

Effizienzpotenzial der Gemeinden

Wenn die Gemeindeaufgaben und die Gemeindestrukturen in Liechtenstein zur Sprache kommen, wird gerne die Frage aufgeworfen, ob die Aufgabenerfüllung der Gemeinden in der heutigen Form noch zeitgemäss ist. In einer Zusammenlegung von Gemeinden oder Gemeindeaufgaben wird oft erhebliches Einsparpotenzial geortet. Die Stiftung Zukunft.li hat diese Fragen in ihrer kürzlich veröffentlichten Studie «Effizienzpotenzial der Gemeinden – Aufgabenerfüllung im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Fusion» aufgegriffen und liefert damit einen Beitrag für eine zielgerichtete Diskussion in dieser Thematik. **Text: Thomas Lorenz, Stiftung Zukunft.li**

Wenig Gründe für kurzfristige Strukturanpassungen

Ein Vergleich der Gemeindestrukturen in Liechtenstein mit jenen der anderen deutschsprachigen Länder zeigt, dass die Median-Einwohnergrösse (die eine Hälfte der Gemeinden liegt über und die andere Hälfte unter dem Medianwert) der liechtensteinischen Gemeinden deutlich über derjenigen der Vergleichsländer liegt (siehe Abbildung 1). Die Gemeindegrösse ist – kombiniert mit Problemen bei der Besetzung politischer Funktionen oder mit einer problematischen Finanzlage – oft Auslöser von Fusionsdiskussionen. Diese Aspekte geben in Liechtenstein aktuell keinen Anlass zu tiefgreifenden Strukturanpassungen.

Effizienzpotenziale durch Integration

Dennoch dürfen die Steuerzah-

ler den Anspruch stellen, dass die öffentliche Hand ihre Aufgaben in der gewünschten Qualität möglichst effizient erbringt. In ihrer Studie untersucht Zukunft.li mögliche Effizienzpotenziale der liechtensteinischen Gemeinden in drei möglichen Stufen: erstens durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden, zweitens durch die Auslagerung von Aufgaben an selbständige Einheiten und drittens durch Gemeindefusionen. Ausgangspunkt bildet die heutige Zusammenarbeit der Gemeinden, im Folgenden kurz IKZ – Interkommunale Zusammenarbeit (siehe Abbildung 2).

Unterland mit deutlich stärkerer Kooperation

Die IKZ-Intensität, also die Kooperationshäufigkeit der einzelnen Gemeinden, ist sehr unterschiedlich. Fast jede Kom-

bination ist anzutreffen, von der 2-Gemeinden-Konstellation bis zur Zusammenarbeit aller 11 Gemeinden. Beispiele dafür sind die gemeinsame Wertstoffsammelstelle Vaduz-Triesen (2 Gemeinden), die Forstgemeinschaft Gampprin-Ruggell-Schellenberg (3 Gemeinden), die Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (5 Gemeinden), die Stiftung «Offene Jugendarbeit» (10 Gemeinden) oder der Abwasserzweckverband Liechtenstein (alle 11 Gemeinden).

Auffallend ist der Unterschied in der Zusammenarbeitsintensität in den beiden Landesteilen. Die Unterländer Gemeinden sind deutlich stärker vernetzt als die Gemeinden im Liechtensteiner Oberland. Gamprin erbringt seine Leistungen am häufigsten in IKZ-Strukturen, Balzers am wenigsten.

Grundsätzlich verfügt jede Organisation über Potenzial, ihre Aufgaben durch Anpassungen von Strukturen und Prozessen, Investitionen in Systeme, Weiterbildung der Mitarbeitenden usw. effizienter wahrzunehmen. Anders als in der Privatwirtschaft, wo Marktkräfte die Unternehmen zwingen, diese Potenziale ständig zu überprüfen und aus-

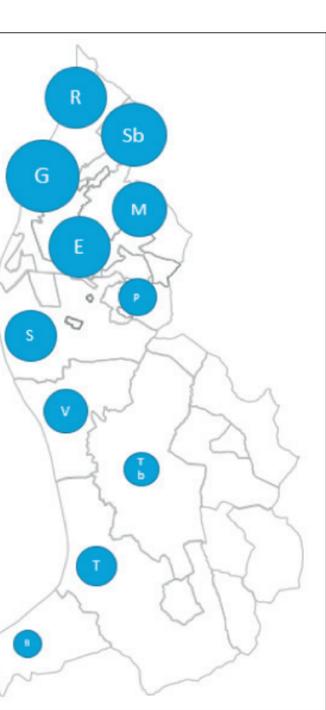


Abb.2

zuschöpfen, fehlt dieser Druck bei der öffentlichen Hand. Die Studie legt den Fokus jedoch nicht auf die innerbetrieblichen Prozesse der einzelnen Gemeinden. Vielmehr untersucht sie mögliche Effizienzpotenziale, die sich aus einer verstärkten Zusammenarbeit und damit durch Gröszen- und Spezialisierungsvorteile in der gemeinsamen Aufgabenerfüllung der Gemeinden ergeben können. Zu diesem Zweck werden drei Integrationsstufen analysiert. Die Intensität der Zusammenarbeit wie auch

der Integration in Bezug auf die Organisationsstruktur nehmen dabei von Stufe zu Stufe zu (Abbildung 3).

Bei der ersten Stufe untersucht die Studie das Potenzial einer verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der bestehenden Organisationsstrukturen der Gemeinden (Integrationsstufe 1). Ein bestehendes Beispiel dafür ist die Forstgemeinschaft Gampprin-Ruggell-Schellenberg.

Der zweite Ansatz zeigt die Wirkung der Auslagerung von Gemeindeaufgaben an eigenständige Organisationsstrukturen (Integrationsstufe 2). Dieses Modell wird heute zum Beispiel im Bereich der Familienhilfe, der offenen Jugendarbeit oder der Wasserversorgung im Unterland praktiziert.

Die Integrationsstufe 3 schliesslich betrachtet die Auswirkungen von Gemeindefusionen.

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) und Gemeindefusionen – Pro und Kontra

Sowohl von Gemeindefusionen wie auch von einer verstärkten Zusammenarbeit von Gemeinden gehen verschiedene Vor- und Nachteile aus. Diese werden in Literatur und Praxis breit diskutiert und sind teilweise auch widersprüchlich.

Als Vorteile von Gemeindefusionen werden nebst Kosteneinsparungen unter anderem auch Qualitätssteigerungen, eine hö-

here Professionalisierung oder eine grössere Flexibilität in Raumplanungsfragen genannt. Auf der Kontraseite stehen Argumente wie der Verlust von Bürgernähe und von Identität, ein abnehmendes Miliz-Engagement oder auch Status-Quo-Garantien bei Fusionen, durch welche das Potenzial zur Kostenreduktion nicht ausgeschöpft wird.

Auch von der interkommunalen Zusammenarbeit werden generell Kosteneinsparungen und Qualitätssteigerungen erwartet. Zudem wird es als Vorteil gesehen, dass die lokalen Verhältnisse für die Aufgabenerfüllung besser berücksichtigt werden und für unterschiedliche Aufgaben auch dazu passende Kooperationen abgeschlossen werden können. Andererseits wird die politische Steuerung und die Mitsprache der Einwohner durch einen höheren Koordinationsaufwand erschwert und die direktdemokratische Kontrolle durch die Auslagerung von Entscheidungskompetenzen an Gremien – zum Beispiel eine Delegiertenversammlung – erschwert.

Effizienzpotenzial durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen 6,5 und 8 Mio. Franken
Zur Untersuchung der Frage, ob in einer stärkeren Zusammenarbeit der Gemeinden noch zusätzliches Effizienzpotenzial vorhanden ist, hat die Stiftung Zukunft.li unter Führung der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur einen Work-

shop mit den Gemeindevorstehern durchgeführt. Ziel war es, von den Gemeindevertretern zu erfahren, in welchen Aufgabebereichen aufgrund welcher Überlegungen noch nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten zur Zusammenarbeit bestehen. Als Resultat identifizieren die Gemeindevertreter bei einer Auswahl von 29 Aufgabebereichen die grössten Potenziale im Informatikbereich, beim Feuerwesen und bei der Waldbewirtschaftung. Andererseits werden die Einsparmöglichkeiten im Sozialbereich, bei der Alpwirtschaft oder beim öffentlichen Verkehr als sehr gering eingeschätzt. Als Hauptgrund für das Einsparpotenzial wird in erster Linie eine bessere Auslastung der Ressourcen (Personal, Maschinen usw.) gesehen.

Um zu berechnen, wie sich diese Einschätzungen finanziell auswirken, wurden in der Studie drei verschiedene Gemeindemodelle definiert (Abbildung 4):

Es handelt sich bei den drei Modellen nicht um Vorschläge für neue Gemeindestrukturen. Vielmehr werden sie dazu verwendet, die finanziellen Auswirkungen von veränderten Gemeindestrukturen zu modellieren und zu beziffern.

Bei dieser ersten Integrationsstufe bewegt sich das Effizienzpotenzial je nach Gemeindemodell in einer Gröszenordnung zwischen 5 % und 7 % des Nettoaufwands der Gemeinden und

beläuft sich damit auf rund 6,5 bis 8 Mio. Franken. Rund zwei Drittel davon entfallen auf die Bereiche «Kultur/Freizeit», «Allgemeine Verwaltung» und «Umwelt/Raumordnung».

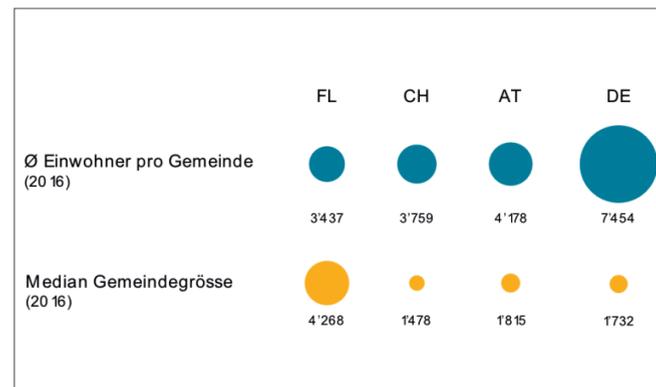
Effizienzpotenzial durch Auslagerung von Aufgaben in eigenständige Organisationsstrukturen

Die Gemeinden haben heute schon Erfahrung mit rechtlich selbständigen Organisationen. Grundsätzlich könnte – mit Ausnahme der politischen Funktionen – bei jeder Gemeindeaufgabe eine Auslagerung angedacht werden. Vor allem Aufgaben, für welche Spezialkompetenzen erforderlich sind, eignen sich für einen solchen Ansatz. Diese Kompetenzen müssen sonst in den einzelnen Gemeindeverwaltungen aufgebaut oder mit hohem Aufwand erhalten werden.

Die Studie von Zukunft.li hat für diese Integrationsstufe drei Aufgabebereiche genauer analysiert: die Wasserversorgung, die Forstwirtschaft und die zentralen Verwaltungstätigkeiten der Gemeinden wie Finanzverwaltung, Bauverwaltung usw.

Die **Wasserversorgung** bietet sich für eine genauere Betrachtung an, weil für diese Gemeindeaufgabe heute in Liechtenstein zwei unterschiedliche Umsetzungskonzepte bestehen. Während die Oberländer Gemeinden eigene Wasserwerke führen, haben sich die fünf Gemeinden im Unterland in der Wasserversor-

Abb.1



Quelle: Stiftung Zukunft.li, Studie «Effizienzpotenzial der Gemeinden»

Abb.3

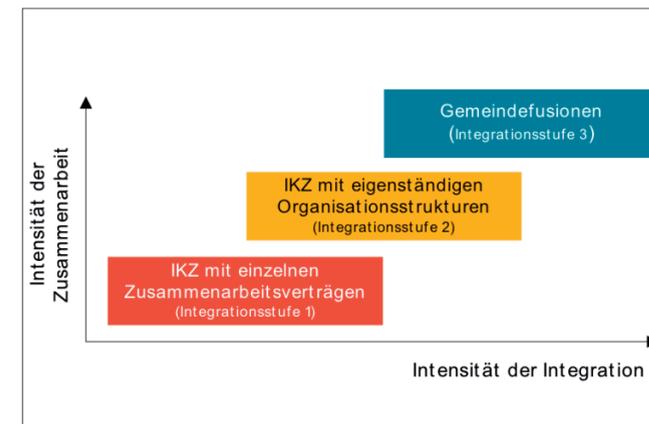
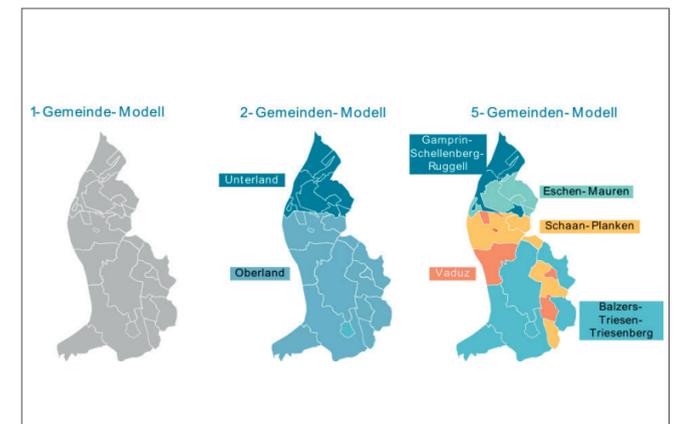


Abb.4



gung Liechtensteiner Unterland (WLU) zusammengeschlossen. Untersucht wurde nun die Frage, ob sich bereits aus dieser unterschiedlichen Organisationsform Synergieeffekte ergeben. In einer Simulationsrechnung wurde die Annahme getroffen, dass die Oberländer Gemeinden die Aufgabe ebenfalls an einen Verbund «Wasserversorgung Liechtensteiner Oberland» (WLO) auslagern und so die gleichen betrieblichen Kennzahlen erreichen wie die WLU. Das Resultat zeigt, dass bei einer vollen Ausschöpfung des Potenzials Einsparungen in der Grössenordnung von bis zu 20 % des Netto-Betriebsaufwands möglich sein sollten. Die Studie weist darauf hin, dass zwar unterschiedliche topografische und organisatorische Voraussetzungen bei diesem Vergleich zu berücksichtigen sind, erachtet das Synergiepotenzial jedoch als realistisch.

Ein ähnlicher Ansatz wurde für den Bereich der **Forstwirtschaft** gewählt. Die Kennzahlen der Liechtensteiner Forstbetriebe wurden mit denjenigen von Betrieben aus der Schweiz verglichen. Dazu wurden Gemeinden aus Schweizer (Berg-)Kantonen herangezogen, die ihren Wald unter ähnlichen Voraussetzungen bewirtschaften (v. a. Höhenlagen, Schutzwaldfunktion). Es zeigt sich, dass die Betriebe in Liechtenstein im Durchschnitt deutlich kleinere Flächen bewirtschaften. Der Personalaufwand pro Hektar Waldfläche

wie auch die gesamten Betriebsaufwände liegen in Liechtenstein höher als der Durchschnitt der Vergleichsregionen. Das Resultat dieser Modellierung ergibt ein Synergiepotenzial von deutlich über 20 %, wenn dieses voll ausgeschöpft wird. Auch hier weisen die Autoren darauf hin, dass aufgrund der Datengrundlage nicht alle relevanten Grössen wie z. B. Hiebsatzgrösse oder Maschinenauslastung berücksichtigt werden können. Die Modellierung soll aber Denkanstösse für die zukünftige Zusammenlegung heutiger Forstbetriebe geben.

Die Bildung von **Dienstleistungszentren** ist die dritte in der Studie untersuchte Auslagerungsvariante. Dafür eignen sich vor allem diejenigen Verwaltungstätigkeiten, die keinen oder nur einen geringen direkten Kundennutzen für die Einwohner schaffen. Die Vorteile liegen z. B. in der Spezialisierung, einer besseren Auslastung von Fachexperten oder einfacheren Stellvertreterregelungen. Aber auch Nachteile werden angeführt: So verringert die Zentralisierung z. B. die Nähe zu den internen «Kunden» (Gemeindebehörden) oder die Mitarbeitenden in den Dienstleistungszentren verlieren durch die zunehmende Distanz den Bezug zu den Kerndienstleistungen der Gemeinden. Das Effizienzpotenzial wird in der Studie grob auf rund 5 % – 0,65 Mio. Franken – beziffert.

Gemeindefusionen: Effizienzpotenzial im vergleichbaren

Rahmen wie bei verstärkter Zusammenarbeit

Wenn sich zwei oder mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen, wächst die Einwohnerzahl. Gemeinhin wird angenommen, dass dadurch der Aufwand pro Einwohner sinkt und damit Einsparungen erzielt werden können. Dieser Ansatz wurde in der Studie durch einen Vergleich mit einem Datenpool von 821 Schweizer Gemeinden untersucht. Interessant dabei ist die Tatsache, dass sich die Kurvenverläufe der einzelnen Aufgabengebiete deutlich unterscheiden.

In den Bereichen «Allgemeine Verwaltung» und in geringerem Ausmass bei «Verkehr» und «Umwelt/Raumordnung» sinkt der Aufwand pro Kopf bei zunehmender Einwohnergrösse. Im «Bildungswesen» oder auch bei «Kultur/Freizeit» hingegen steigt der Nettoaufwand mit zunehmender Gemeindegrösse zuerst an und sinkt ab einer bestimmten Einwohnerzahl wieder. Es lässt sich folglich in Bezug auf die Aufwendungen pro Kopf keine optimale Gemeindegrösse ableiten. Diese Kurvenverläufe wurden auf die drei für die Studie definierten Gemeindefusionen (Abbildung 4) angewendet. Die stärksten Effekte mit rund 12 % des Nettoaufwands ergeben sich im 1-Gemeinde-Modell. Dieses stellt allerdings einen sehr theoretischen Ansatz dar, da zwei Staatsebenen mit identischer Grösse nur wenig Sinn ergeben. Im Modell mit 2 respektive mit 5 Gemeinden liegt das Potenzial bei voller Ausschöpfung in der Grössenordnung von 5 % des Nettoaufwands.

Die Studie der Stiftung Zukunft.li sowie die Grundlagenstudie der **HTW** können unter www.stiftungzukunft.li/publikationen heruntergeladen oder per Mail an info@stiftungzukunft.li als gedrucktes Exemplar bestellt werden.

EMPFEHLUNGEN ZU HANDEN DER POLITIK

Die Stiftung Zukunft.li formuliert auf Basis dieser Untersuchungen drei zentrale Empfehlungen zu Händen der Landes- und Gemeindepolitik:

- Das vorhandene Effizienzpotenzial soll durch einen Ausbau der Zusammenarbeit der Gemeinden und durch die Auslagerung ausgewählter Aufgaben genutzt werden. Vorteile wie Kosteneinsparungen oder Qualitätssteigerungen können auf diesem Weg realisiert werden, ohne die Nachteile von Gemeindefusionen eingehen zu müssen.
- Art, Umfang und Qualität der Aufgabenerfüllung wie auch die Strukturen der Gemeinden sollen periodisch in einem strukturierten Prozess untersucht und gegebenenfalls an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Je nach Entwicklung können längerfristig auch Gemeindefusionen eine sinnvolle Variante für die kommunale Aufgabenerfüllung darstellen.

- Die finanzielle Autonomie der Gemeinden soll durch eine klare Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung gestärkt werden. Die heute noch mit dem Land bestehenden Mischfinanzierungen sollten aufgehoben werden.

Thomas Lorenz (Geschäftsführer) Betriebsökonom HWV

Nach einer kaufmännischen Lehre und der betriebswirtschaftlichen Ausbildung an der HWV St. Gallen war Thomas Lorenz im Controllingbereich einer liechtensteinischen Bank tätig. Von 1994 bis 2015 arbeitete er bei der Stabsstelle Finanzen der liechtensteinischen Regierung und leitete diese von 2004 bis Februar 2015. In dieser Funktion verantwortete er den kurz- und mittelfristigen Planungsprozess für den

Landeshaushalt und war wesentlich in finanzpolitische Projekte wie beispielsweise der Neustrukturierung der Corporate-Governance-Regelungen des Landes und seiner Beteiligungen, der Reform des Finanzausgleichssystems, der Sanierung des Staatshaushalts oder der Sanierung und Neuausrichtung der staatlichen Pensionskasse involviert.

Seit Juni 2015 leitet er die Geschäftsstelle der Stiftung Zukunft.li.



Demokratie braucht den Diskurs

Es ist ein Wesensmerkmal liberaler Demokratie, dass die Mehrheit ihre Wert- und Moralvorstellungen nicht für alle verbindlich machen kann. Das Mehrheitsprinzip wird durch das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und den damit einhergehenden Schutz der individuellen Freiheit beschränkt. Genau diese liberale Demokratie sieht sich nun gezielten Angriffen ausgesetzt. So verkündet beispielsweise Ungarns Ministerpräsident Viktor Orban das Ende der liberalen Demokratie. Als Alternative proklamiert er eine christliche Demokratie, die Multikulturalismus und Migration ablehnt und für christliche Werte einsteht.

Orban bildet die Speerspitze der Rechtspopulisten in Europa. Im Erfolg des Rechtspopulismus widerspiegeln sich drei zentrale politische Herausforderungen der Gegenwart: Erstens sind die meisten Gesellschaften heute pluralistisch im Sinne einer Vielfalt an kulturellen, religiösen und weltanschaulichen Perspektiven. Zweitens spielen angesichts der Vielzahl an transnationalen Problemen multilaterale Entscheidungsprozesse eine immer wichtigere Rolle. Drittens sind die Gewinne der Globalisierung zwischen den Staaten, aber auch unter den verschiedenen Gesellschaftsschichten innerhalb eines Staates, oft ungleich verteilt.

Die westlichen Demokratien konnten ihr Versprechen von Freiheit, Gleichheit und Partizipation also bisher nicht vollkommen einlösen. Um den Vormarsch der Rechtspopulisten in Europa zu bremsen, braucht es deshalb zuallererst ein gewisses Mass an Selbstkritik. Darüber hinaus gilt es, eine der wenigen begrüssenswerten Begleiterscheinungen des Populismus zu nutzen: Durch den Populismus ist nämlich der Konflikt zurück in die Politik gekommen. Es wird wieder diskutiert und gestritten, statt einfach nur regiert und verwaltet.

Die Freude darüber wird aber getrübt durch den Stil dieser Debatten. Populisten schüren Emotionen, insbesondere Wut gegen das System und Angst vor dem Fremden. Die Konsequenz sind oft generalisierende und irrationale Schuldzuweisungen und ein schwindendes Vertrauen in politische Institutionen. Im Ergebnis führt dies zu einer Diffamierung einzelner Gruppen und schwächt

die Problemlösungsfähigkeit der Politik.

Wie kann diesem Trend begegnet werden? Unter dem Titel «Die Ohnmacht der Experten» wurde im Schweizer Forschungsmagazin «Horizonte» kürzlich eine Kommunikationsstrategie für die Wissenschaft gefordert mit dem Ziel, Fakten wieder mehr Autorität zu verschaffen. Dies ist sicher wichtig, wird aber nicht ausreichen. Denn in der Politik zählen nicht nur Fakten, sondern auch Werte. Der Schlüssel zu sachbezogenen Debatten liegt deshalb eher in der Förderung der politischen Bildung – sei es in der Schule oder im Rahmen der Erwachsenenbildung. In der Literatur werden dabei vor allem zwei Elemente hervorgehoben: Die Kritikkompetenz soll anregen, Quellen stets kritisch zu prüfen und danach zu fragen, was und wer von Politik und Gesellschaft ausgeschlossen wird. Die Konfliktkompetenz soll wiederum die Basis von Kompromissbildung

als Weg der Konfliktauflösung bilden. Flankiert werden diese beiden Kompetenzen durch eine politische Handlungskompetenz – also die Möglichkeit zu politischer Teilhabe.

Trifft die Politik auf mündige Bürgerinnen und Bürger, kann sie von den Reibungen zwischen verschiedenen Lebensweisen und Weltanschauungen nur profitieren. Jede Gesellschaft braucht die Debatte, um Probleme und Interessen sichtbar zu machen. Umgekehrt können Interessen und Probleme von der Politik nur aufgegriffen werden, wenn sie artikuliert werden. Mit einigem Optimismus und Geduld kann also in der von Populisten angetriebenen Debatte durchaus die Chance für mehr Demokratie im Sinne von Freiheit, Gleichheit und Partizipation gesehen werden.



DR. CHRISTIAN FROMMELT

Politikwissenschaftler, Direktor des Liechtenstein-Instituts