sollte sich als Dienstleisterin verhalten, welche die Gesuchstellerin zuvorkommend berät und ihr behilflich ist, die teilweise komplexen Auflagen zu erfüllen (statt der Gesuchstellerin nachzuweisen, welche Bestimmungen sie alle verletzt).
- Gemeinde sollte zwischen einem «normalen» Bauvorhaben und dem Bauvorhaben eines wichtigen, zukunftsorientierten Unternehmens oder gar eines Ansiedlungsfalles zu unterscheiden wissen, auch wenn letztlich beide denselben Vorschriften unterliegen. Direkte zuvorkommende Kontakte und ein hilfsbereiter Ton schaffen ein Vertrauensklima und vielleicht einen Standortvorteil.
- Unternehmen wissen es sehr zu schätzen, wenn sie auf der Gemeinde jemanden als Ansprechpartner haben, der ihnen beim «Gang durch die

⁵ Die Beispiele stammen aus folgender Publikation: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, Bahnhofgebiete (Arbeitshilfe für die Ortsplanung), Bern, 1994

⁶ vgl. hierzu: Schweiz. Vereinigung für Landesplanung (VLP), Standortfaktoren: Verbesserung der Attraktivität für Unternehmungen im Rahmen der Ortsplanung, Bern, 1996

Amtsstuben» (eine Bewilligung hier, ein Abklärung dort....) behilflich ist und ihnen kompetente sachliche Auskünfte erteilen kann.

Viel Unmut könnte vermieden werden, indem die Bauvorschriften auch auf kommunaler Ebene vereinfacht und insbesondere Fussangeln aus der Sicht von Gewerbe ausgeräumt würden (wie z. Bsp. zu detaillierte baupolizeiliche Vorschriften, den Einbau von Stellungnahmen von Fachstellen zu Bauvorhaben, Aesthetikvorschriften, Ausschluss von Gestaltungsfreiheit, etc.) und indem das Gewerbe bei Ortsplanungsrevisionen rechtzeitig einbezogen wird.

Es dürfte ebenfalls zu den Gemeinplätzen gehören, dass bei den Baubewilligungsverfahren auf wirtschaftsverträgliche Termine geachtet werden muss. Entscheide in der Wirtschaft unterliegen einem ganz anderen Rhythmus als bei der öffentlichen Hand und entsprechend werden von den Unternehmen auch andere Masstäbe angelegt.

Als **dritte Ebene** könnte die **Verbesserung des Wirtschaftsklimas** bezeichnet werden. Es geht, auf einen einfachen Nenner gebracht, um ein verbessertes gegenseitiges Verständnis. Hier sind von ganz einfachen Massnahmen bis zu anspruchsvolleren Zielsetzungen und Strategien erprobt und bewährt:

- Regelmässige Kontakttreffen (gegenseitige Besuche) – der Gemeinderat besucht jedes Jahr eine Anzahl von Unternehmen und lädt die Wirtschaftsvertreter zu einem Apéro ein, welches er verbindet mit einer kurzen Orientierung über aktuelle und anstehende Geschäfte. Wirtschaftsvertreter schätzen diese Geste in der Mehrzahl der Fälle sehr («Aha, die Behörde nimmt aktiven Anteil an der Wirtschaft...»). Häufig werden die Wirtschaftsapéros spontan von Unternehmen finanziert (Biglen, Huttwil, etc.).
- Ansprechpartner in der Behörde für die Wirtschaft: viele Gemeinden sind dazu übergegangen, nach aussen ein Behördemitglied als Ansprechpartner für Anliegen der Wirtschaft zu bezeichnen (z. Bsp. Konolfingen), eine Behördendelegation für Anliegen der Wirtschaft zu bezeichnen (z. Bsp. Belp) oder eine Kommission zur Pflege der ortsansässigen Wirtschaft (z. Bsp. Münsingen) zu schaffen. Wie auch immer, solche Massnahmen signalisieren der Wirtschaft, dass sie ernst genommen wird und dass sie eine Ansprechstelle auf Seiten der Behörde hat.
- Es hat durchaus nichts mit Schulmeisterei zu tun, wenn auch die Gemeindeverwaltung einmal Einblick in Abläufe eines privaten Unternehmens erhält. Vielfach sind mittlere und höhere Kader von ansässigen Firmen gerne bereit, einen halben Tag für entsprechende Informationen einzusetzen, wenn sie auch gleich noch den Betrieb kurz zeigen können. Auch das trägt zum gegenseitigen Verständnis bei!
- Schliesslich ist es wichtig, dass in den Leitbildern der Gemeinden entsprechende Grundsätze zur Wirtschaftspolitik nicht nur festgehalten, sondern auch umgesetzt werden. Dazu braucht es halt einen kleinen Massnahmenplan und verbindliche Vereinbarungen auf Stufe Behörden und Verwaltung.

Somit kommt der gegenseitigen und offenen Information ein ganz zentraler Stellenwert im Verhältnis von Behörde/Verwaltung und Wirtschaft auf lokaler Ebene zu. Sie hilft Konflikte abzubauen und fördert die Vertrauensbildung, so dass die Behörde bei der nächsten Betriebsverlegung oder — schliessung nicht erst aus den Medien erfährt.

Die Gemeinden können einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons leisten, indem sie

- weiterhin vorbildlich auf einen ausgeglichenen Finanzhaushalt achten und damit von günstigen Konditionen bei der Fremdfinanzierung profitieren;
- ihre Ausgaben sparsam und wirtschaftlich tätigen, indem sie vom Wettbewerb unter den Anbietern (Submission) profitieren und durch gezielte Zusammenarbeit Grössennachteile zu Grössenvorteilen umwandeln (speziell bei Infrastrukturanlagen);
- ihre Aufgaben durch Kooperationen mit anderen Gemeinden kostengünstig erfüllen (Feuerwehr, Zivilschutz, Verwaltung, Werkhof, Schule, etc.) und
- im Bereich Planung, Erschliessung und Baubewilligung die frühzeitige Zusammenarbeit mit Wirtschaftskreisen suchen.

Anhang

- Querschnittsanalyse: Teststatistik der Stichprobe
- Stichprobe: Bruttoaufwand 1997 pro Kopf der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung)
- Stichprobe: Nettoaufwand 1997 pro Kopf der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung)
- Stichprobe: Bruttoaufwand 1997 pro Kopf der Funktion 029 (Verwaltungskosten)
- Stichprobe: Bruttoaufwand 1997 pro Kopf der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung) ohne interne Verrechnungen
- Projektblätter Mühledorf, Oberhünigen und Wanzwil mit der Auswertung von Interviews und Jahresrechnungen 1997-99/Budget 2000
- Mühledorf: Bruttoaufwand 1997/1999 pro Kopf der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung) im Vergleich zur Stichprobe
- Oberhünigen: Bruttoaufwand 1999 / Budget 2000 pro Kopf der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung) im Vergleich zur Stichprobe
- Wanzwil: Bruttoaufwand 1998 / Budget 2000 pro Kopf der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung) im Vergleich zur Stichprobe

Querschnittsanalyse einer Stichprobe: Aufwand 1997 der allg. Verwaltung

1. Deskriptive Statistik

	Bruttoaufwand pro Kopf	Bruttoaufw. p. K. ohne int. Verr.	Nettoaufwand pro Kopf	Aufwand 029 pro Kopf	Nettoaufw. 029 pro Kopf
Minimum	267	92	54	227	56
Maximum	726	673	578	571	497
Spannweite	459	581	524	345	441
Mittelwert	421	373	339	344	281
Median	397	380	356	341	293

a) nach Achsenabschnitten: bis 1'000 Einwohner

	Bruttoaufwand pro Kopf	Bruttoaufw. p. K. ohne int. Verr.	Nettoaufwand pro Kopf	Aufwand 029 pro Kopf	Nettoaufw. 029 pro Kopf
Minimum	276	236	126	234	84
Maximum	726	673	578	571	497
Spannweite	451	437	452	337	413
Mittelwert	443	405	371	370	311
Median	445	406	375	371	321

b) nach Achsenabschnitten: über 1'000 Einwohner

	Bruttoaufwand pro Kopf	Bruttoaufw. p. K. ohne int. Verr.	Nettoaufwand pro Kopf	Aufwand 029 pro Kopf	Nettoaufw. 029 pro Kopf
Minimum	267	92	54	227	56
Maximum	524	471	425	430	375
Spannweite	257	379	371	203	319
Mittelwert	401	344	310	321	254
Median	384	376	340	314	276

2. Bestimmtheitsmass R2 (= Steigungsmass)

Bruttoaufwand pro Kopf	Bruttoaufw. p. K. ohne int. Verr.	Nettoaufwand pro Kopf	Aufwand 029 pro Kopf	Nettoaufw. 029 pro Kopf
-0.000934869	-0.000513645	-0.000704527	-0.0027208	-0.001383407

3. Standardabweichung

	Bruttoaufwand pro Kopf	Bruttoaufw. p. K. ohne int. Verr.	Nettoaufwand pro Kopf	Aufwand 029 pro Kopf	Nettoaufw. 029 pro Kopf
	95	108	107	75	92
in Prozent vom Mittelwert	23%	29%	31%	22%	33%

4. Standardabweichung nach Achsenabschnitten

a) bis 1'000 Einwohner

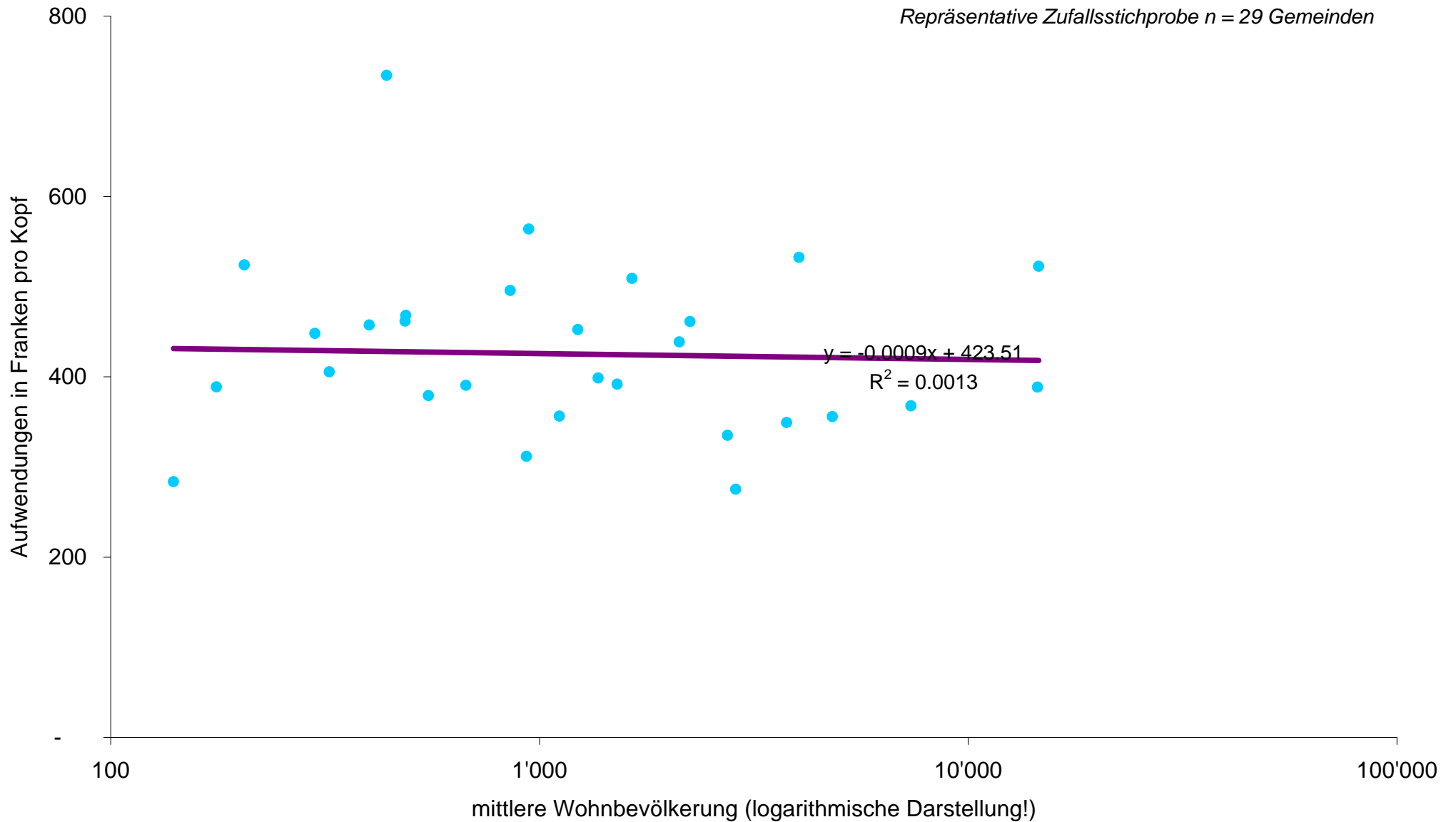
	Bruttoaufwand pro Kopf	Bruttoaufw. p. K. ohne int. Verr.	Nettoaufwand pro Kopf	Aufwand 029 pro Kopf	Nettoaufw. 029 pro Kopf
	112	112	109	85	98
in Prozent vom Mittelwert	25%	28%	30%	23%	32%

b) über 1'000 Einwohner

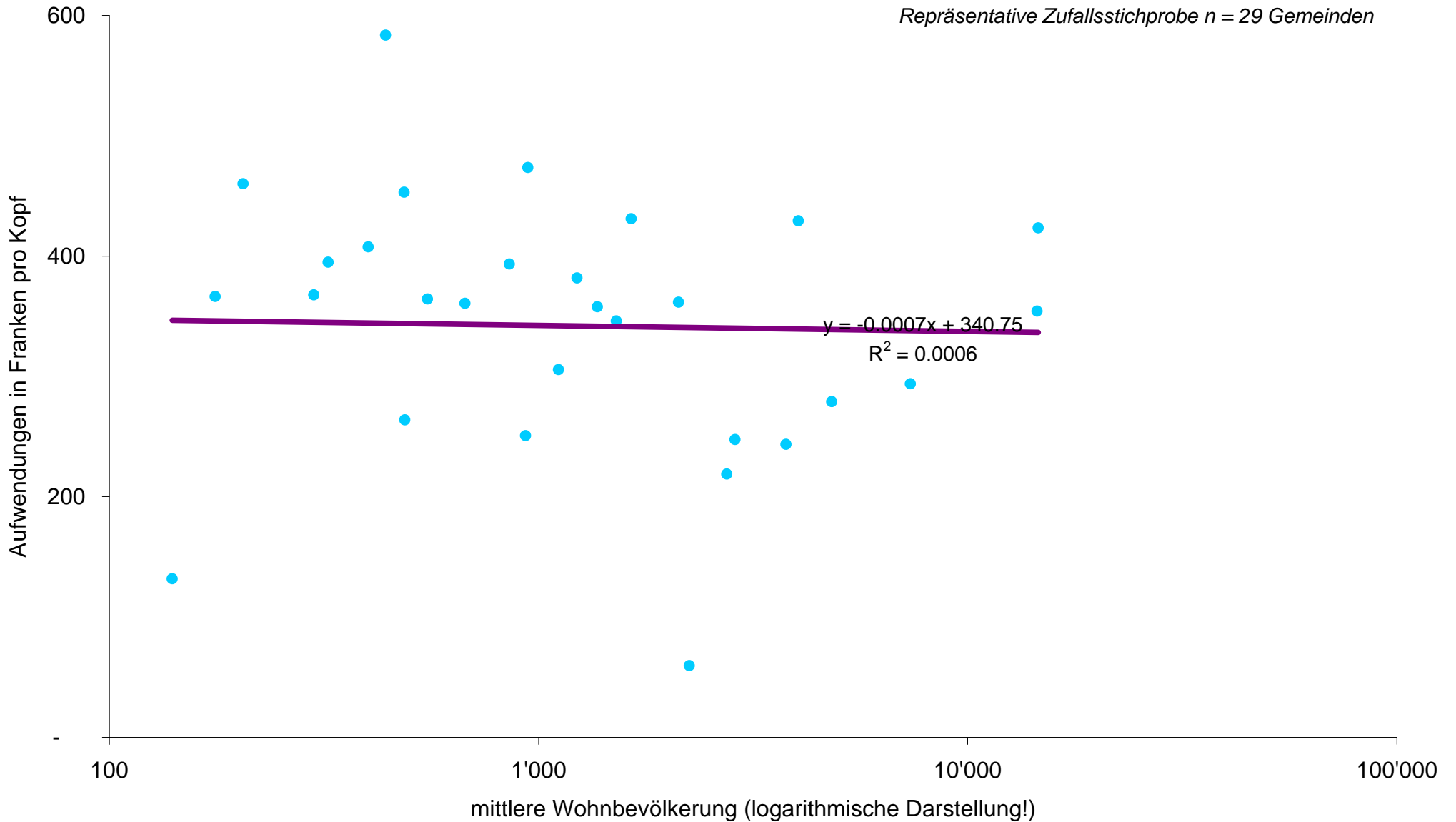
	Bruttoaufwand pro Kopf	Bruttoaufw. p. K. ohne int. Verr.	Nettoaufwand pro Kopf	Aufwand 029 pro Kopf	Nettoaufw. 029 pro Kopf
	75	99	98	58	80
in Prozent vom Mittelwert	19%	29%	32%	18%	32%

Bruttoaufwendungen 1997 pro Kopf - Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung)

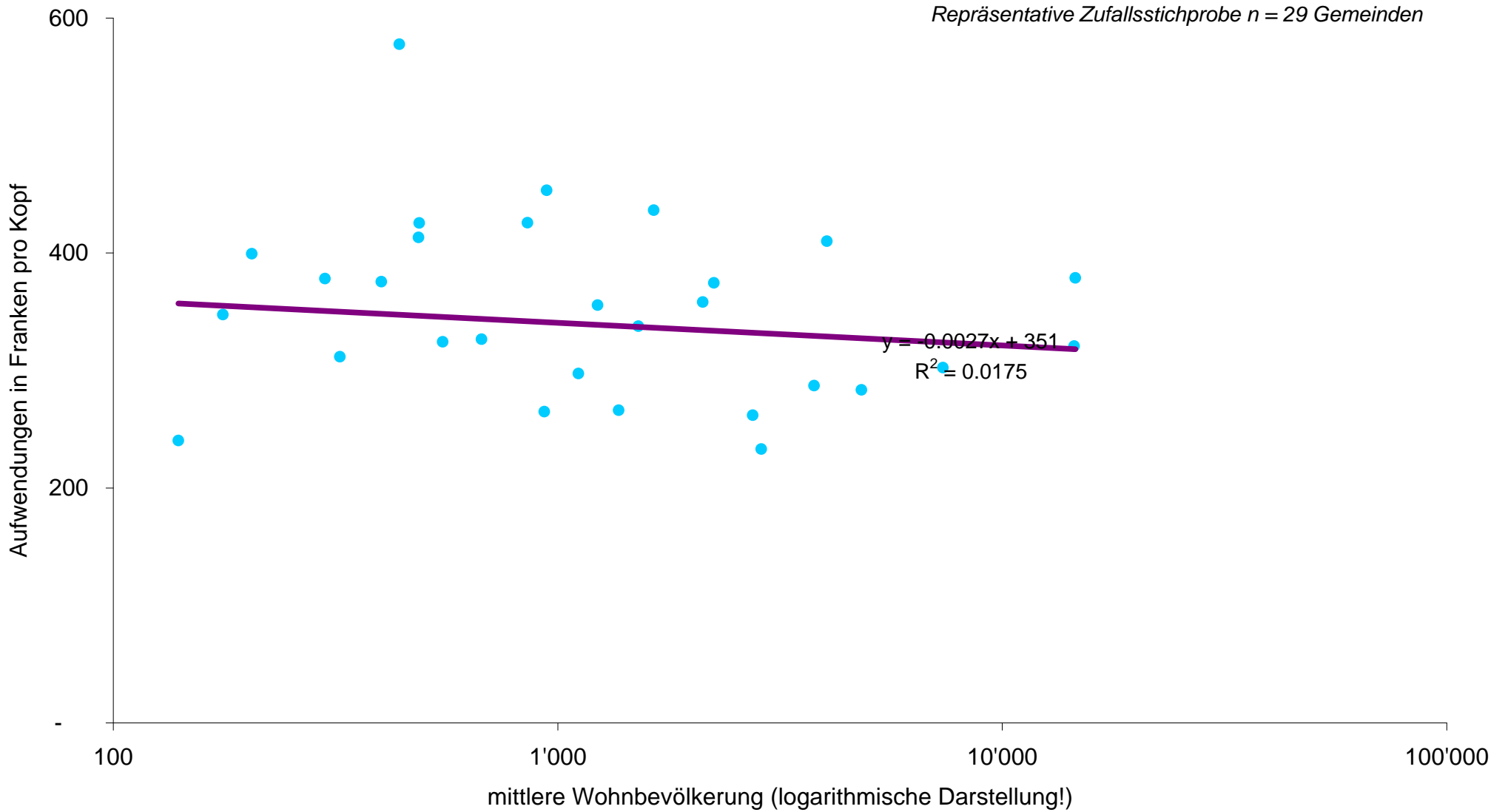
Repräsentative Zufallsstichprobe n = 29 Gemeinden



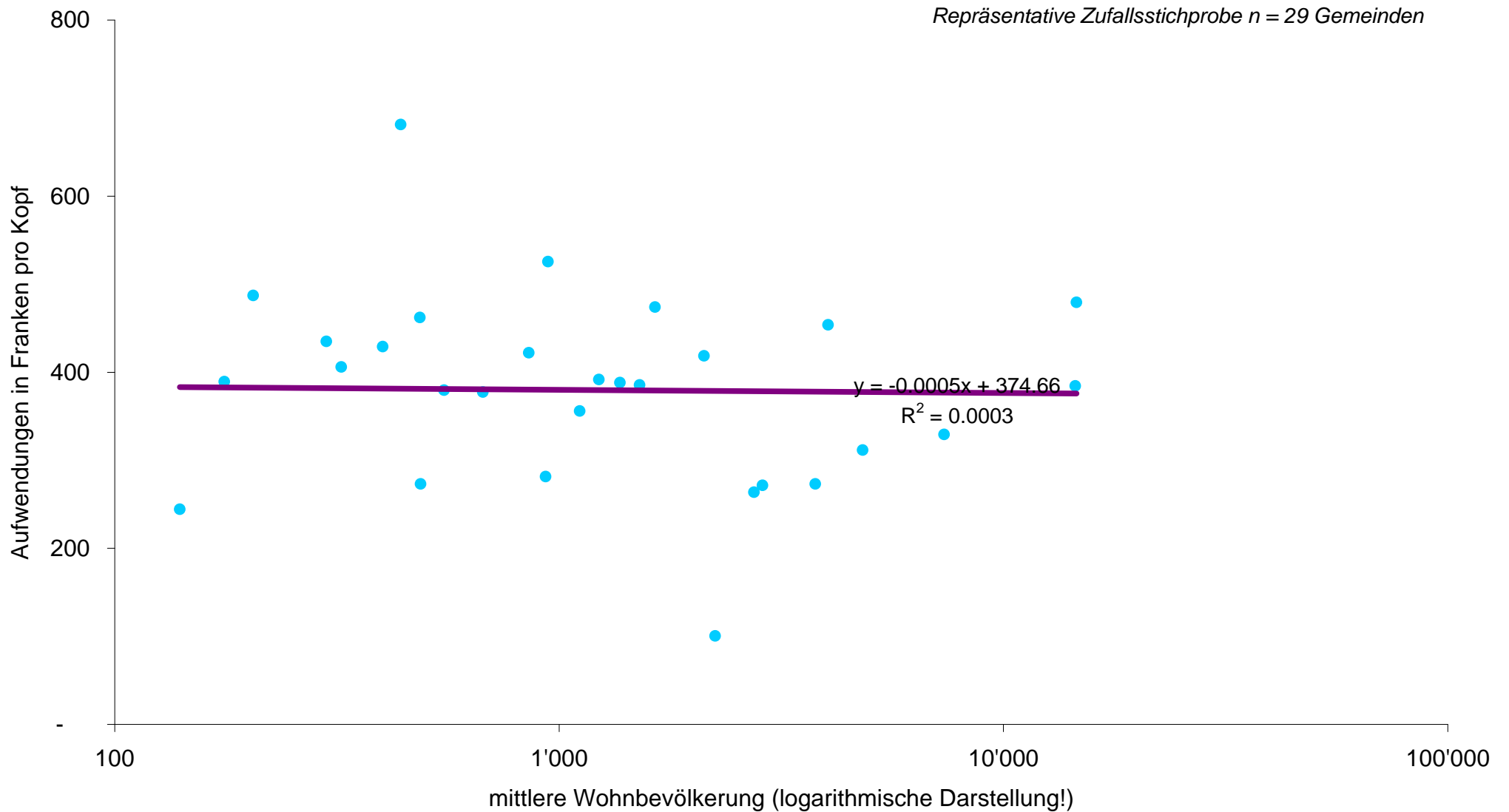
Nettoaufwendungen 1997 pro Kopf - Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung)



Bruttoaufwendungen 1997 pro Kopf - Funktion 029 (Verwaltungsaufwand)



Bruttoaufwendungen 1997 p. K. - Funktion 0 (ohne int. Verrechnungen!)



Projekt «Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung»

Gemeinde: **Mühledorf**

<i>Interview</i>	Mit Frau Edith Scholl, Gemeindeschreiberin von Mühledorf seit 1. 1. 1998, geführt am 31. 5. 2000 in der Gemeindeverwaltung Mühledorf, ergänzt durch ein Telefongespräch mit Frau Barbara Brügger, Gemeindepräsidentin, vom 2. 6. 00.
<i>Kurzbeschreibung des Zusammenarbeitsmodelles</i>	Die Gemeindeverwaltung von Mühledorf wird im Auftragsverhältnis von der Firma DuMo geführt. Ausgelagerte Bereiche: Gemeindeschreiberei, Finanzverwaltung und AHV-Zweigstelle. Rechtsgrundlage: Angepasster Art. 1 der GO und Vertrag mit der Firma DuMo. Arbeitspensum und Entschädigung: Frau Scholl, Gemeindeschreiberin, ca. 30 %, Frau Daeppen, Verwaltungsangestellte, ca. 20 %, Herr Durtschi, ca. 10 - 20 % (Finanzverwaltung). Die jährliche Entschädigung beträgt CHF 88'300 (pauschal, inkl. Sozialversicherungen und Mehrwertsteuer, ohne Nebenkosten).
<i>Neuerungen für die Bevölkerung</i>	Im Unterschied zu früher, wo die Gemeindeschreiberei fast immer geöffnet war, sind die Öffnungszeiten heute auf zwei Halbtage pro Woche beschränkt. Sonst hätte die Öffentlichkeit kaum etwas gemerkt, wenn das «Modell Mühledorf» zu Beginn nicht diese Publizität erreicht hätte.
<i>Erste Reaktionen</i>	Es hat keine speziellen Reaktionen gegeben, vereinzelt wurde festgestellt, dass die Öffnungszeiten eingeschränkt sind. Die anfängliche Skepsis von ausserhalb der Gemeinde (Nachbargemeinden, etc.) hat sich inzwischen zerschlagen, das Verhältnis zu benachbarten Gemeinden und Gemeindeverwaltungen ist gut.
<i>Die Sicht der Gemeindeschreiberin</i>	Sehr positive Beurteilung <ul style="list-style-type: none"> durch Arbeit im kleinen Team sind Gedankenaustausch und Kontakte gewährleistet; durch den professionellen Hintergrund von DuMo ist auch für die Gemeinde ein hohes Mass an Professionalität erreichbar; die Zusammenarbeit mit einer sehr aufgeschlossenen, aktiven Behörde ist vielfältig und interessant.
<i>Die Sicht der Gemeindepräsidentin</i>	Für eine kleine Gemeinde ist eine solche Lösung optimal: <ul style="list-style-type: none"> hohes Mass an Flexibilität, kein fest angestelltes Personal; Professionalität wie in grösserer Gemeinde gewährleistet; Erhalt der Autonomie bei gleichzeitiger Öffnung für Zusammenarbeitsformen; vertretbare Kosten; möglich dank strikter Trennung von strategischer und operationeller Ebene (Gemeindeschreiberin muss nicht überall dabei sein!); Ferienablösung, etc. ist geregelt ohne dass die Gemeindeschreiberei geschlossen werden muss.
<i>Zur Interpretation des Zahlenmaterials</i>	Im Vergleich zum letzten Jahr mit der alten Lösung (fest angestelltes Personal) konnten die Bruttoaufwendungen der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung) pro Kopf von CHF 720 (1997) auf CHF 693 (1998) bzw. CHF 677 (1999) gesenkt werden. Der Nettoaufwand ist sowohl in der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung) mit rund CHF 670 wie auch in der Funktion 029 mit rund CHF 570 stabil geblieben. Das Verdienst der neuen Lösung liegt somit weniger in einer direkten Kostensenkung, als vielmehr in der Tatsache, dass die minimalen Kosten in Gemeinden unter 300 Einwohner nicht beliebig gesenkt werden können (Sockelbetrag für

	<p>Kosten der Gemeindeverwaltung) und dass mit demselben Betrag wie unter der alten Lösung eine wesentlich höhere Professionalität erreicht werden kann (Einsatz von mehreren Spezialisten).</p> <p>Schliesslich wäre als indirekter Effekt zu erwähnen, dass seit der neuen Lösung die Steueranlage um 2 Anlagezehntel gesenkt werden konnte. Das ist selbstverständlich auf verschiedene Einflüsse zurückzuführen. Aber erwähnenswert ist, dass die Behörde unter der neuen Lösung mehr Zeit hat, um sich mit substanziellen Fragen der Gemeindeentwicklung beschäftigen zu können.</p>
<i>Verwaltungsstrukturen</i>	<p>Was vorher von einer Person mit einem offiziellen Pensum von 50 % und Überstunden von max. 20 % bewältigt werden musste, wird nun mit rund 60 - 70 % eines vollen Pensums entschädigt. Vorher war allerdings die Buchführung bereits ausgelagert (ROD) und müsste für einen korrekten Vergleich zum Pensum (inkl. Überstunden) noch hinzugezählt werden.</p> <p>Unter der neuen Regelung werden die Arbeiten auf höchstens drei verschiedene Personen verteilt. Von diesen drei Personen haben zwei die Gemeindeschreiber-ausbildung und eine zusätzlich die Finanzverwalterausbildung. Die dritte Person hat den Grundkurs der Gemeindeschreiberausbildung besucht.</p>
<i>Leistungsindikatoren</i>	<p>Grösse des Gemeinderates und Sitzungsrhythmus sind unverändert geblieben. Kommissionen werden von der Gemeindeverwaltung keine betreut (auch unter dem «alten System» nicht).</p>
<i>ausschlaggebend für das Zusammenarbeitsmodell</i>	<p>Die ständige Überbelastung der Gemeindeschreiberin unter dem «alten System» hat zu einer Reorganisation geführt. In deren Verlauf hat die Gemeindeschreiberin ihre Stelle gekündigt. Zur Aufrechterhaltung der Strukturen wurde DuMo beigezogen. Die Nachbargemeinden wurden alle angeschrieben, zeigten aber entweder kein Interesse oder Mühledorf wollte sich nicht in Abhängigkeit einer anderen Gemeinde begeben.</p> <p>Durch die gestiegenen Anforderungen auch an kleine Gemeinden ist es nicht mehr selbstverständlich, dass diese qualifiziertes Personal finden oder hohe Fluktuationen vermeiden können. Diesen Mangel kann die vorliegende Lösung beheben.</p>

Projekt «Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung»

Gemeinde: **Oberhünigen**

<i>Interview</i>	Mit Frau Marlis Lanz, Gemeindegeschreiberin von Oberhünigen seit 1. 12. 1999, geführt am 25. 5. 2000 in der Gemeindeverwaltung Zäziwil.
<i>Kurzbeschreibung des Zusammenarbeitsmodells</i>	<p>Die Gemeindeverwaltung von Oberhünigen wird von Zäziwil aus geführt. Distanz zwischen den beiden Gemeindeverwaltungen: ca. 3 km. An zwei Halbtagen pro Woche wird der Schalter in der Gemeindeverwaltung Oberhünigen bedient. Die restliche Zeit können sich Bürgerinnen und Bürger von Oberhünigen in der Gemeindeverwaltung Zäziwil melden.</p> <p>Ausgelagerte Bereiche: Gemeindegeschreiberei, Finanzverwaltung sowie AHV-Zweigstelle.</p> <p>Rechtsgrundlage: Schriftliche Vereinbarung. Der provisorische Charakter wird abgelöst durch Änderungen im Organisationsreglement, welche an der GV vom Juni 2000 genehmigt werden.</p> <p>Arbeitsverhältnis: Frau Lanz ist bei der Gemeinde Zäziwil angestellt. Die ausgelagerten Aufgaben werden von der Gemeinde Oberhünigen entschädigt mit einem Pauschalbeitrag von 70 % eines Vollamtes in der Gehaltsklasse 19 Stufe 26 (ca. CHF 73'000), zuzüglich Sozialleistungen, Versicherungen und Nebenkosten (Büromaterial, Kopien, Drucksachen, Telefone und Porti). Für die Büroräumlichkeiten und die EDV-Anlage wird nichts verrechnet.</p> <p>Besondere Kennzeichen: Frau Lanz arbeitet in Zäziwil in einem Team von 4 Personen. Sie kann wichtige Fragen gemeinsam besprechen und Arbeiten im Team delegieren. So wird etwa das Rechnungswesen von Oberhünigen durch die Rechnungsführerin von Zäziwil besorgt.</p>
<i>Neuerungen für die Bevölkerung</i>	Durchgehende Öffnungszeiten in Zäziwil. Die Öffnungszeiten in der Gemeinde Oberhünigen an zwei Halbtagen pro Woche bleiben bestehen.
<i>Erste Reaktionen</i>	<p>Es sind nur positive Reaktionen bekannt, vor allem wegen den durchgehenden Öffnungszeiten in Zäziwil.</p> <p>Gradmesser der Zufriedenheit wird die OgR-Revision an der GV vom 9. 6. 2000 sein.</p>
<i>Die Sicht der Gemeindegeschreiberin</i>	<p>Sehr positive Beurteilung</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Arbeit im Team («man ist nicht einsam und auf sich allein abgestellt»); • mit der flexiblen Arbeitsaufteilung kann auch Verantwortung abgegeben werden; • die neue Arbeitsorganisation (nach System Abplanalp-Ramsauer AG, wie in Zäziwil) erlaubt ein wesentlich effizienteres Arbeiten (Produktivitätssteigerung).
<i>Die Sicht der Gemeindepräsidentin</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Die neue Lösung bietet eine sicherere und breitere Erfahrung und Meinungsbildung für Verwaltung und Behörden. • Die Erfahrungen der Gemeinde Zäziwil im Bauwesen, etc. sind eine wertvolle Grundlage für Entscheidungen in Oberhünigen. • Ein grosser Vorteil ergibt sich bei der Stellvertretungsregelung im Fall von Ferien oder Krankheiten. • Nicht zuletzt besteht ganz klar die Erwartung, dass die neue Lösung mittel- und langfristige kostengünstiger ist.
<i>Zur Interpretation des Zahlenmaterials</i>	Vergleichsjahre: Rechnung 1999 und Budget 2000. Im Budget 2000 sind kleinere, einmalige Anschaffungen, welche das Budget erhöhen werden, nicht berücksichtigt.

	<p>Durch die Reduktion des Arbeitspensums von 90 % auf 70 % können Einsparungen von jährlich rund CHF 20'000 erzielt werden. Dies entspricht rund einem Steuerzehntel der Gemeinde Oberhünigen. Ein Leistungsabbau findet nicht statt, im Gegenteil erhöht sich die Leistung durch die durchgehenden Öffnungszeiten. Die Einsparung geht ausschliesslich auf eine Produktivitätssteigerung zurück, wie sie nur in einem kleinen Team mit Delegation von Aufgaben möglich ist.</p> <p>Der Bruttoaufwand pro Kopf sinkt von CHF 527 (Rechnung 1999) auf CHF 440 (Budget 2000) und nähert sich somit dem berechneten Durchschnittswert von CHF 400 . Dasselbe Bild entsteht, wenn anstelle des Bruttoaufwandes der Nettoaufwand bzw. die Funktion 029 herangezogen wird.</p>
<i>Verwaltungsstrukturen</i>	<p>Was vorher von einer Person mit einem Pensum von 90 % bewältigt werden musste, wird nun mit 70 % eines vollen Pensums entschädigt. Unter der neuen Regelung werden die Arbeiten auf höchstens vier verschiedene Personen verteilt. Von diesen vier Personen haben zwei die Gemeindeschreiberausbildung.</p> <p>Besonders hervorzuheben als Beispiele für Produktivitätsgewinne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Für GR-Sitzungen wurde Akteneinsicht und die Einteilung in A, B, und C-Geschäfte eingeführt; dadurch werden die Sitzungen verkürzt, der GR bekommt Zeit für wesentliche Fragen. • Wurden früher die Beschlüsse des GR in Briefform eröffnet, so wird heute nur noch mit Protokollauszügen gearbeitet. • Steuern werden neu via System Steuerverwaltung und Gebühren direkt, mit einer Schnittstelle zur FiBu sowie Debitoren über VESR verrechnet, das ergibt ebenfalls erhebliche zeitliche Einsparungen.
<i>Leistungsindikatoren</i>	<p>Grösse des Gemeinderates, Sitzungsrhythmus sowie Anzahl Kommissionen und deren Sitzungsrhythmus sind unverändert.</p>
<i>ausschlaggebend für die IKZ</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kostensenkung; • Zusicherung, dass damit keine Fusion von Gemeinden angestrebt wird (in der Vereinbarung wird die politische Selbständigkeit garantiert); • personelle Situation (Stelleninhaberin wurde frühzeitig pensioniert, die Stelle ausgeschrieben und die umliegenden Gemeinden für eine IKZ angefragt); • initiative Gemeindebehörde und Meinungsführerschaft des Gemeindepräsidenten.

Projekt «Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung»

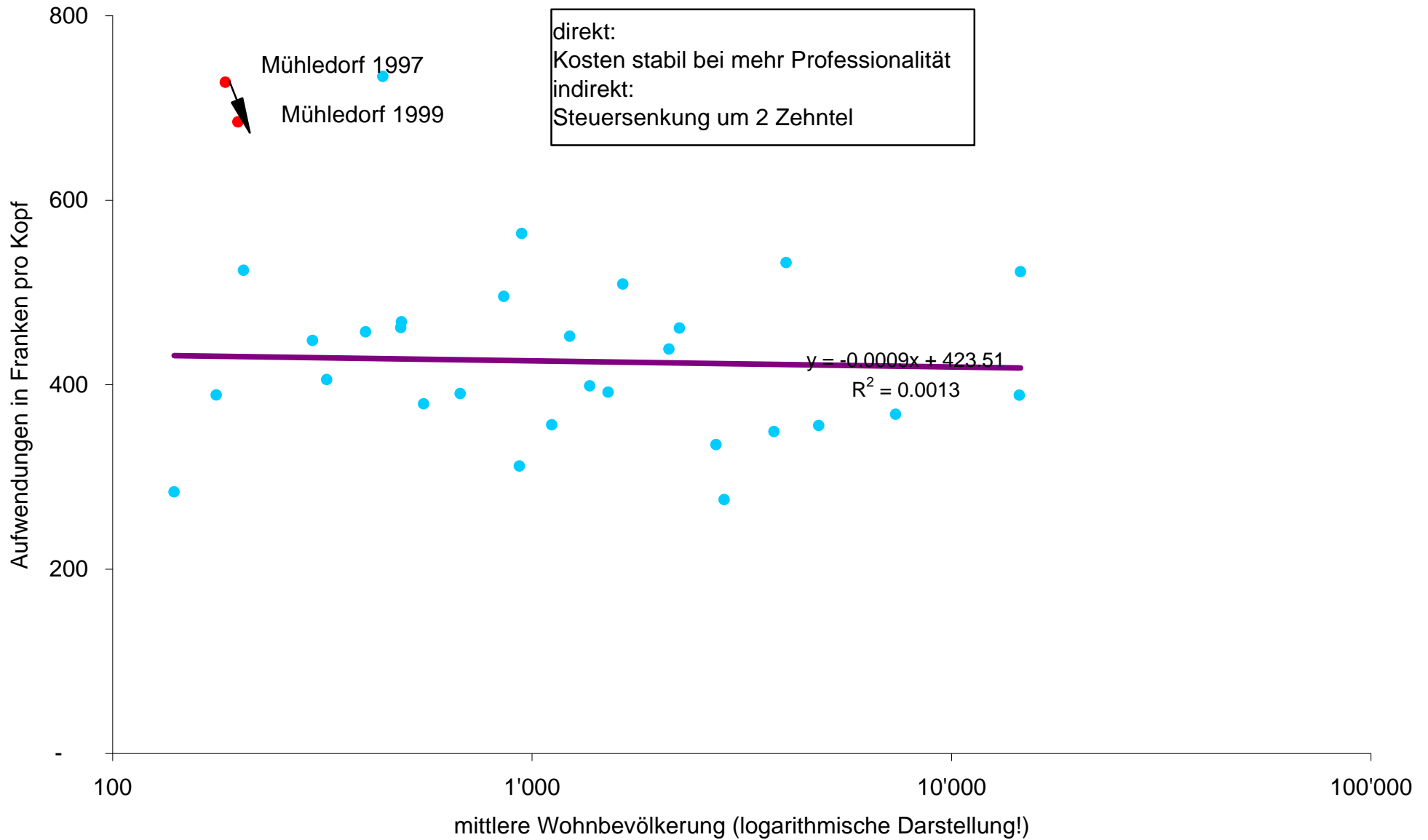
Gemeinde: **Wanzwil**

<i>Interview</i>	Mit Herrn Bruno Zimmermann, Gemeindeschreiber von Wanzwil seit 1. 4. 1999, geführt am 24. 5. 2000 in der Gemeindeverwaltung Heimenhausen.
<i>Kurzbeschreibung des Zusammenarbeitsmodelles</i>	<p>Die Gemeindeverwaltung von Wanzwil wird von Heimenhausen aus geführt. Dis-tanz zwischen den beiden Orten: ca. 1 km. In Wanzwil gibt es keine Gemeindever-waltung mehr.</p> <p>Ausgelagerte Bereiche: Gemeindeschreiberei. Die Finanzverwaltung wird von der bisherigen Finanzverwalterin privat weiter geführt (Pensum: 15 %).</p> <p>Rechtsgrundlage: Schriftliche Vereinbarung. Die entsprechenden Grundlagen im Organisationsreglement sind an den Gemeindeversammlungen von Wanzwil am 2. 3. 1999 und von Heimenhausen im Sommer 1999 genehmigt worden.</p> <p>Arbeitsverhältnis: Das Personal (Gemeindeschreiber mit Finanzverwalter-Ausbil-dung, eine Gemeindeschreiberin und eine KV-Angestellte, zusammen 160 Stellen-prozente) ist in Heimenhausen angestellt.</p> <p>Besondere Kennzeichen: Herr Zimmermann kann Arbeiten im kleinen Team dele-gieren.</p>
<i>Neuerungen für die Bevölkerung</i>	Gemeindeschreiberei in Wanzwil wurde geschlossen, die Bürgerinnen und Bürger müssen nach Heimenhausen gehen. Durchgehende Öffnungszeiten in Heimenhau-sen (ohne Freitagnachmittag) – früher: Öffnung an drei Halbtagen.
<i>Erste Reaktionen</i>	Es sind nur positive Reaktionen bekannt, vor allem wegen den durchgehenden Öff-nungszeiten in Heimenhausen.
<i>Die Sicht des Gemein-de-schreibers</i>	<p>Sehr positive Beurteilung</p> <ul style="list-style-type: none"> • flexible Arbeitsaufteilung • mehr Abwechslung durch die Betreuung von zwei Gemeinden
<i>Die Sicht des Gemeindepräsi-denten</i>	<p>Im Vordergrund sind nach über einem Jahr Erfahrung mit dem neuen Modell folgende Punkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tiefere Verwaltungskosten • ständige Öffnungszeiten auch während Krankheiten, Ferien, Weiterbildung • gute Zusammenarbeit der Behörde mit der Verwaltung in Heimenhausen.
<i>Zur Interpre-tation des Zahlen-materialies</i>	<p>Die Gemeinde Heimenhausen erhält gemäss Budget 2000 für die Führung der Gemeindeverwaltung von Wanzwil (ohne Finanzverwaltung und ohne AHV-Zweigstelle) eine Entschädigung von CHF 51'300 für ein geschätztes Pensum von 30 % einer vollen Stelle.</p> <p>Damit sinken die durchschnittlichen Bruttoaufwendungen der Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung) von CHF 523 pro Kopf (Rechnung 1998) auf CHF 397 pro Kopf (Budget 2000) oder um rund CHF 29'600 pro Jahr, was rund 1 ½ Steueranlagezehntel (= CHF 20'700) ausmacht.</p> <p>Damit liegt der Bruttoaufwand pro Kopf im Durchschnitt von CHF 400 pro Kopf.</p>

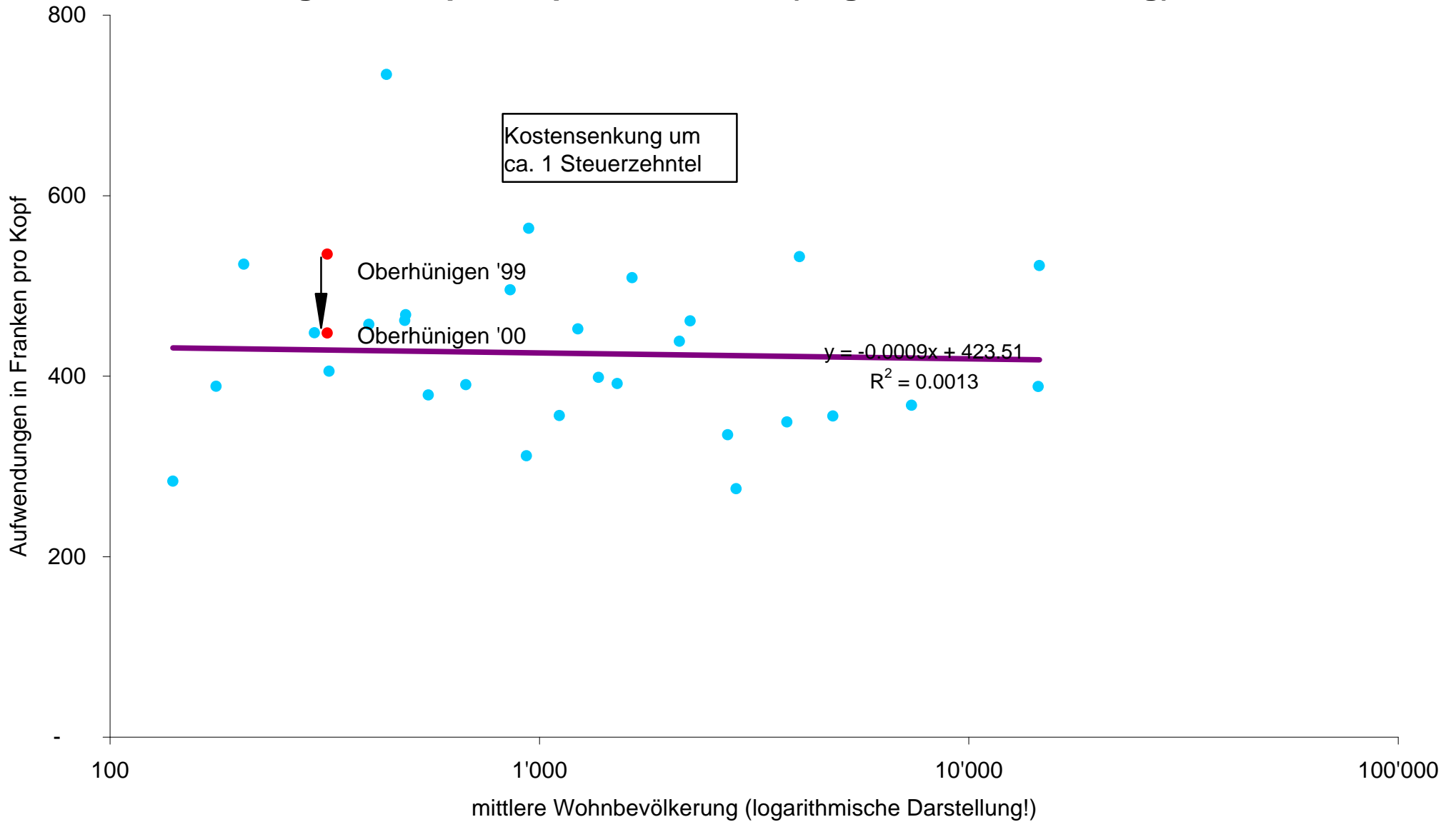
<i>Verwaltungsstrukturen</i>	Was vorher von einer Person mit einem Pensum von 65 % bewältigt werden musste, wird nun mit 30 % eines vollen Pensums entschädigt. Unter der neuen Regelung werden die Arbeiten auf höchstens drei verschiedene Personen verteilt. Von diesen drei Personen haben zwei die Gemeindeschreiberausbildung und eine die Finanzverwalterausbildung.
<i>Leistungsindikatoren</i>	Grösse des Gemeinderates und Sitzungsrhythmus sind unverändert geblieben. Die Zahl der Kommissionen wurde von drei auf eine reduziert. Aufgehoben wurden die Steuer- sowie die Schatzungskommission. Beibehalten wurde die Rechnungsprüfungskommission.
<i>ausschlaggebend für die IKZ</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Wanzwil war nicht an eigenes Verwaltungsgebäude gebunden; • im Bereich EDV hätte die Aufrüstung der alten Anlage Kosten von CHF 25'000 bis CHF 30'000 verursacht; • markante Kostensenkung; • Gemeindeschreiberwechsel; • das Personal von Heimenhausen zeigte sich aufgeschlossen und hat sich engagiert für die neue Lösung; • ein politischer Wille in Wanzwil war vorhanden; • viele BehördenvertreterInnen von Wanzwil und Heimenhausen kennen sich aus der Schulzeit im gleichen Schulhaus; • die geographische Lage ist ideal (keine künstliche Trennung durch Gewässer, Autobahn, etc.); • viele und gute Erfahrungen in der IKZ (Wasser, Abwasser, regionaler Sozialdienst, Sekundarschulverband); • die vereinbarte Lösung ist sehr einfach (Pauschalvereinbarung).

Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung - eine Zwischenbilanz

Bruttoaufwendungen 1997 pro Kopf - Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung)



Bruttoaufwendungen 1997 pro Kopf - Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung)



Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Verwaltung - eine Zwischenbilanz

Bruttoaufwendungen 1997 pro Kopf - Funktion 0 (Allgemeine Verwaltung)

