

Talschaftsfusionen im Berggebiet

Referat im Rahmen der Tagung der Avenir Suisse zur Zukunft der
Gebietsreformen in der Schweiz

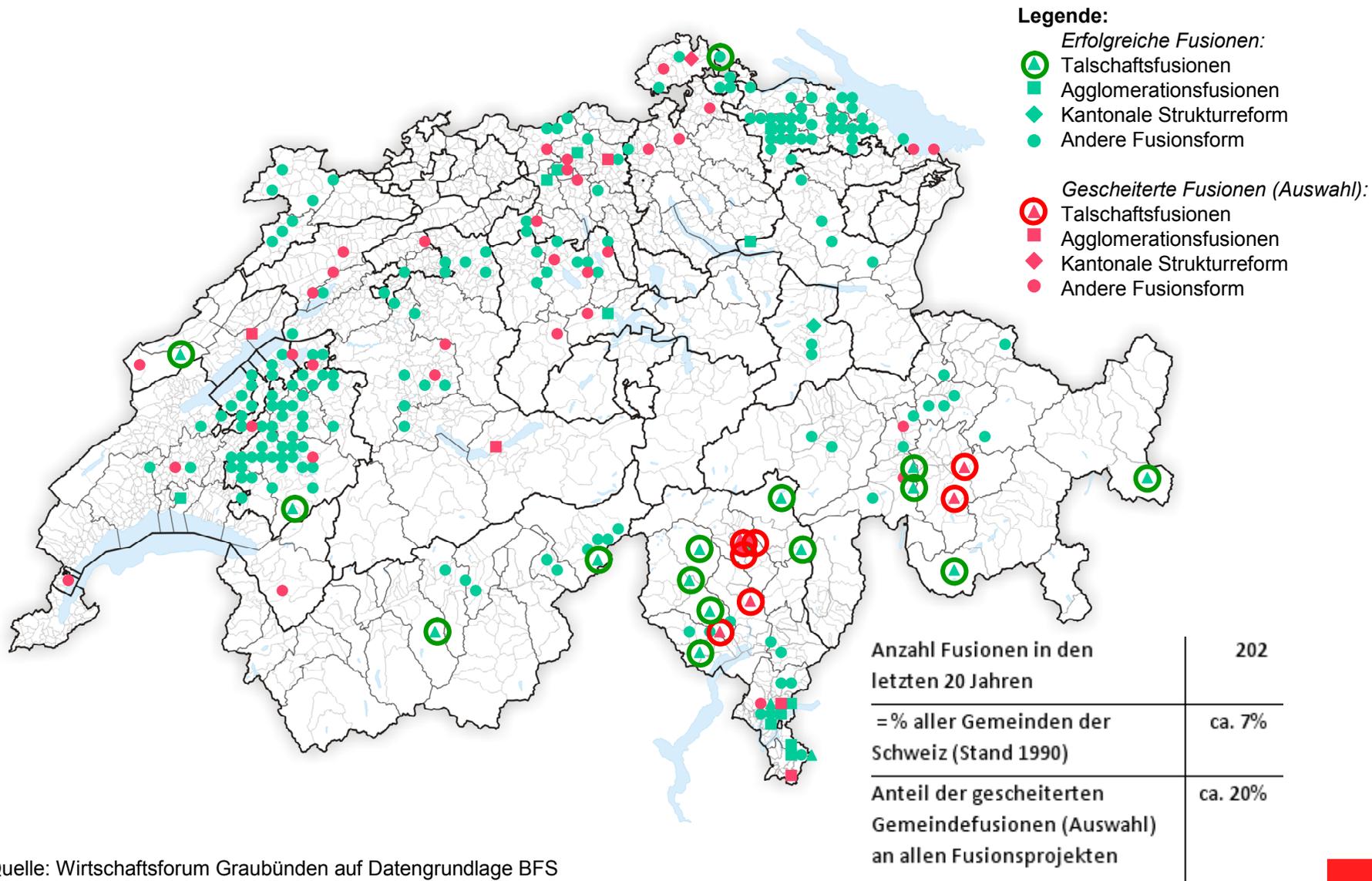
Peder Plaz, Geschäftsführer

Stein am Rhein, 20. November 2010

1. Warum Talschaftsfusionen im Berggebiet?
2. Was zeigen uns die Fallbeispiele?
3. Sollen Talschaftsfusionen erzwungen werden?

1 Warum Talschaftsfusionen im Berggebiet?

Gemeindefusionen in der Schweiz 1990 - 2010



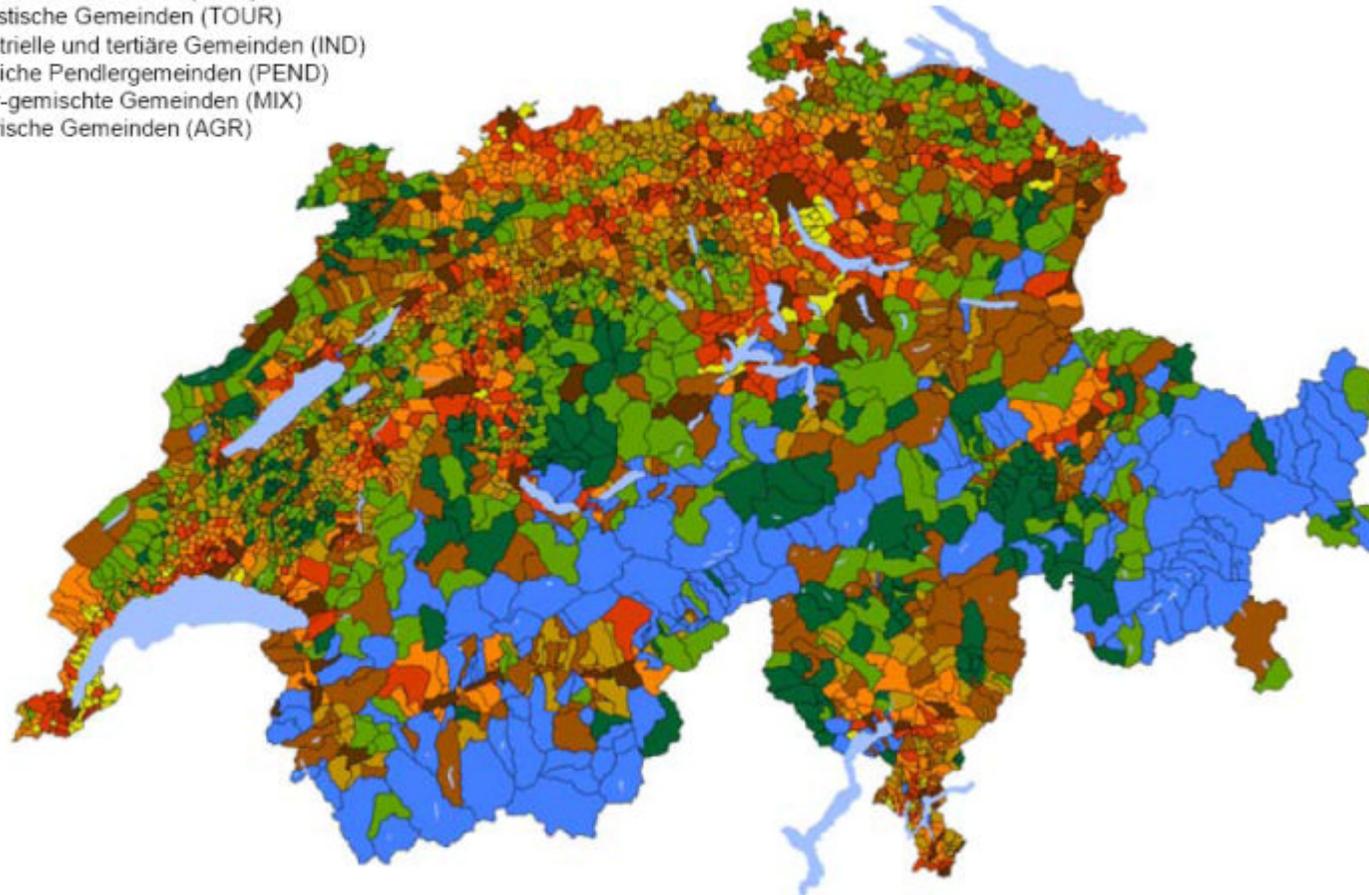
Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden auf Datengrundlage BFS

Bergregionen sind Tourismusgebiete

Gemeindetypologie des BFS in 9 Klassen, Gemeindestand 04.12.2000

Legende

-  Zentren (CEN)
-  Suburbane Gemeinden (SUB)
-  Einkommensstarke Gemeinden (RE)
-  Periurbane Gemeinden (PERI)
-  Touristische Gemeinden (TOUR)
-  Industrielle und tertiäre Gemeinden (IND)
-  Ländliche Pendlergemeinden (PEND)
-  Agrar-gemischte Gemeinden (MIX)
-  Agrarische Gemeinden (AGR)



Quelle: BFS

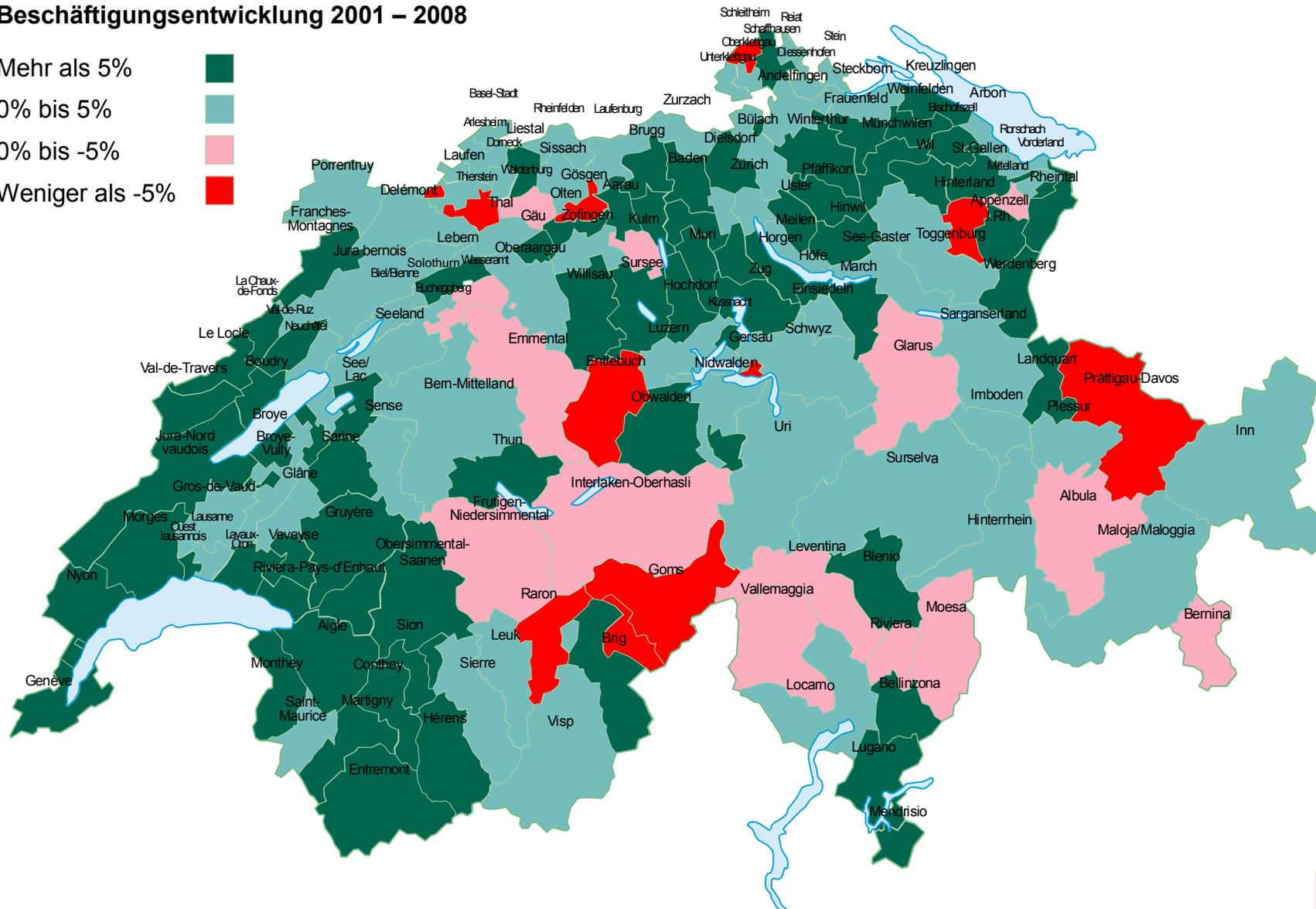
Globalisierung hat Städte gestärkt und Berggebiete geschwächt



Schwache Beschäftigungsentwicklung in Bergregionen

Beschäftigungsentwicklung 2001 – 2008

- Mehr als 5%
- 0% bis 5%
- 0% bis -5%
- Weniger als -5%



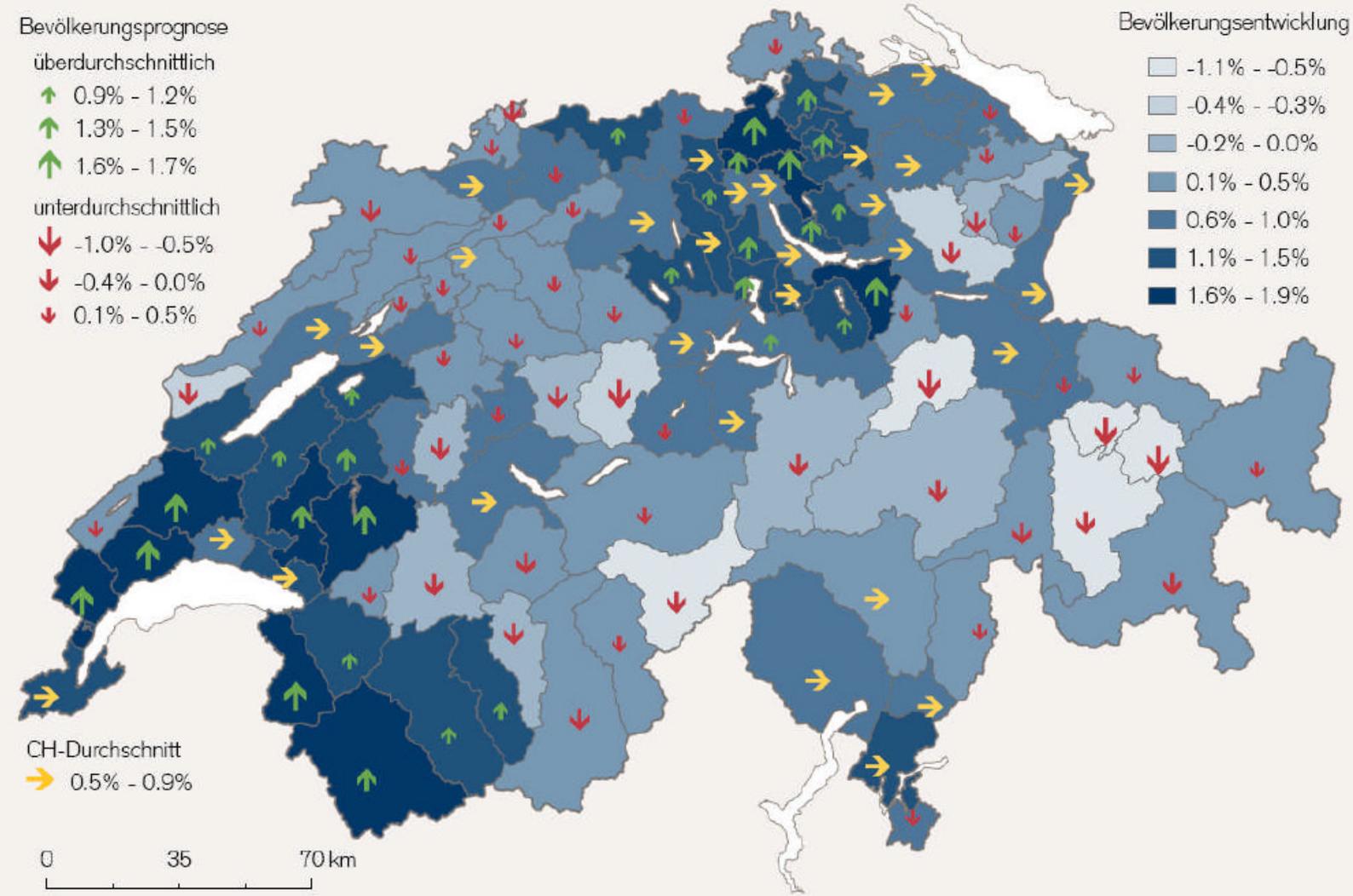
Quelle: Darstellung Wirtschaftsforum Graubünden auf Datenbasis BZ 2008; Grundkarte: Bundesamt für Landestopographie



Negative Bevölkerungsentwicklung in Berggebieten zu erwarten

Bevölkerungsentwicklung 1998-2020

Bevölkerungsentwicklung 1998-2008 in Prozent, CH = 0.8% p. a.; Bevölkerungsprognose 2008-2020 in Prozent, CH = 0.7% p. a.

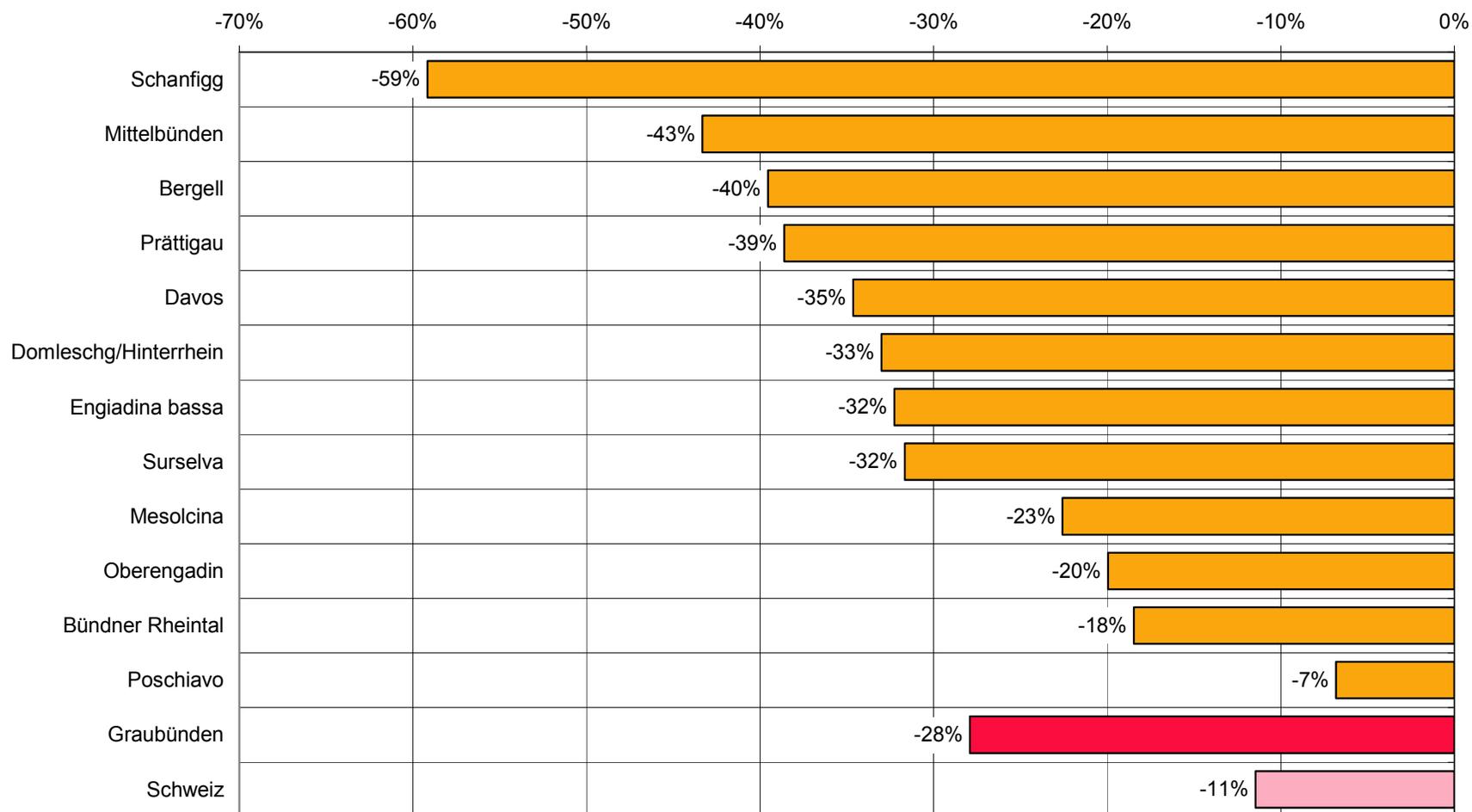


Quelle: Credit Suisse Economic Research



Graubünden: Geburtenraten sind in allen Regionen rückläufig

Ausgewählter Vergleich der Geburtenzahl 2005/2006 mit 1995/1996
(der „Geburten-tsunami“)



Quelle: BFS (Darstellung: Wirtschaftsforum Graubünden)

Ausgangslage der Gemeinden in Bergregionen bzgl. Fusionen

Ausgangslage

Abwanderung und
Rückläufige Geburten

- Fehlende Finanzen
- Fehlende personelle Ressourcen
- Schlechter Service Public
- Eingeschränkte Handlungsfähigkeiten
- Redimensionierung der Schulen

Möglicher Lösungsansatz

Tourismusrevitalisierung
erfordert Raumplanung
über mehrere Gemeinden

Funktionale
Räume

Talschaftsfusion

ABER!

Föderalismus

Top Down vs. Bottom Up

3 Was zeigen uns die Fallbeispiele?

3 Fallbeispiele = 2% der Schweizer Fläche

Surses:

Fusion 2006 abgelehnt

ca. 2'500 Einwohner; 320 km²

aus den Gemeinden Bivio, Cunter, Marmorera, Mulegns, Riom-Parsonz, Tinizong-Rona, Salouf, Savognin, Sur

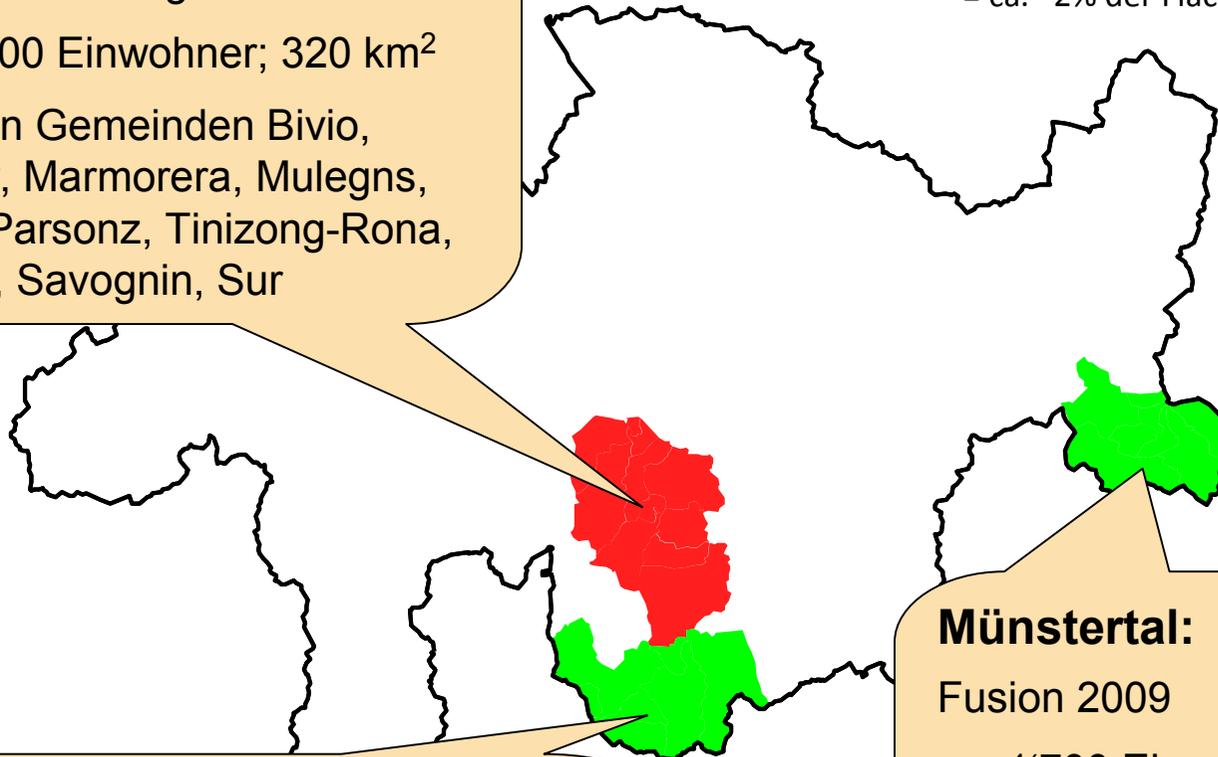
5'800 Einwohner

= ca. 3% der Bevölkerung Graubündens

770 km²

= ca. 11% der Fläche Graubündens

= ca. 2% der Fläche der Schweiz



Bergell:

Fusion 2010

ca. 1'600 Einwohner; 250 km²

aus den Gemeinden Soglio, Stampa, Castasegna, Bondo und Vicosoprano

Münstertal:

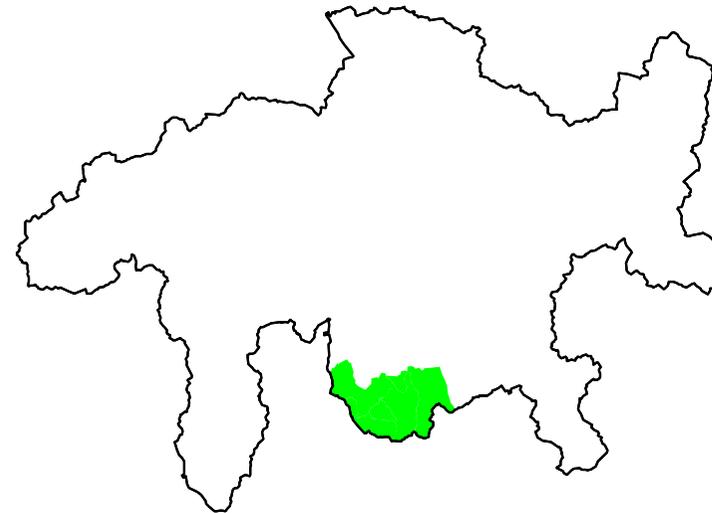
Fusion 2009

ca. 1'700 Einwohner; 200 km²

aus den Gemeinden Fuldera, Lü, Müstair, Sta. Maria, Tschierv, Valchava

Bergell - Grenzgebiet (I)

Fusion:	2010
Einwohner	1'600
Fläche	250 km ²
Gemeinden	5) Soglio, Stampa, Castasegna, Bondo, Vicosoprano



Ausgangslage (wie in Botschaft dargestellt):

- **Demographische Entwicklung** in den letzten Jahren besorgniserregend
 - Geburtenrate tief
 - Wenig Kinder im Schulalter
- Druck durch Neuausrichtung NRP und NFA auf kleine Gemeinden
- Kantonale Unterstützung bei Destinationsbildung im Tourismus → flexible und **entscheidungsfähige Gemeinde** notwendig
- **Regionalverbände** stossen an ihre **Grenzen** – Gemeindefusion ist somit logischer nächster Schritt



Bergell – Grenzgebiet (II)



Quelle: Google Earth



Bergell – Grenzgebiet (III)



Quelle: Google Earth



Bergell – Grenzgebiet (IV)

Pro (gem. Botschaft)

- **Stärkeres** Auftreten gegen Aussen
- Bessere Reaktion auf **NFA** und **NRP**
- Rückgang **Anzahl Behörden** und somit vereinfachte Rekrutierung geeigneter Behördenmitglieder
- Effizienzsteigerung, Professionalisierung und Nutzen von Synergien der Verwaltung bei gleichzeitiger **Kosteneinsparung**
- Mittelfristig **Rückgang** der **Steuerbelastung**

Kontra (gem. Botschaft)

- Dorfkultur leidet, Eigenheiten gehen verloren
- Gleichbehandlung der Dörfer schwierig
- Kosten der Fusion
- Erhöhung der Steuerbelastung
- Verlust von **Arbeitsplätzen**
- Verlust von **Service Public** in den einzelnen Dörfern
- **Überstimmung** der kleineren Dörfer durch die grösseren

Gründe für die erfolgreiche Fusion (gem. Beobachtern):

- **Politische Gremien** unterstützten Projekt und informieren Bevölkerung regelmässig
- Unterstützung durch einen **externen Coach** als neutralen Moderator
- Zentralisierung von Aktivitäten nicht zu weit vorantreiben – **dezentrale Strukturen** teilweise belassen (Schulen, Gemeindeverwaltung, Tourismusorganisation,...)
- Sicherung der **Verwaltungsstellen**

Val Müstair – Grenzgebiet (I)

Fusion:	2009
Einwohner	1'700
Fläche	200 km ²
Gemeinden	6) Fuldera, Lü, Müstair, Sta. Maria, Tschierv, Valchava



Ausgangslage (wie in Botschaft dargestellt):

- Rückläufige **Wirtschaftsentwicklung**
- Sinkende **Geburtenraten**
- Fehlende finanzielle und zeitliche Ressourcen für die Auseinandersetzung mit strategischen Fragen mit einer Gesamtsicht – **enger Handlungsspielraum**
- **Strukturwandel** in Land- und Forstwirtschaft sowie im Tourismus macht eine Anpassung der öffentlichen Strukturen notwendig
- **Erstarken** der Gemeinde notwendig
- **Förderung** von Gemeindefusionen durch den **Kanton**

Val Müstair – Grenzgebiet (II)



Quelle: Google Earth



Val Müstair – Grenzgebiet (III)



Quelle: Google Earth



Val Müstair – Grenzgebiet (IV)

Pro (gem. Botschaft)

- Besseres **Dienstleistungsangebot** dank Professionalisierung
- **Stärkeres** Auftreten gegen Aussen
- **Demokratie-Defizit** infolge zahlreicher Verbandslösungen wird **behoben**
- Weniger **Behördenstellen** sind zu besetzen
- Wichtige **Investitionen** können realisiert werden
- Nutzen von **Synergien, kostengünstigere** Gemeindeorganisation

Kontra (gem. Botschaft)

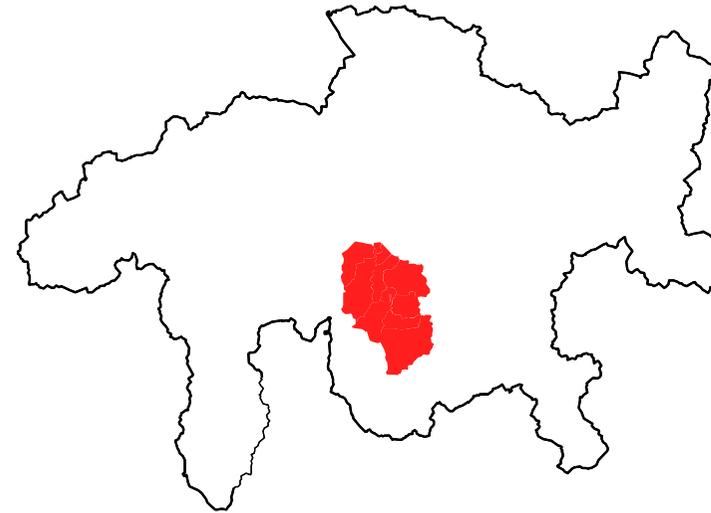
- **Autonomie** der einzelnen Dörfer geht infolge der Zentralisierung verloren
- Zunehmende **Anonymisierung** und weniger Identifikation mit der einzelnen Gemeinde
- Längere **Distanz zu den Verwaltungsstellen** für die meisten Dörfer

Gründe für die erfolgreichen Fusion (gem. Beobachtern)

- Es wurde festgelegt, dass das **Verwaltungspersonal** nicht abgebaut wird
- Bereits einheitlicher **Steuerfuss** aller Gemeinden vor der Gemeindefusion – es gibt keine signifikanten Unterschiede zwischen reichen und armen Gemeinden
- Mit der Fusion der **Schulgemeinde** 2004 wurde bereits ein wichtiger Schritt zur interkommunalen Zusammenarbeit getan
- Überdurchschnittliche **Identifikation** der Münstertaler mit der gesamten Talschaft – nicht nur mit der einzelnen Gemeinde

Surses – Tourismusgebiet (I)

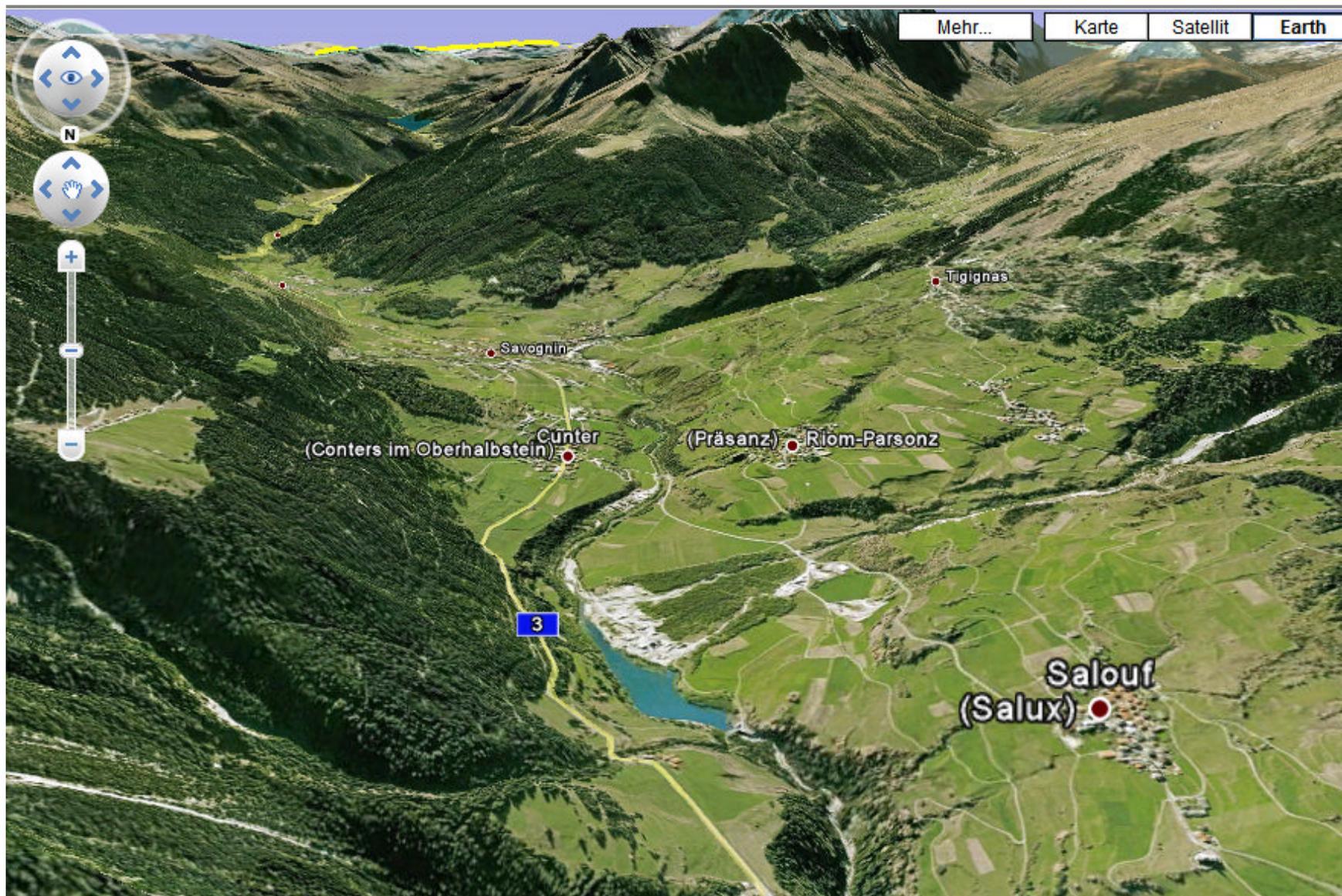
Fusion:	2006 abgelehnt
Einwohner	2'500
Fläche	320 km ²
Gemeinden	11) Bivio, Cunter, Marmorera, Mulegns, Riom-Parsonz, Tinizong-Rona, Salouf, Savognin, Sur



Ausgangslage (wie in Botschaft dargestellt):

- **Abnahme der Bevölkerung**, v.a. in nicht-touristische Gemeinden
- **Tourismuswirtschaft** als wichtigster regionaler Wirtschaftsmotor stark **rückläufig**
→ Verlust von Arbeitsplätzen
- **Neuausrichtung** von **NRP** und **NFA** setzt kleine Gemeinden unter Druck
- Kanton **fördert** Gemeindefusionen finanziell
- Geringe öffentliche und private **Investitionen**

Surses – Tourismusgebiet (II)



Quelle: Google Earth

Surses – Tourismusgebiet (III)



Quelle: Google Earth

Surses – Tourismusgebiet (IV)

Pro (gem. Botschaft)

- **Stärkeres** Auftreten gegen Aussen
- Bessere **Koordination** mit Tourismus
- **Kosteneinsparungen**
- **Professionellere Führung** und bessere Dienstleistung für Wirtschaft und Private
- Mittelfristig leicht tiefere **Steuerbelastung**
- Führt zu **Aufbruchstimmung** in Region

Kontra (gem. Botschaft)

- **Dorfkultur** leidet, Eigenheiten gehen verloren
- Benachteiligung von kleinen **Fraktionen**
- Kostenintensive **Umsetzung** der Fusion
- Anstieg der **Steuerbelastung** für einzelne Fraktionen
- Verlust von **Arbeitsplätzen**
- Überstimmung der kleinen Fraktionen durch **Grossfraktion Savognin**

Gründe für den Misserfolg der Fusion (gem. Beobachtern)

- Entscheid **top down** → Kritische Gemeindepräsidenten konnten in Opposition treten
- Hohe **Fluktuation** bei den Mitgliedern des Kernteams
- Grosse Unterschiede bei den **Gemeindesteuern**, Taxen und Gebühren
- **Ziel** Talschaftsfusion war **zu hoch**, nach erfolgreicher Teilfusion wären die übrigen Gemeinden praktisch zur Fusion gezwungen worden
- **Anreize** für Gemeindefusionen nicht förderlich (NFA, hohe Autonomie, Gemeindezweckverbände, wenig Druck aus Bevölkerung)



Kurzbewertung der Fallbeispiele

Frage: Wie unterscheiden sich die drei Fallbeispiele beim Vorgehen?

Faktoren	Bergell	Münstertal	Surses
Klare Unterstützung des Projekts durch die politischen Gremien	✓	✓	✗
Dezentrale Verwaltungsstruktur wird zumindest teilweise beibehalten	✓	✓	~
Verwaltungspersonal wird nicht abgebaut	✓	✓	~
Einheitliche bzw. ähnliche Steuerfüsse	~	✓	✗
Unterstützung durch externen Coach	✓	✓	✓
Bereits Fusionen anderer kommunalen Strukturen (z.B. Schule) vorausgegangen	✓	✓	✓
Bevölkerung kann sich mit dem neuen Gemeindeperimeter identifizieren	✓	✓	?
In Aussicht gestellte Förderbeiträge des Kantons in Mio. im Falle einer Fusion	5.5	8.6	9.25

Voraussetzungen für freiwillige Talschaftsfusionen im Berggebiet:

- Fusionsbeiträge genügen nicht
- Anreize (Finanzausgleich, Finanzierungsmechanismen für Strassen, Bildung usw.) so ausgestalten, dass sie Fusionen nicht behindern
- Volle Unterstützung durch Gemeindepräsidenten / -vorstände
- Kein direkter Abbau von Verwaltungsstellen / dezentralen Strukturen
- Emotionale Überzeugung nötig
-



Das würde heissen:
Möglichst wenig kostenseitige Synergien am Anfang nutzen!



Fusion als ersten Schritt verstehen, dem weitere folgen müssen.



3 Sollen Talschaftsfusionen erzwungen werden?

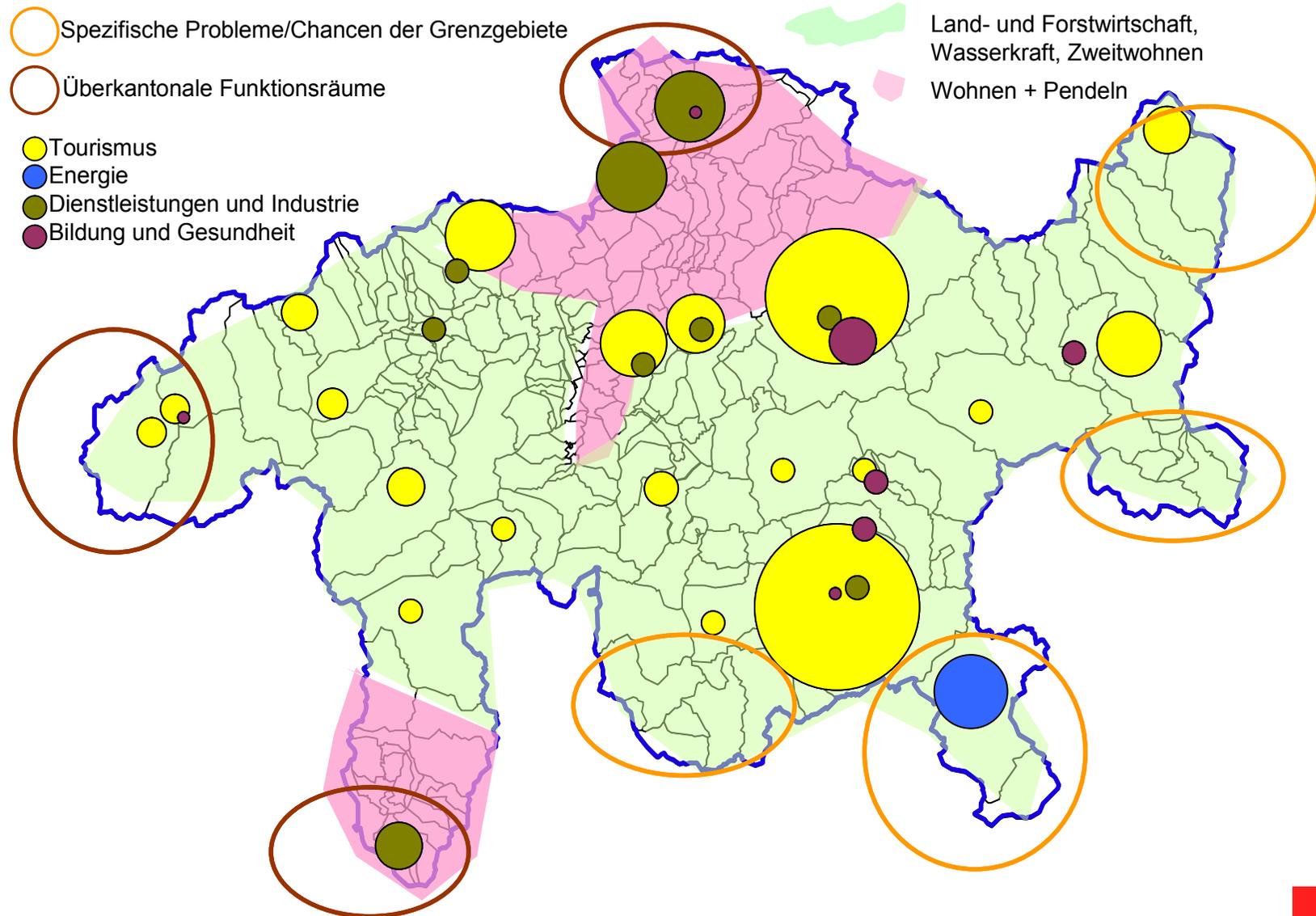


Vorbemerkung

- Graubünden kannte im Prinzip die Talgemeinde bis 1851.
- Talschaftsfusionen würden daher die „alte“ Ordnung wieder herstellen.



Graubünden: Unterschiedliche Ausgangslage der einzelnen Regionen



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Verschiedene Ziele der Gemeindefusionen

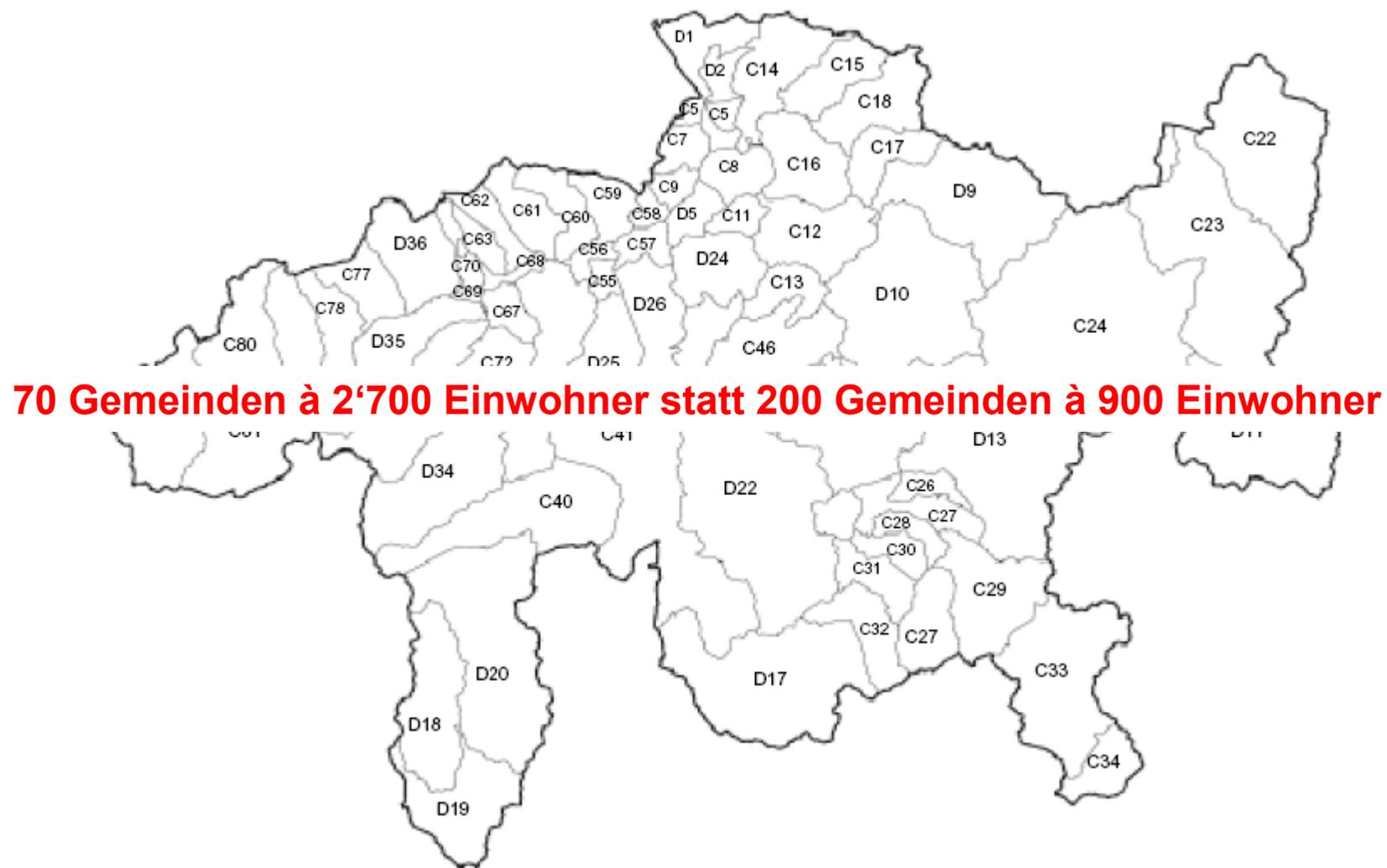
Denkansatz 1 Grössere Gemeinden	Denkansatz 2 Talschaftsfusionen	Denkansatz 3 Zentrumsbildung
<p>→ Reduktion der Kosten durch Economies of Scale</p>	<p>→ Reduktion der Kosten durch Economies of Scale</p> <p>→ Wachstum ermöglichen durch Economies of Scope (⇨ funktionale Räume)</p>	<p>→ Wachstum ermöglichen durch Economies of Scope</p>

Minimierung Kosten
(Effizienz)



**Maximierung
Entwicklung**
(Handlungsfähigkeit)

Denkansatz 1: Grössere Gemeinden (I)

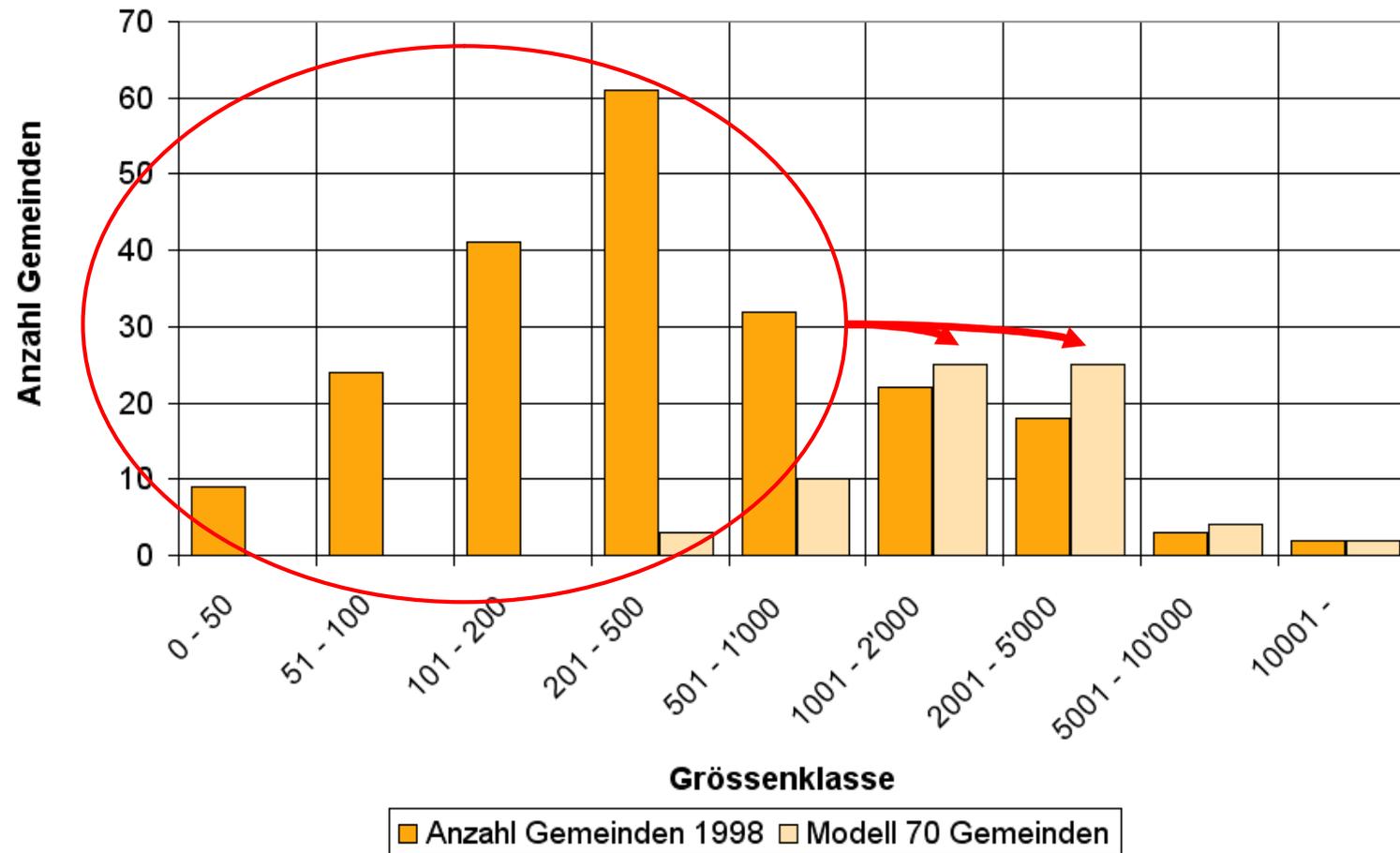


Quelle: Amt für Gemeinden, Kanton Graubünden

Denkansatz 1: Grössere Gemeinden (II)

Vergleich der Gemeindestruktur Graubündens Situation 1998 mit dem Modell 70 Gemeinden

➔ Anzahl Gemeinden pro Kategorie



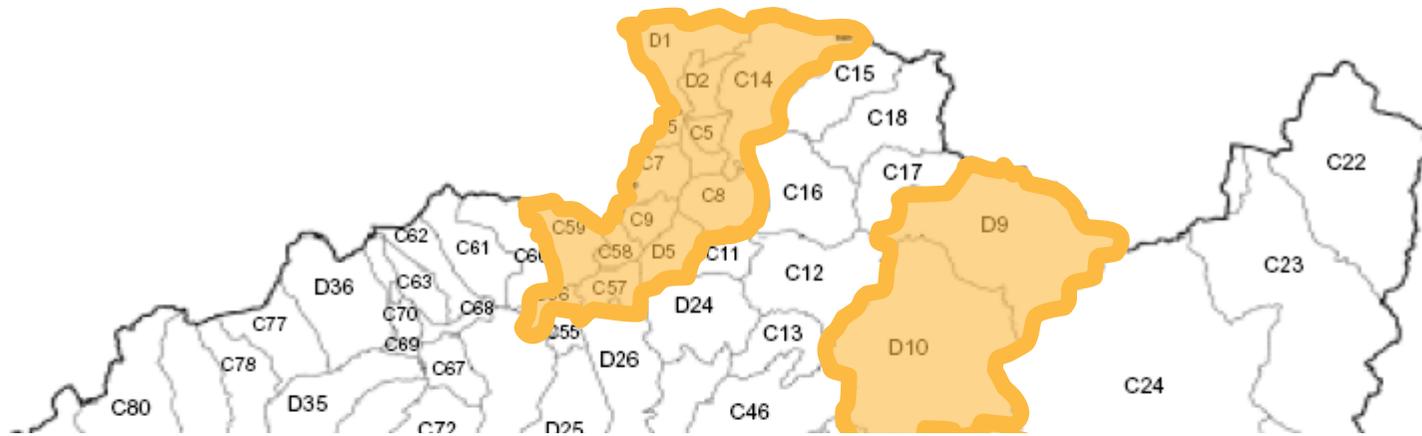
Quelle: Amt für Gemeinden, Kanton Graubünden

Denkansatz 1: Grössere Gemeinden (III)

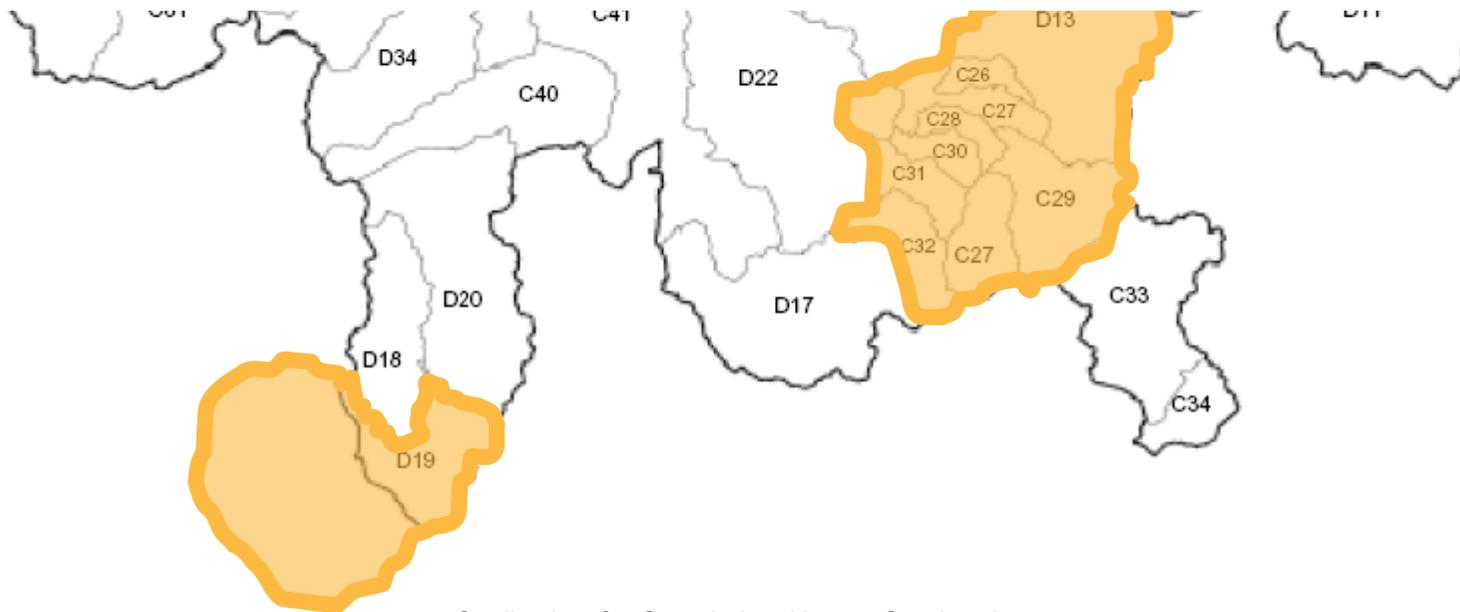
→ Auch mit 70 Gemeinden bleibt die durchschnittliche Grösse der Bündner Gemeinden klein im europäischen Vergleich

	Anzahl Gemeinden 1992	Einwohner je Gemeinde im Durchschnitt
Grossbritannien	484	118'440
Portugal	305	32'300
Schweden	286	30'040
Niederlande	647	23'200
Dänemark	275	18'760
Belgien	589	16'960
Finnland	460	10'870
Norwegen	439	9'000
Italien	8'100	7'130
Spanien	8'082	4'930
Deutschland	8'077	4'925
Österreich	2'301	3'340
Graubünden 70	70	2'659
Schweiz	3'021	2'210
Frankreich	36'763	1'580
Graubünden heute	212	878

Denkansatz 3: Zentrumsbildung

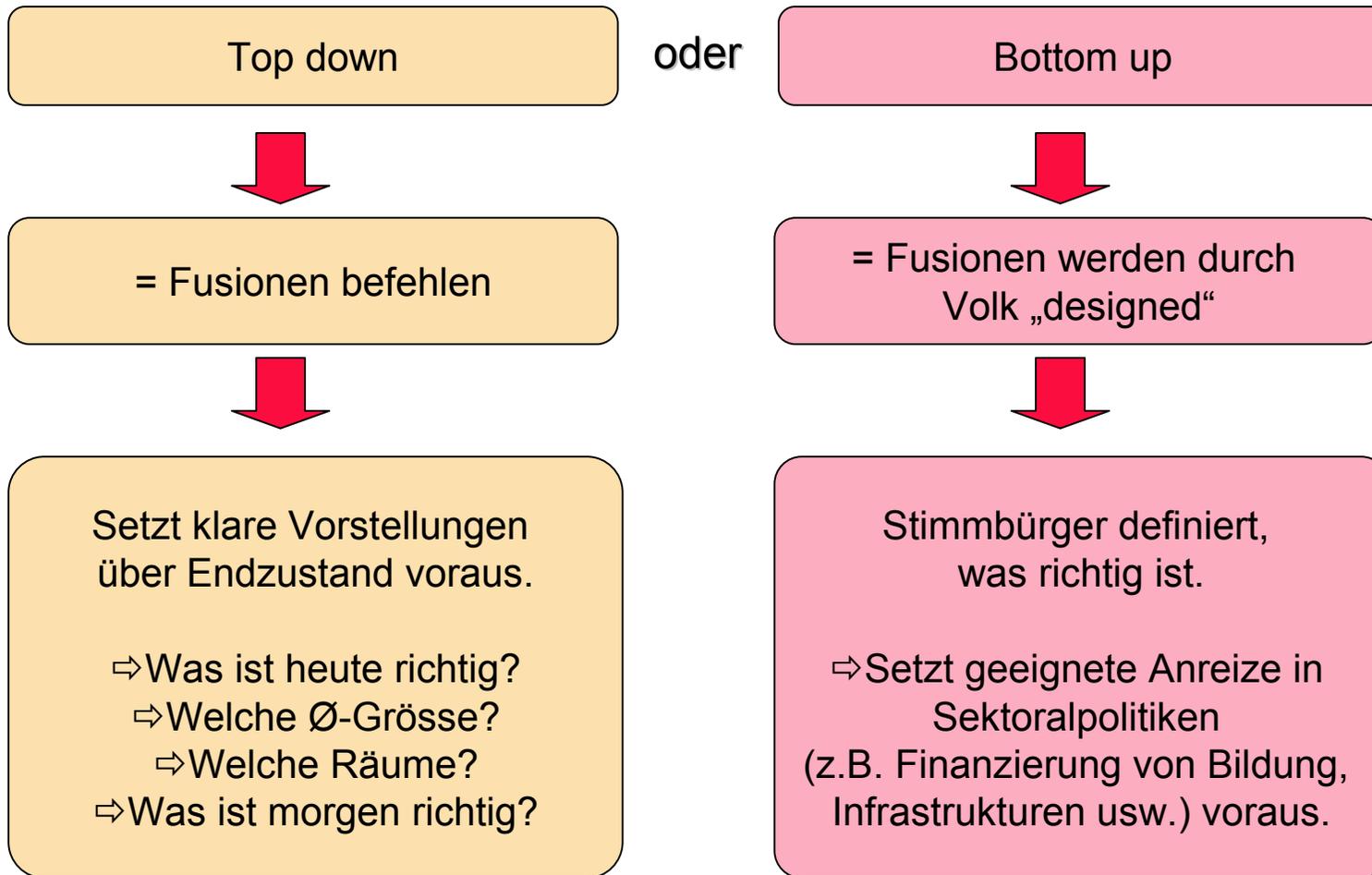


3 Städte, welche den Kanton dominieren



Quelle: Amt für Gemeinden, Kanton Graubünden

Top down vs. bottom up



Aktuelle Initiative für Gemeindereform

**starke
Gemeinden –
starker
Kanton**
Gebietsreform jetzt

Initiative Initiativtext, Komitee	Argumentarium Häufige Fragen	Medien -mitteilungen, -spiegel
---	--	--

Initiativtext

Die Kantonsverfassung und die Gesetzgebung sind so auszugestalten, dass der Kanton eine zukunftsfähige Struktur mit einer sinnvollen Aufgabenverteilung erhält. Zu diesem Zweck ist eine umfassende Gebietsreform vorzunehmen, die folgende Grundsätze einhält:

1. Der Kanton ist dreistufig gegliedert: Kanton, eine mittlere Ebene und Gemeinden. Die Aufgaben der öffentlichen Hand werden grundsätzlich diesen drei Ebenen zugewiesen.
2. Die Zahl der Gemeinden soll 50 nicht wesentlich überschreiten.
3. Die Gebietsreform soll sich wo möglich und sinnvoll an die bestehenden Strukturen anlehnen. Die topografischen, sprachlichen und kulturellen Gegebenheiten sind dabei zu berücksichtigen.
4. Die Regierung legt dem Grossen Rat spätestens ein Jahr nach der Annahme dieser Initiative durch die Bündner Bevölkerung eine entsprechende Botschaft vor.

ausdrucken und unterschreiben

Argumente Initiative

- Kanton **überstrukturiert** und Gemeinden zu schwach ⇒ zielgerichtetes Handeln erschwert (insb. Bodenpolitik, Schulen, Forst, Feuerwehr)
- Aktuelle Gemeindefusionen ⇒ **zu langsam**, schwerfällig und zufällig
- Gemeindegrosse von **3'000 – 4'000 Einwohner** als sinnvoll erachtet
- Initiative = bottom up da **direktdemokratischer** Entscheid
- Nicht in Frage gestellt ist Wahlverfahren für **Kantonsparlament**



Fazit

- Berggebiet ist wirtschaftlich massiv unter Druck. Es braucht bessere Gemeindestrukturen, um **Kosten zu senken** und **Wachstumspotenziale** freizulegen.
- Bisherige Talschaftsfusionen haben nur marginale Synergien gebracht, da der **Mut zur radikalen Kostensenkung nicht vorhanden** war. Hingegen wurde eine **entscheidungsfähige Basis** für künftige Entwicklungen geschaffen.
- **Bottom up** Ansatz funktioniert nur, wenn **Kostenwahrheit** der Gebietsstrukturen und Anreize in Sektoralpolitiken für Effizienz und Effektivität bestehen. **Top down** Ansatz hat in der Schweiz **keine Tradition**. Es ist zudem oft nicht einfach zu definieren, welche Fusionen Sinn ergeben.

- ⇒ Es bleibt das **Initiativrecht** (z.B. nach dem Vorbild Glarus)
- ⇒ Die Schaffung einer **Kostenwahrheit** und Neuausrichtung der **Anreize** insb. bei den Transferzahlungen in den Sektoralpolitiken ist nötig, um Fusionen von unten wachsen zu lassen.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

Dieses Referat und weitere Informationen und Referate zur Bündner Wirtschaft finden Sie unter:

www.wirtschaftsforum-gr.ch