

Andreas Ladner  
Reto Steiner  
Katia Horber-Papazian  
Julien Fiechter  
Caroline Jacot-Descombes  
Claire Kaiser

**Gemeindemonitoring 2009/2010**

**Bericht zur fünften  
gesamtschweizerischen  
Gemeindeschreiberbefragung**

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard  
Prof. Dr. Adrian Ritz  
Prof. Dr. Fritz Sager  
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Andreas Ladner  
Reto Steiner  
Katia Horber-Papazian  
Julien Fiechter  
Caroline Jacot-Descombes  
Claire Kaiser

## **Gemeindemonitoring 2009/2010**

### **Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung**

KPM-Verlag  
Bern

Andreas Ladner ist Professor für politische Institutionen und öffentliche Verwaltungen in der Schweiz am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung in Lausanne (IDHEAP).

Reto Steiner ist Professor für Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Sektors am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern. Zurzeit ist er Visiting Fellow an der Lee Kuan Yew School of Public Policy der National University of Singapore (NUS).

Katia Horber-Papazian ist ordentliche Professorin für Lokalpolitik und Evaluation der öffentlichen Politik am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP).

Julien Fiechter, lic. rer. soc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung in Lausanne (IDHEAP) und am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern.

Caroline Jacot-Descombes, Master in Management und Analyse der öffentlichen Politik, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Einheit Lokalpolitik und Evaluation der öffentlichen Politik am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung in Lausanne (IDHEAP).

Claire Kaiser, Master of Science in Economics, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Gemeindemonitoring 2009/2010 – Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung*

Andreas Ladner; Reto Steiner; Katia Horber-Papazian; Julien Fiechter; Caroline Jacot-Descombes; Claire Kaiser

Bern 2013  
ISBN 978-3-906798-47-9

Alle Rechte vorbehalten  
Copyright © 2013 by KPM-Verlag Bern  
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

[www.kpm.unibe.ch](http://www.kpm.unibe.ch)

---

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1	Ausgangslage und Ziele der Studie .....	1
1.2	Methodisches Vorgehen .....	2
1.3	Aufbau des Berichts.....	2
<b>2</b>	<b>ZUSTAND DER SCHWEIZER GEMEINDEN .....</b>	<b>5</b>
2.1	Leistungsgrenzen .....	5
2.2	Finanzen.....	10
2.3	Personalrekrutierung .....	12
2.4	Gemeindereformen .....	15
<b>3</b>	<b>REFORMEN VON POLITIK UND VERWALTUNG .....</b>	<b>19</b>
3.1	Reformen der Legislative .....	19
3.2	Reformen der Exekutive .....	21
3.3	Reformen der Verwaltung .....	27
<b>4</b>	<b>INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT .....</b>	<b>35</b>
4.1	Aufgabenbereiche mit IKZ .....	35
4.2	Veränderung der Zusammenarbeit .....	39
4.3	Organisationsformen der IKZ.....	42
<b>5</b>	<b>GEMEINDEFUSIONEN.....</b>	<b>45</b>
5.1	Entwicklung des Gemeindebestandes in der Schweiz .....	45
5.2	Fusionsdiskussionen und -projekte.....	47
5.3	Initiatoren von Gemeindefusionen .....	50
5.4	Auslöser von Gemeindefusionen .....	51
5.5	Rolle des Kantons in Bezug auf Gemeindefusionen .....	53
5.6	Auswirkungen von Gemeindefusionen.....	55
5.7	Zukünftiger Stellenwert von Gemeindefusionen sowie weiteren ausgewählten Formen der Aufgabenerfüllung .....	56
<b>6</b>	<b>REFORMEN DER AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN KANTON UND GEMEINDEN AUS KOMMUNALER PERSPEKTIVE.....</b>	<b>61</b>
6.1	Einfluss der Gemeinden im Entscheidungsprozess .....	63
6.2	Auswirkungen der Reformen aus Sicht der Gemeinden.....	66

---

6.3	Einschätzung der Gemeindeautonomie .....	71
6.4	Entstehung von horizontalen und vertikalen Strukturen der Zusammenarbeit.....	74
6.5	Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung.....	76
6.6	Auswirkungen der Reformen für die Begünstigten .....	77
<b>7</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>79</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>82</b>

---

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Ausgangslage und Ziele der Studie

Die Gemeinden sind in der Schweiz eine sehr bedeutende Staatsebene. Die Möglichkeit, das Dienstleistungsangebot weitgehend frei zu bestimmen, die nach wie vor weit gehende Umsetzungsautonomie bei der Erfüllung übertragener Aufgaben und die gewährte Steuerhoheit geben den Gemeinden umfassende Freiheitsgrade. Nur wenige andere europäische Länder messen ihren Gemeinden eine derart zentrale Rolle zu. Die hohe Bedeutung der kommunalen Ebene wird von der Bevölkerung wert geschätzt: So fühlt sich die Bevölkerung den Gemeinden stark zugehörig, wie das regelmässig erhobene Identitätsbarometer zeigt (vgl. gfs.bern 2012).

Über den Zustand und die Entwicklung des politisch-administrativen Systems der Schweizer Gemeinden gibt es trotz der hohen Relevanz der untersten staatlichen Ebene nur wenig nationale Überblicke, da die lokale Autonomie hoch ist und sich primär die einzelnen Kantone mit den Gemeinden beschäftigen.

Das Gemeindemonitoring der Universität Bern und des IDHEAP in Lausanne will dieses Wissensdefizit reduzieren. Mit einer seit 1988 regelmässig durchgeführten schriftlichen Vollerhebung bei allen Schweizer Gemeinden werden die Leistungsfähigkeit und die Reformaktivitäten der Gemeinden erfasst. Die Befragung gibt einerseits die subjektive Stimmungslage der Gemeinden wieder, andererseits können „harte“ Kennzahlen für komparative Vergleiche erhoben werden.

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse des fünften nationalen Gemeindemonitorings 2009/2010. Ziel des Berichts ist es, Aussagen zur Leistungsfähigkeit der Gemeinden, den Reformen des politisch-administrativen Systems, zur interkommunalen Zusammenarbeit und Gemeindefusionen sowie zu den Reformen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aus kommunaler Perspektive zu machen.

Falls die Studie eine Grundlage zur institutionellen Stärkung der Gemeinden legen kann, so dass diese auch in Zukunft ihre Aufgaben effek-

tiv und effizient erfüllen können, dann hat das Gemeindemonitoring einen Nutzen, der über die reine Analyse hinausgeht.

## **1.2 Methodisches Vorgehen**

Das Gemeindemonitoring 2009/2010 wurde vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern und dem IDHEAP in Lausanne im Rahmen des Nationalfondprojekts „Challenges to Local Government“ zwischen dem 1. Oktober 2009 und dem 31. März 2010 durchgeführt.

Die Grundgesamtheit für die Erhebung besteht aus allen am Stichtag (1. Oktober 2009) existierenden 2'596 Gemeinden der Schweiz.<sup>1</sup> Insgesamt haben 1'497 Gemeinden den schriftlichen Fragebogen in deutscher, französischer oder italienischer Sprache beantwortet, was einer Rücklaufquote von 57.6 Prozent entspricht. Themenbereiche der aktuellen Befragung sind die kommunalen Aufgaben, die Finanzen, die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, Fusionen und weitere Reformen, das Verhältnis zum Kanton, die Politik in der Gemeinde sowie die Gemeindeverwaltung.

Diese Erhebung stellt die fünfte ihrer Art dar, was eine Betrachtung bestimmter Fragestellungen zur Gemeindeentwicklung in der Schweiz über einen Zeitraum von rund 20 Jahren erlaubt. Vergleichbare Erhebungen wurden 1988, 1994, 1998 und 2005 durchgeführt. Die Resultate der Gemeindeschreiberbefragung geben die subjektive Perzeption der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wieder, an welche der Fragebogen gesandt wurde. Die Gemeindeschreiber sind die obersten Verwaltungsangestellten resp. -manager der Gemeinden und gleichzeitig Stabschefs der Exekutiven.

## **1.3 Aufbau des Berichts**

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 befasst sich mit den Leistungsgrenzen bei der Aufgabenerfüllung, Gemeindefinanzen, Personal sowie einem ersten Überblick zu Gemeindereformen. In Kapitel 3 werden die Reformen bei den politischen Institutionen sowie in der Gemein-

---

<sup>1</sup> Per 1. Januar 2013 existieren in der Schweiz 2'408 politische Gemeinden.

deverwaltung genauer unter die Lupe genommen. Kapitel 4 und 5 thematisieren die interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen. Im sechsten Kapitel wird das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Bereich der Aufgabenteilung betrachtet, bevor in Kapitel 7 Schlussfolgerungen gezogen werden.



---

## **2 ZUSTAND DER SCHWEIZER GEMEINDEN**

Das gesellschaftliche und politische Umfeld der Gemeinden in der Schweiz hat sich in den letzten zwanzig Jahren beträchtlich gewandelt. Die politischen Entscheidungen sind komplexer geworden, und es gilt bei der Leistungserbringung vermehrt auf neue Aspekte (z.B. ökologische und soziale Nachhaltigkeit) Rücksicht zu nehmen, was die Anforderungen an die Sachkompetenz der Entscheidungsgremien erhöht. Gleichzeitig ist auch das Anspruchsniveau der Bürgerschaft gestiegen. Erwartet wird, dass die kommunalen Leistungen professionell und effektiv erbracht werden, und dass sich die Erbringer der Leistungen an den Bedürfnissen ihrer Abnehmer („Kunden“) orientieren. Und schliesslich hat eine Entlokalisierung der politischen Probleme und ihren Lösungen stattgefunden. Nur noch die wenigsten Entscheidungen lassen sich beschränkt auf die einzelnen Gemeinden angehen. Die grossen Herausforderungen kennen keine Gemeindegrenzen, sie betreffen mehrere Gemeinden zusammen und lassen sich nur bewältigen, wenn die übergeordneten Ebenen (Bund, Kantone) und teilweise auch private Akteure miteinbezogen werden.

Angesichts dieses bedeutenden Wandels stellt sich die Frage, wie gut die Gemeinden heute noch in der Lage sind, mit diesem veränderten Umfeld umzugehen. Insbesondere gilt es zu überprüfen, wie weit die ausgesprochen feingliedrige Gemeindeaufteilung mit 2'408 mehrheitlich sehr kleinen Gemeinden noch angemessen ist.

Bevor auf die verschiedenen Anstrengungen in Gemeinden und Kantonen, mit denen die Herausforderungen bewältigt werden, eingegangen wird, gilt das Augenmerk der Wahrnehmung allfälliger Leistungsgrenzen bei den Gemeinden selbst. Weiter interessiert uns ihre finanzielle Situation und schliesslich soll gefragt werden, ob heute überhaupt noch genügend Personen zu finden sind, die sich für die vielen, für die politische Selbstverwaltung notwendigen Milizämter zur Verfügung stellen.

### **2.1 Leistungsgrenzen**

Aus Sicht der Gemeindeschreiber am häufigsten an ihre Leistungsgrenzen stossen die Gemeinden im Bereich der Fürsorge und der neuen Armut (vgl. Tabelle 1). Hier handelt es sich um einen Aufgabenbereich,

dem auch bei den kommunalen Ausgaben eine grosse Bedeutung zukommt. An zweiter Stelle folgt die Gemeindeexekutive. Natürlich gilt es sogleich anzumerken, dass hier die Sichtweise der Gemeindeschreiber wiedergegeben wird. Die Problematik, genügend geeignete Personen für die Exekutiven zu finden, ist jedoch bekannt, und die Anforderungen an das Amt sind in den letzten Jahren eher gestiegen als gesunken.

Tabelle 1: Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten.

Leistungsgrenzen im Bereich	erreicht/ überschritten	Leistungsgrenzen im Bereich	erreicht/ überschritten
<b>neue Armut, Fürsorgefälle, Vormundschaftsfälle</b>	<b>16.0</b>	Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	8.3
<b>Gemeindeexekutive</b>	<b>14.1</b>	Wirtschaftsförderung	8.1
<b>gemeindepolizeiliche Aufgaben</b>	<b>13.2</b>	Umweltschutz	8.1
<b>Gemeindeverwaltung: Informatik</b>	<b>11.9</b>	Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	7.5
<b>Raum- und Zonenplanung</b>	<b>11.6</b>	Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	7.4
<b>Bewilligung von Baugesuchen</b>	<b>11.5</b>	Feuerwehr	7.0
<b>Jugendfragen</b>	<b>10.2</b>	medizinische Versorgung	6.9
Landschafts- und Ortsbildschutz	9.8	Betreuung von Drogenabhängigen	6.8
privater Verkehr (Strassen- bau/Verkehrsberuhigung)	9.8	Unterstützung und Betreuung älterer Personen	6.5
Integration von Ausländern	9.6	Abwasser/Kanalisation	6.4
Betreuung von Asylsuchenden	9.4	Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	6.3
öffentlicher Verkehr	9.1	kulturelle Veranstaltungen/ Kulturfragen	6.1
Schulfragen	8.8	Energieversorgung	5.9
Sport/Sportanlagen	8.8	Wasserversorgung	5.7
öffentliche Bauten	8.4	Abfall/Entsorgung	5.2
familienergänzende Kinderbetreuung	8.3		

Bemerkung: Angaben in Prozent. N=1'379.

---

Auf Rang 3 folgt mit den gemeindepolizeilichen Aufgaben ein Bereich, auf den in verschiedenen Kantonen mit Fusionsprojekten des kantonalen mit den kommunalen Polizeikorps reagiert wurde.

Erstaunlich ist, dass die Informatik auch heute noch zu den belastenden Aufgaben gehört. Hier hätte man erwarten können, dass sich flächendeckende Lösungen durchsetzen. Weiter an der Spitze der Aufgabenbereiche, in denen die Gemeinden eher an Leistungsgrenzen stossen, gehören die Raum- und Zonenplanung, die Bewilligung von Baugesuchen und Jugendfragen. Es gilt allerdings zu betonen, dass die Anteile der Gemeinden, die in diesen Bereichen auf grosse Probleme stossen, mit zwischen 10 und 16 Prozent relativ gering sind.

Da die Fragen nach den Leistungsgrenzen bereits in früheren Befragungen gestellt wurden, eröffnet sich die Möglichkeit, die Entwicklung der Probleme über die Zeit hinweg zu verfolgen. Es zeigt sich, dass Armut, Fürsorge und Vormundschaft praktisch konstant zu den meistgenannten Bereichen gehören, in denen die Gemeinden an Leistungsgrenzen stossen (vgl. Tabelle 2). Auch die Gemeindeexekutive nimmt seit mehr als 10 Jahren einen Spitzenplatz ein. Gewisse Probleme sind demgegenüber konjunkturabhängig und/oder wurden überlokal gelöst, wie beispielsweise die Arbeitslosigkeit oder der Zivildienst, und gehören im Jahr 2009 nicht mehr zu den Top Ten-Themen. Umweltschutz, Abfall/Entsorgung und Abwasser/Kanalisation sind hingegen Themenbereiche, welche die Gemeinden stärker in den 1990er-Jahren belastet haben, während die Raum- und Zonenplanung und die Bewilligung von Baugesuchen nach 1994 wieder neu auf der Top Ten-Liste auftauchen. Verhältnismässig wichtiger geworden sind Probleme bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben und Probleme mit der Informatik auf der Gemeindeverwaltung. Jugendfragen und die Integration von Ausländern haben es demgegenüber erst in jüngerer Zeit in den Kreis der wichtigsten Themen geschafft.

Tabelle 2: Top Ten-Leistungsgrenzen-Themenbereiche.

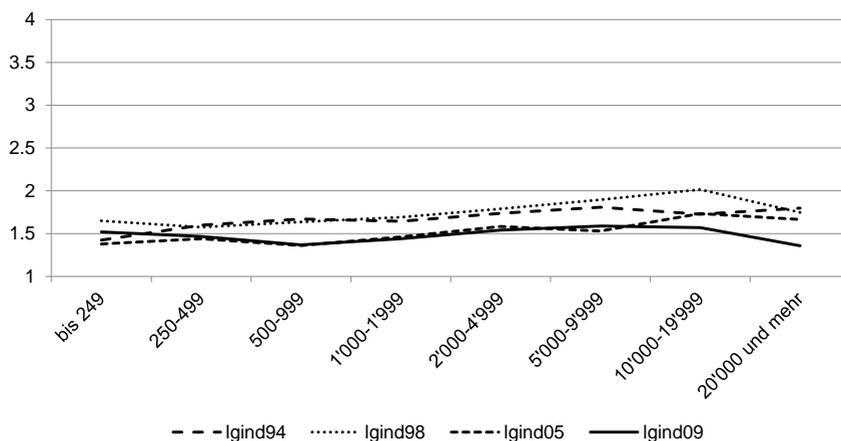
2009	2005	1998	1994
Armut, Fürsorgefälle, Vormundschaftsfälle (16)	Armut, Fürsorgefälle, Vormundschaftsfälle (23.7)	Armut, Fürsorgefälle, Vormundschaftsfälle (31.6)	Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen (31.3)
Gemeindeexekutive (14.1)	Gemeindeexekutive (16.9)	Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen (29.8)	Abfall/Entsorgung (25.3)
Gemeindepolizeiliche Aufgaben (13.2)	Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen (15.8)	Gemeindeexekutive (28.3)	Armut, Fürsorgefälle, Vormundschaftsfälle (24.5)
Gemeindeverwaltung: Informatik (11.9)	Öffentlicher Verkehr (15.7)	Betreuung von Asylsuchenden (26.2)	Raum- und Zonenplanung (23.5)
Raum- und Zonenplanung (11.6)	Gemeindepolizeiliche Aufgaben (15.5)	Zivilschutz (23.9)	Bewilligung von Baugesuchen (21.9)
Bewilligung von Baugesuchen (11.5)	Privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung) (15)	Abfall/Entsorgung (23.3)	Umweltschutz (19)
Jugendfragen (10.2)	Raum- und Zonenplanung (13.1)	Gemeindepolizeiliche Aufgaben (21.9)	Landschafts- und Ortsbildschutz (17.7)
Landschafts- und Ortsbildschutz (9.8)	Gemeindeverwaltung: Informatik (12.5)	Öffentlicher Verkehr (21.9)	Abwasser/Kanalisation (17.3)
Privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung) (9.8)	Schulfragen (12)	Feuerwehr (21.6)	Öffentliche Bauten (15.4)
Integration von Ausländern (9.6)	Wirtschaftsförderung (11.7)	Gemeindeverwaltung Informatik (21.5)	Schulfragen (15.3)

Bemerkung: In Klammern steht der Prozentanteil der Gemeinden, welche in den entsprechenden Bereichen die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben. N=1'379; 2'102; 2'374;1'924.

Stützt man sich nicht nur auf die Rangfolge der Themenbereiche ab, sondern betrachtet die Anteile der Gemeinden, die Leistungsgrenzen ausweisen über die Zeit hinweg, so lässt sich unschwer erkennen, dass heute die Gemeinden weniger unter Druck stehen als in den 1990er-Jahren. Der wichtigste Themenbereich im Jahr 2009, Armut/Fürsorge/Vormundschaft, hätte es 1998 mit einem Betroffenenwert von 16 Prozent nicht einmal in die Top Ten geschafft. Früher beklagten praktisch doppelt so viele Gemeinden Leistungsgrenzen in diesem Themenbereich.

Das Nachlassen des Problemdrucks lässt sich auch gesamthaft gesehen belegen, wie aus Abbildung 1 hervorgeht. Der Leistungsgrenzenindex misst die durchschnittliche Position einer Gemeinde auf einer Skala von 1 (keine Leistungsgrenzen sichtbar) bis 4 (Leistungsgrenzen überschritten) über alle Themenbereiche betrachtet, wobei für den Vergleich der Entwicklung nur die Gemeinden berücksichtigt werden, die sich an allen vier Befragungen beteiligt haben. Der Leistungsgrenzenindex für die Nulljahre (2005 und 2009) liegt mit Ausnahme der Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnern tiefer als in den 1990er-Jahren. Auffallend ist weiter, dass in jüngster Zeit vor allem auch die grösseren Gemeinden eine Entlastung spüren.

Abbildung 1: Leistungsgrenzenindex 1994, 1998, 2005 und 2009.



Bemerkung: Berücksichtigt sind nur Gemeinden, die sich an allen vier Befragungen beteiligt haben. N=789.

Aus der Analyse der Leistungsgrenzen lassen sich – so kann zusammenfassend festgehalten werden – zwei wichtige Feststellungen machen. Erstens: Abgesehen von den ganz kleinen Gemeinden nehmen die Leistungsgrenzen mit zunehmender Gemeindegrösse eher zu und gehen erst in den ganz grossen Gemeinden wieder zurück, und zweitens: der Druck auf die Gemeinden insgesamt ist in den letzten Jahren

eher etwas zurückgegangen. In einem nächsten Schritt soll untersucht werden, ob sich dies auch bei den Finanzen bemerkbar macht.

## 2.2 Finanzen

Betrachtet man die Nettoverschuldung der Schweizer Gemeinden, so zeigt sich tatsächlich, dass es seit Ende der 1990er-Jahre dem grösseren Teil der Gemeinden gelungen ist, Schulden abzubauen (vgl. Tabelle 3). Auf die Frage, wie sich die Nettoverschuldung in den letzten 5 Jahren entwickelt hat, geben sowohl 2005 und 2009 jeweils zwischen 48 und 53 Prozent der Gemeinden an, dass sie abgenommen hat. Berücksichtigt man, dass bei etwa einem Fünftel der Gemeinden die Nettoverschuldung gleich geblieben ist, so kann davon ausgegangen werden, dass sich die finanzielle Lage der Gemeinden gesamthaft gesehen deutlich verbessert hat. Erst ab 2013 könnte die Situation wieder etwas schwieriger werden, worauf erste Prognosen hindeuten.

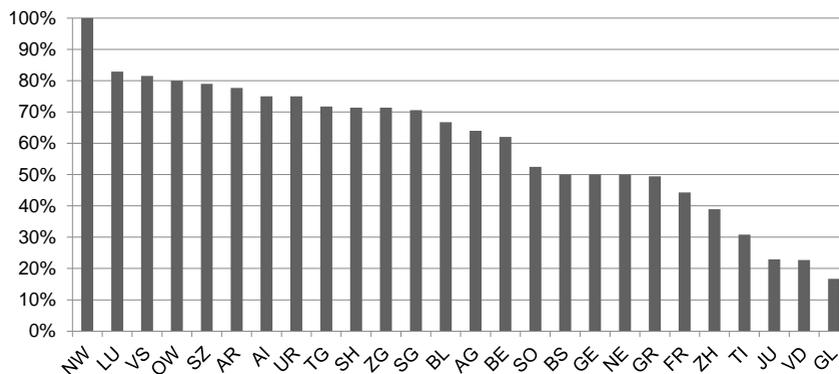
Tabelle 3: Entwicklung der Nettoverschuldung (2005, 2009).

Nettoverschuldung (Befragung)	2005 (seit 2001)	2009 (seit 2005)
stark zugenommen	4.1	4.5
zugenommen	25.6	22.3
gleich geblieben	22.5	20.2
abgenommen	<b>39.0</b>	<b>41.0</b>
stark abgenommen	8.8	12.1
N	2'096	1'365

Bemerkung: Angaben in Prozent.

Zu den Kantonen, in denen bei der Befragung 2009 besonders viele Gemeinden angeben, dass sie in den letzten 5 Jahren die Nettoverschuldung reduzieren konnten, gehören NW, LU, VS, OW, SZ und AR, besonders geringe Anteile weisen demgegenüber die Kantone FR, ZH, TI, JU, VD und GL auf (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Anteil Gemeinden, welche die Nettoverschuldung in den letzten 5 Jahren senken konnten (2009).



Bemerkung: N=1'365.

## Steuerfuss senken

Die relativ komfortable finanzielle Lage vieler Gemeinden zeigt sich auch darin, dass es einem beachtlichen Teil unter ihnen seit Ende der 1990er-Jahre gelungen ist, den Steuerfuss zu senken. Bei der Befragung 2005 sind es 40 Prozent und bei der Befragung 2009 sogar 46 Prozent der Gemeinden, die angeben, dass sie in den vorangehenden 5 Jahren den Steuerfuss senken konnten (vgl. Tabelle 4). Bei weniger als 15 Prozent ist der Steuerfuss angestiegen und bei den restlichen Gemeinden gleichgeblieben. In den 1990er-Jahren waren Steuersenkungen deutlich seltener und Erhöhungen häufiger.

Tabelle 4: Entwicklung des Steuerfusses seit 1994.

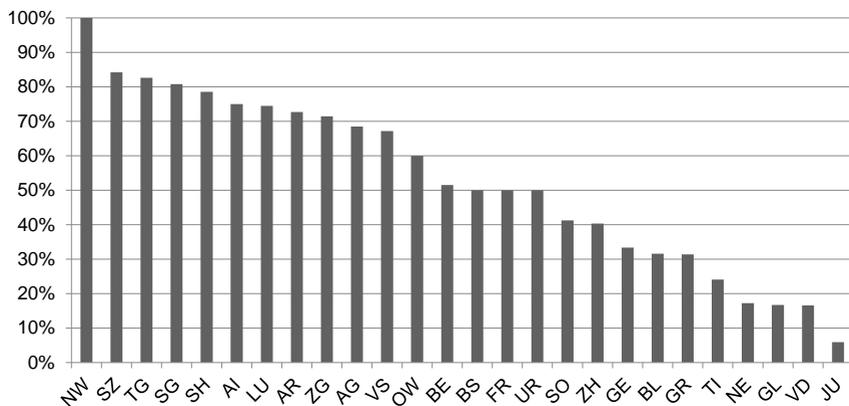
Steuerfuss	1994	1998	2005	2009
gestiegen	32.2	19.2	14.4	13.7
gleichgeblieben	36.8	63.5	45.3	53.8
gesunken	31.0	17.3	<b>40.3</b>	<b>46.2</b>
N	2'019	2'438	2'161	1'408

Bemerkung: Angaben in Prozent.

Besonders häufig kam es Ende der Nullerjahre zu Steuersenkungen in zahlreichen Kantonen der Zentral- und Ostschweiz, deutlich seltener wa-

ren sie in der Westschweiz und im Tessin (vgl. Abbildung 3). Deutschschweizer Kantone mit relativ wenigen Gemeinden, die in den letzten fünf Jahren ihre Steuern senken konnten, sind SO, ZH, BL, GR und GL.

Abbildung 3: Anteil der Gemeinden, welche in den letzten 5 Jahren den Steuerfuss senken konnten (2009).



Bemerkung: N=1'408.

### 2.3 Personalrekrutierung

Durch die Vielzahl an Gemeinden ist in der Schweiz der Bedarf an Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitikern ausgesprochen gross. In den 2'408 Gemeinden finden sich gegen 15'000 Mitglieder einer kommunalen Exekutive und mindestens noch einmal so viele kommunale Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Dazu kommt ein Vielfaches an Personen, die in die verschiedensten Kommissionen Einsitz nehmen, so dass in kleineren Gemeinden nicht selten ein Fünftel der Stimmberechtigten ein politisches Amt innehat. Insgesamt kann gemäss den Angaben der Gemeindeschreiber hochgerechnet davon ausgegangen werden, dass es in den Gemeinden zwischen 120'000 und 130'000 politische Ämter zu besetzen gibt.<sup>2</sup> Diese Ämter werden, wiederum gemäss den hochgerechneten Aussagen der Gemeindeschreiber, von rund 100'000 Personen wahrgenommen.

<sup>2</sup> Frühere Hochrechnungen gingen von 150'000 Ämtern aus. Damals lag jedoch die Zahl der Gemeinden mit rund 3'000 noch deutlich höher.

Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, steigt die durchschnittliche Anzahl Ämter, die es in einer Gemeinde zu besetzen gibt, von rund 20 in den Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern auf gegen 130 in den Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern. Die Zahl der Personen, die diese Ämter besetzen ist etwas geringer, da einzelne Personen mehrere Ämter einnehmen. Die errechneten Durchschnittswerte ergeben rund 16 Personen in den kleinsten Gemeinden, was ungefähr jeder achten Person entspricht. Unter den grössten Gemeinden sind es etwas mehr als 100 Personen respektive eine auf 400 Personen in der Gemeinde.

Tabelle 5: Anzahl Ämter und Amtsinhaber und Anteil Ämter und Amtsinhaber gemessen an der Einwohnerschaft; Gemeinden nach Einwohnerzahl (Durchschnittswerte).

Einwohnerzahl	Ämter		Amtsträger		N
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
bis 249	21.5	17.1	15.7	12.4	108
250-499	30.8	8.7	26.3	7.4	161
500-999	36.3	5.1	26.9	3.8	239
1'000-1'999	41.3	3.0	34.4	2.5	275
2'000-4'999	56.4	1.8	43.7	1.4	304
5'000-9'999	81.7	1.2	66.3	1.0	103
10'000-19'999	99.4	0.7	75.2	0.6	57
20'000 und mehr	127.9	0.3	109.3	0.3	20
Total	48.2	4.7	38.3	3.7	1'267

Verschiedentlich sorgen einzelne Gemeinden für Schlagzeilen, da das Amt des Gemeindepräsidiums nicht mehr besetzt werden kann oder sich für die Exekutive nicht mehr genügend Leute zur Wahl stellen. Die verschiedenen Gemeindegliederbefragungen haben immer wieder darauf hingewiesen, dass bei der Personalrekrutierung für die Exekutive die Schwierigkeiten in den letzten Jahren zugenommen haben.

Insgesamt kann gemäss unserer neusten Erhebung davon ausgegangen werden, dass ziemlich genau die Hälfte der Gemeinden Schwierigkeiten hat, für die Gemeindeexekutive genügend geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden (vgl. Tabelle 6). Dabei zeigt sich, dass die Schwierigkeiten bei den kleinen Gemeinden deutlich grösser sind. Allerdings sind es lediglich die ganz grossen Gemeinden mit mehr als 10'000 oder 20'000 Einwohnern, bei denen man davon ausgehen kann, dass die

Rekrutierung von Kandidaten keine grösseren Schwierigkeiten verursacht.

Kantone, in denen besonders grosse Schwierigkeiten bestehen, sind gemäss unserer Erhebung UR, SZ, ZG, NE und VS, in denen mehr als zwei Drittel der Gemeinden Probleme ausweisen. Kantone, in denen die Personalrekrutierung eher einfacher zu sein scheint, sind TI, LU, SG, ZH, GE, AI und BS. In diesen Kantonen geben höchstens 40 Prozent der Gemeinden an, Schwierigkeiten in diesem Bereich zu haben. Die Kleinheit der Gemeinden in einem Kanton ist ein möglicher Erklärungsfaktor für die Schwierigkeiten, aber nicht der einzige. Der Kanton Tessin hat beispielsweise kleine Gemeinden und eher weniger Schwierigkeiten. Anzunehmen ist, dass beispielsweise der lokale Politisierungsgrad, der im Tessin sehr hoch ist, oder allenfalls auch eine gewisse Entschädigung oder Ausdifferenzierung des Amtes als Teilzeitanstellung die Attraktivität einer Kandidatur erhöhen können.

Dass es sich bei der Personalrekrutierung tatsächlich um einen nicht zu vernachlässigenden Problembereich handelt und dass der Weg in viele Gemeindeexekutiven relativ offen ist, belegen die Antworten auf weitere Fragen in unserer Untersuchung. So lässt sich beispielsweise zeigen, dass die lokalen Wahlen in vielen Gemeinden kaum umstritten sind, dass in rund der Hälfte der Gemeinden nicht mehr Kandidierende für die Ämter zur Verfügung stehen als es Sitze zu vergeben gibt und dass in rund jeder zwanzigsten Gemeinde eine Person in den Gemeinderat gewählt wird, die gar nicht offiziell kandidiert hat (vgl. Ladner 2011b).

Tabelle 6: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive (2009); Gemeinden nach Einwohnerzahl.

	sehr leicht	leicht	weder noch	schwierig	sehr schwierig	N
bis 249	2.4	13.4	28.3	32.3	23.6	127
250-499	1.6	13.8	24.9	43.9	15.9	189
500-999	2.6	12.5	33.5	40.4	11.0	272
1'000-1'999	4.0	13.0	29.4	44.8	8.7	299
2'000-4'999	1.5	13.9	35.2	41.0	8.3	324
5'000-9'999	4.3	23.5	38.3	28.7	5.2	115
10'000-19'999	8.1	25.8	35.5	27.4	3.2	62
20'000 und mehr	15.0	30.0	40.0	15.0	0.0	20
Total	3.1	14.9	32.0	39.3	10.7	1'408

Bemerkung: Angaben in Prozent.

## 2.4 Gemeindereformen

Nachdem die Schweizer Gemeindelandschaft lange Zeit sehr stabil geblieben ist, haben mit den 1990er-Jahre tiefgreifende Reformbestrebungen eingesetzt (vgl. Ladner et al. 2000). Auf unterschiedliche Art und Weise wird seither versucht, den verschiedenen Ansprüchen an den Staat auf lokaler Ebene zu begegnen. Dabei gilt es insbesondere folgenden Herausforderungen gerecht zu werden:

*Effizienz:* Angesichts knapper staatlicher Ressourcen und einer gewissen „Ökonomisierung des Reformdiskurses“ kommt es seit den 1990er-Jahren in verstärktem Mass zu einem Ruf nach mehr Effizienz. Gefordert wird ein „schlanker Staat“, der seine Leistungen kostengünstig und effektiv erbringt.

*Professionalität:* Gleichzeitig erwarten Bürgerinnen und Bürger qualitativ hochstehende staatliche Leistungen. Neben den gestiegenen Ansprüchen der Bevölkerung sind es hier auch die Aufgaben selbst, welche hohe Anforderungen an die Kompetenzen der Leistungserbringer stellen und vielfach spezialisierte und arbeitsteilige Organisationsformen erfordern.

*Partizipation:* Nach wie vor als selbstverständlich erachtet wird, dass die Einwohnerinnen und Einwohner sich an den politischen Entscheidungen beteiligen können. Dabei stehen vor allem die Partizipationsmöglichkeiten und weniger die effektive Partizipation im Vordergrund, wie die in der Regel sehr tiefen Beteiligungsraten zeigen. An die Stelle der politischen

Partizipation als Bürgerpflicht tritt heute eine Partizipation von Fall zu Fall bei persönlichem Interesse und Betroffenheit.

*Repräsentation:* Weiter erheben die Bürgerinnen und Bürger Anspruch darauf, dass auf ihre spezifischen Bedürfnisse Rücksicht genommen wird und dass sie in den politischen Entscheidungsgremien vertreten sind. Möglicherweise haben territoriale Kriterien (Ortsteile, Dörfer) an Bedeutung verloren und es stehen heute eher Persönlichkeitsmerkmale (Alter, Geschlecht) und wo möglich politische Kriterien (Parteizugehörigkeit) im Vordergrund. Die Frage der territorialen Vertretung rückt allerdings gerade bei Gemeindefusionen wieder in den Vordergrund.

Während sich die beiden erstgenannten Anforderungen vor allem mit Fragen der Handlungsfähigkeit des Staates befassen, geht es bei den beiden letztgenannten um wichtige Elemente der Demokratie. Interessant ist hier, wie weit sich diese Ansprüche gegenseitig ausschliessen respektive ob ein „Trade off“ zwischen Handlungsfähigkeit und Demokratie besteht.

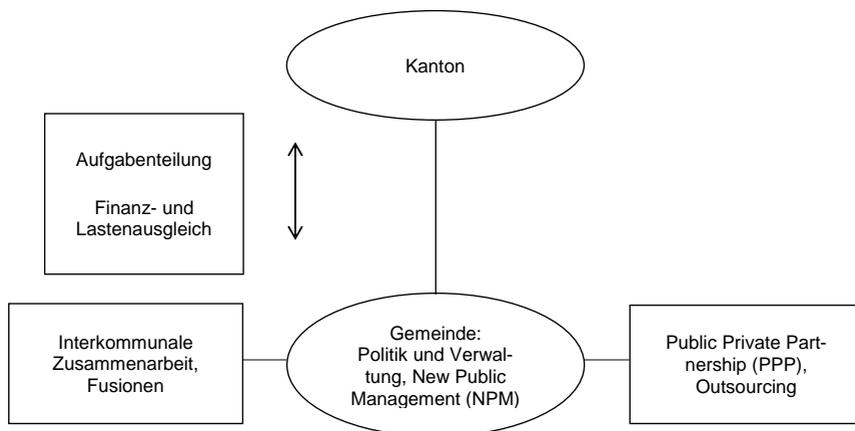
Schliesslich gilt es zu beachten, dass Gemeindepolitik heute immer weniger auf die „staatlichen“ Akteure und die Lokalität respektive auf die Gemeindegrenzen beschränkt bleibt. Die gesellschaftlichen Herausforderungen präsentieren sich zunehmend als Mehrebenen-Probleme, bei denen auch die übergeordneten staatlichen Ebenen betroffen sind, und die Grenzen zwischen staatlichen und privaten Akteuren haben sich weiter aufgelöst.

Die wichtigsten Reformbereiche, mit denen sich die Gemeinden befassen, können wie folgt dargestellt werden (vgl. Abbildung 4):<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu auch Kuhlmann/Wollmann (2010: 26 ff.) und Ladner (2011a).

Abbildung 4: Die zentralen Reformbereiche.



Ein erster Reformbereich betrifft die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Hier geht es zuerst einmal darum, die Zuständigkeit der beiden Ebenen für die verschiedenen subnationalen Aufgaben zu klären. Leitprinzipien bei den Projekten in den verschiedenen Kantonen sind – in Analogie zum Verhältnis zwischen Bund und Kantonen – Entflechtung und Subsidiarität. Soll das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz („Wer zahlt, befiehlt - wer befiehlt zahlt“) umgesetzt werden, so gilt es, die Aufgaben möglichst eindeutig entweder dem Kanton oder den Gemeinden zuzuordnen. Eine nicht unbedeutende Rolle spielen dabei die Leistungsfähigkeit und die finanziellen Ressourcen der verschiedenen Ebenen. Grundsätzlich gilt, dass in einem Kanton mit vielen kleinen Gemeinden der kantonalen Ebene mehr Aufgaben zukommen, während in Kantonen mit grösseren Gemeinden auch mehr Aufgaben auf der untersten Ebene angesiedelt werden können. Mit der Verteilung der Aufgaben geht – getreu dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – auch die Verteilung der finanziellen Ressourcen, d.h. der Steueranteile von Kanton und Gemeinden, einher. Ebenso zu diesem Reformbereich können die interkantonalen Finanzausgleichssysteme gezählt werden. Auch hier gilt als Vorbild das Projekt „NFA“ zwischen Bund und Kantonen. Die vertikalen und horizontalen Finanzflüsse werden dabei heute weniger auf der Basis der

finanziellen Lage der Gemeinden, sondern vielmehr auf der Basis ihres Ressourcenpotenzials berechnet und gerechtfertigt.

Der zweite Bereich umfasst verschiedene Reformen von Politik und Verwaltung, die von den Gemeinden selbstständig durchgeführt werden können. Je nach Autonomie, die ihnen in der kantonalen Gesetzgebung zugestanden wird, verfügen sie über mehr oder weniger Handlungsspielraum, was die Ausgestaltung ihrer politischen Systeme anbelangt. Im Bereich der Verwaltung steht der Handlungsspielraum zudem in einem engen Zusammenhang mit der Grösse der Gemeinde und der Breite der ihr zufallenden Aufgaben.

Ein dritter Reformbereich, der immer wieder für grosse Aufmerksamkeit und heftige Diskussionen sorgt, betrifft die Gemeindefusionen. Während anfangs der 1990er-Jahre Fusionen noch als grosses Tabuthema galten, ist seither ein Sechstel der Gemeinden verschwunden. Alternativ oder als Vorstufe zu Fusionen besteht für die Gemeinden zudem die Möglichkeit, die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu intensivieren.

Ein letzter Reformbereich stellt schliesslich noch stärker den Erbringer kommunaler Aufgaben in den Vordergrund. Hier stellt sich die Frage, welche Aufgaben in welchem Masse vom Staat, d. h. den Gemeinden, selbst erbracht werden müssen und wo sich die Möglichkeit einer Auslagerung oder einer Zusammenarbeit mit privaten Leistungserbringern in Form einer Public Private Partnership (PPP) ergibt.

Im Folgenden soll auf die wichtigsten Entwicklungen in diesen Reformbereichen eingegangen werden. Dabei interessiert vor allem, wie weit die Reformaktivitäten, die Ende der 1990er-Jahre festgestellt werden konnten (vgl. Ladner et al. 2000), am Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhundert eine Fortsetzung gefunden haben. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass – wie wir eingangs festgestellt haben – der Leidensdruck auf die Gesamtheit der Gemeinden eher nachgelassen hat.

---

### 3 REFORMEN VON POLITIK UND VERWALTUNG

Reformen, welche die Gemeinden in der Regel aus eigenen Kräften an die Hand nehmen können und bei denen sie nicht auf das Zusammenwirken mit Dritten (Kanton, andere Gemeinden, Private) angewiesen sind, sind Veränderungen ihrer politischen Systeme sowie ihrer Verwaltung. Die wohl wichtigste Frage hinsichtlich der politischen Organisation einer Gemeinde lautet „Gemeindeparlamente oder Gemeindeversammlung“. Davon sind in der Regel vor allem die grösseren Gemeinden betroffen. Ein weiterer Reformbereich betrifft die Ausgestaltung der Exekutivfunktion (Zahl der Mitglieder, Professionalisierung, Kompetenzen, Wahlverfahren, Kommissionswesen). Und schliesslich stellt sich die Frage, wie gross die Verwaltung sein soll und nach welchen Prinzipien sie zu organisieren ist.

Die Gemeinden verfügen teilweise über weitreichende Autonomie, was die Ausgestaltung ihrer politischen Systeme anbelangt. In zahlreichen Kantonen bestimmen sie frei über die Einführung eines Gemeindeparlamentes, über die Grösse der Exekutive oder das Wahlverfahren und vieles andere mehr. In anderen Kantonen hingegen ist die Ausgestaltung der politischen Systeme durch die kantonale Gesetzgebung weitestgehend vorgegeben.

#### 3.1 Reformen der Legislative

Die grosse Mehrheit der Schweizer Gemeinden praktiziert mit ihren Gemeindeversammlungen eine Urform der direkten Demokratie. Ursächlich dafür ist nicht nur die Kleinheit der meisten Gemeinden, sondern vor allem auch ein kulturell verankertes Demokratieverständnis. Dies sieht man unter anderem daran, dass in der Westschweiz das repräsentative Demokratiemodell viel stärker verbreitet ist und in Kantonen wie Genf und Neuenburg alle, sowie in der Waadt und teilweise auch in Fribourg schon sehr kleine Gemeinden über ein Gemeindeparlament verfügen.

Im Jahr 1988 kannten in der Schweiz genau 493 oder 16.8 Prozent der Schweizer Gemeinden ein Gemeindeparlament (vgl. Ladner 1991: 81 ff.). Zahlreiche dieser Gemeindeparlamente wurden in den 1970er-Jahren eingeführt. Die Gründe dafür waren die Einführung des Frauen-

stimmrechts und damit die Verdoppelung der Stimmbürgerschaft, ein erwarteter weiterer Anstieg der Bevölkerung und eine gewisse Unzufriedenheit mit interessensspezifischen Mobilisierungen und Einflussnahmen in den oft schwach besuchten Gemeindeversammlungen.

Rund 20 Jahre später ist der Prozentanteil der Gemeinden mit Parlament auf über 18 Prozent angestiegen. Auch wenn tatsächlich einige neue Parlamente geschaffen wurden, hat die Zunahme des Prozentanteils zum grösseren Teil mit dem Rückgang der Zahl der Gemeinden zu tun. Neuere grössere Parlamentsgemeinden in der Deutschschweiz sind Gossau (SG), Münsingen (BE) und Arbon (TG), daneben sind aber auch im Kanton Waadt in mehreren kleineren Gemeinden neue Parlamente entstanden und im französischsprachigen Teil des Kantons Wallis wurde in Vétroz ein Gemeindeparlament eingeführt. Die Zahl der Gemeinden mit Gemeindeparlament hat sich bis zum Jahr 2005 insgesamt auf 501 erhöht. Am Ende der Nullerjahre kann von 515 Gemeinden mit einem Gemeindeparlament ausgegangen werden.

Auch wenn der Anteil der Gemeinden mit einem Gemeindeparlament leicht zugenommen hat, so kann nicht von einem Trend hin zu Gemeindeparlamenten gesprochen werden. Im Kanton Waadt war die Bereitschaft Gemeindeparlamente einzuführen schon immer grösser, sodass die Erhöhung der Zahl dort wenig erstaunt. Die neuen Gemeindeparlamente in der Deutschschweiz bilden schon eher eine Ausnahme. Im Gegenteil: So haben beispielsweise in den letzten Jahrzehnten mit Aarburg, Neuenhof, Oftringen, Suhr und Spreitenbach einige Aargauer Gemeinden sowie die Gemeinde Birsfelden im Kanton Basel-Land das Gemeindeparlament wieder abgeschafft und erfolglosen Versuchen ein Parlament einzuführen (z. B. Wetzikon und Horgen) stehen erfolglose Versuche ein bestehendes Parlament abzuschaffen (z. B. Opfikon) gegenüber: Gemäss unserer Befragungen haben in den letzten Jahren mindestens 15 Gemeinden ohne Erfolg versucht, ein Gemeindeparlament einzuführen. In rund 10 Gemeinden waren diese Versuche erfolgreich, wobei auffällt, dass es sich hierbei praktisch mehrheitlich um französischsprachige Gemeinden handelt. In einigen wenigen Gemeinden (z.B. Bülach, Illnau-Effretikon und Schlieren) wurde eine Abschaffung abgelehnt.

### **3.2 Reformen der Exekutive**

Zentrales politisches Leitungsgremium ist die Gemeindeexekutive bestehend aus dem Gemeindepräsidenten und zwei (Chur) bis 29 (Solothurn) weiteren Exekutivmitgliedern. Die durchschnittliche Exekutivgrösse liegt knapp unter sechs Mitgliedern. Die Exekutiven werden in der Regel direkt von der Stimmbürgerschaft (Ausnahme Neuenburg, wo dies auch im Parlament geschehen kann) und grossmehrheitlich an der Urne gewählt. Beklagt werden im Zusammenhang mit den Gemeindeexekutiven die grosse zeitliche und fachliche Belastung, die ein solches Amt mit sich bringen kann sowie die anhaltenden Rekrutierungsschwierigkeiten der Gemeinden, für diese Ämter genügend und genügend qualifizierte Personen zu finden.

#### **Erhöhung der Entschädigung der Exekutivmitglieder**

Häufigste „Reform“ im Bereich der Exekutiven ist eine Erhöhung der Entschädigung für die verschiedenen Mitglieder, zu der es in fast zwei Drittel der Gemeinden gekommen ist. Eine kürzlich durchgeführte Nationalfondsstudie kommt beispielsweise zum Schluss, dass die von allen ca. 15'000 nebenamtlich tätigen Mandatsträgern geleisteten 6.2 Mio. jährlichen Arbeitsstunden mit ca. 180 Mio. Franken abgegolten werden, was einem mittleren Stundensatz von immerhin Fr. 29.00 entspricht (vgl. Geser et al. 2011: 112).

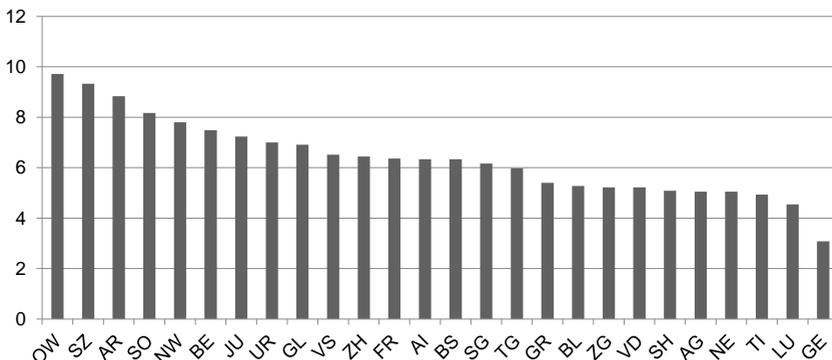
In den letzten 15 Jahren haben 86.5 Prozent der Gemeinden mindestens einmal die Entschädigungen für die Exekutivmitglieder erhöht. Dabei zeigt sich, dass in den Gemeinden zwischen 2'000 und 10'000 Einwohnern die Entschädigung besonders häufig – das heisst in mehr als 90 Prozent der Gemeinden – erhöht wurde. In Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern wurde die Entschädigung lediglich in etwas mehr als 60 Prozent der Fälle erhöht. Offenbar wird der Lohn in diesen Gemeinden, die mehrheitlich über Vollzeitstellen für die Exekutivämter verfügen, doch in verstärktem Masse als ausreichend erachtet. Zu den Kantonen, in denen die Erhöhung der Entschädigung eher etwas seltener ist, gehören TI, SH und UR, wenngleich auch hier mehr als die Hälfte der Gemeinden die Entschädigungen angehoben haben.

## Veränderung der Exekutivgrösse

Etwa ein Fünftel der Gemeinden haben die Zahl der Exekutivsitze verkleinert. Betrachten wir die Gemeinden, welche sowohl 1988 wie auch 2009 an der Befragung teilgenommen und Angaben zur Exekutivgrösse geliefert haben (N=775), so sind in diesen Gemeinden 340 Exekutivsitze verschwunden. Hochgerechnet auf die Gesamtheit der Gemeinden sind in demselben Zeitraum durch die Verkleinerung der Gemeindeexekutive mehr als 1'000 Exekutivsitze verschwunden. Dazu kommen noch etwa 2'000 Exekutivsitze, die dank Gemeindefusionen eingespart werden konnten.

Die Verkleinerung der Gemeindeexekutive ist allerdings nicht in allen Kantonen gleichermassen ein Thema. Dies rührt unter anderem daher, dass gewisse Kantone tendenziell grössere Gemeindeexekutiven haben als andere. Abbildung 5 zeigt die durchschnittliche Exekutivgrösse der heute noch existierenden Gemeinden nach Kantonen. Besonders grosse Exekutiven hatten im Jahr 1988 die Kantone OW, SZ, AR, SO, NW, BE, JU und UR mit Durchschnittswerten von 7 und mehr Mitgliedern.

Abbildung 5: Durchschnittliche Exekutivgrösse 1988 nach Kantonen: Nur Gemeinden, die 2009 noch existieren.

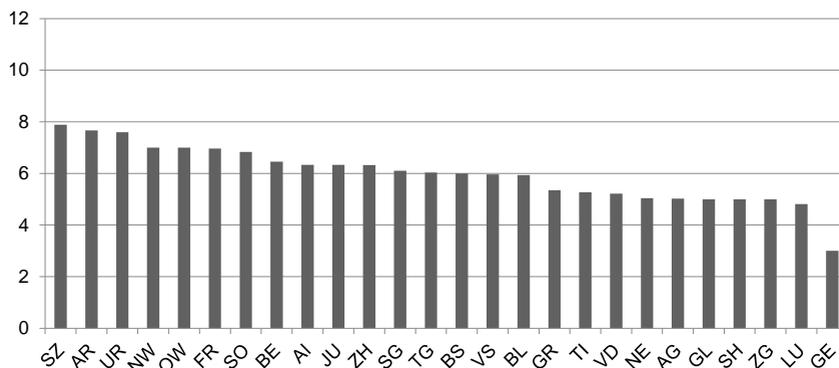


Bemerkung: N=775.

Seither ist es vor allem in den Kantonen AR, BE, GL, NW, OW, SO und SZ in grösserem Masse (d.h. in mehr als 30 Prozent der Gemeinden) zu einer Verkleinerung der Exekutiven gekommen (vgl. Abbildung 6). An der

diesbezüglichen Hierarchie zwischen den Kantonen hat sich jedoch wenig geändert. SZ, AR, NW, OW und UR gehören nach wie vor zu den Kantonen mit den grössten Gemeindeexekutiven. Interessant sind die Kantone Fribourg, Tessin und Luzern, die heute grössere Exekutiven haben. Dies ist auf die relativ stark verbreiteten Gemeindefusionen in diesen Kantonen zurückzuführen.<sup>4</sup>

Abbildung 6: Durchschnittliche Grösse der Exekutiven 2009.



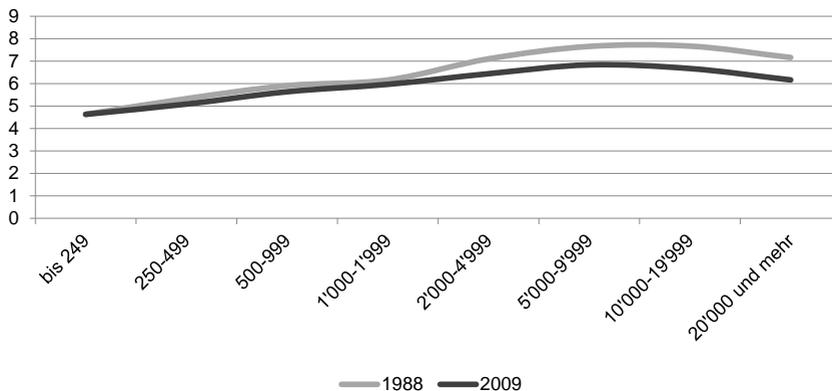
Bemerkung: N=1'407.

Ein weiterer Aspekt, der hier eine Rolle spielt, ist die Grösse der Gemeinde. Mit zunehmender Gemeindegrösse werden die Exekutiven nicht nur grösser, sondern die Mitglieder werden auch häufiger teil- oder vollzeitig angestellt. Eine Reduktion der Exekutivgrösse kann entsprechend zu finanziellen Einsparungen führen. Zudem ermöglichen Ausbau und Professionalisierung der Verwaltung einen Abbau der Arbeitslast der Exekutive. In kleineren Gemeinden dürften hingegen die wachsenden Schwierigkeiten solche Ämter mit geeigneten Kandidaten zu besetzen ein Grund für allfällige Verkleinerungen sein.

<sup>4</sup> Ebenfalls grössere Exekutiven haben UR und BL, hier dürften die höheren Werte eher an der Zusammensetzung des Samples liegen, geben doch die Gemeinden nicht in einem vergleichbaren Masse an, dass sie die Exekutivgrösse erhöht hätten.

Der stärkste Rückgang der Exekutivgrössen ist bei den Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern auszumachen (vgl. Abbildung 7). Hier sind die Exekutiven im Durchschnitt um einen Sitz kleiner geworden. In Gemeinden mit weniger als 2'000 Einwohnern hat sich nur wenig verändert.

Abbildung 7: Durchschnittliche Exekutivgrösse und Grösse der Gemeinden, nur Gemeinden, die für 1988 und 2009 vergleichbare Angaben gemacht haben.



Bemerkung: N=775.

Im Verhältnis zur Verkleinerung der Exekutive kommt es deutlich weniger häufig zu einer Vergrösserung der Exekutive. Rund 6 Prozent der Gemeinden machen geltend, dass sie in den letzten 20 Jahren die Zahl der Exekutivmitglieder erhöht haben. Hierfür sind in erster Linie – wie erwähnt – die Fusionskantone FR, LU, TI und TG verantwortlich.

## Wahlverfahren

Keine grossen Veränderungen gab es beim Wahlverfahren. Dies liegt unter anderem daran, dass in vielen Kantonen eine Änderung des Wahlverfahrens nur über eine Änderung der kantonalen Gesetze möglich ist. In denjenigen Kantonen, in denen die Möglichkeit zu einem Wechsel besteht, haben nach den Untersuchungsergebnissen etwa 3 Prozent der Gemeinden zum Proporzwahlverfahren und etwa 2 Prozent zum Majorzwahlverfahren gewechselt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die tatsächlichen Zahlen noch etwas tiefer liegen und sich die effektiven

Wechsel auf ein paar wenige Fälle beschränken. Insgesamt gilt nach wie vor, dass mehr als 70 Prozent der kommunalen Exekutiven in der Schweiz nach dem Majorzverfahren gewählt werden und etwas weniger als 30 Prozent das Proporzwahlverfahren kennen. Sicher falsch wäre es, von einem Trend zum historisch jüngeren Proporzwahlverfahren zu sprechen.

### **Professionalisierung**

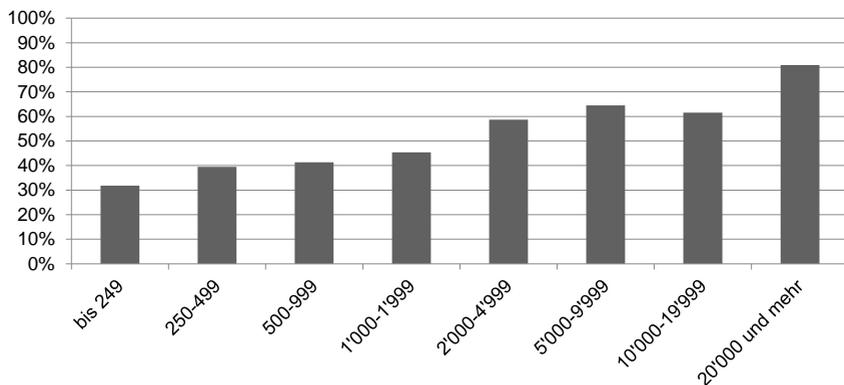
Rund 16 Prozent der Gemeinden haben mindestens ein vollamtliches Mitglied in der Gemeindeexekutive. 13 Prozent haben genau ein vollamtliches Mitglied, nämlich den Gemeindepräsidenten. 1988 hatten nur gerade 5 Prozent der Gemeinden mindestens ein vollamtliches Mitglied in der Exekutive. Am meisten vollamtliche Mitglieder hat heute wie früher die Stadt Zürich mit 9. Diese Angaben zum Professionalisierungsgrad der Gemeindeexekutiven decken sich auch mit den Angaben zu den diesbezüglichen Reformen: Rund 10 Prozent der Gemeinden geben an, dass sie in den letzten 15 Jahren ein halb- oder vollamtliches Gemeindepräsidium eingeführt haben. Knapp drei Prozent haben zudem halb- oder vollamtliche Ämter für die anderen Exekutivmitglieder eingeführt. Betrachtet man allerdings die Gesamtheit der Exekutivämter, so kommt man zum – angesichts der Kleinheit der meisten Gemeinden nicht ganz unerwarteten – Schluss: Die kommunale Politik liegt nach wie vor fest in den Händen von Milizpolitikern.

### **Kompetenzverlagerung zur Exekutive**

Angesichts der aus der internationalen Forschung bekannten Tendenzen, die Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in Gemeindeangelegenheiten auszubauen, mag es erstaunen, dass in nahezu der Hälfte der Schweizer Gemeinden in den letzten Jahren die Kompetenzen der Exekutive erhöht wurden (vgl. Steiner/Kaiser 2012). Darin kann man einen Schritt zur Effizienzsteigerung oder gar zur Fokussierung der lokalen Demokratie erkennen. Zumindest ist es ein Hinweis, dass die Handlungsfähigkeit der politischen Behörden ein wichtigstes Reformanliegen in der Schweiz ist.

Abbildung 8 verdeutlicht, dass die Kompetenzverlagerungen in grösseren Gemeinden häufiger sind und weiter lässt sich zeigen, dass es besonders selten zu solchen Kompetenzverlagerungen in den französischsprachigen Gemeinden in den Kantonen FR, GE, VD und VS gekommen ist. Vor allem letzteres mag damit zusammenhängen, dass in den französischsprachigen Gemeinden den Behörden eine grössere politische Verantwortlichkeit beigemessen wird und dass sie bereits über weitreichende Kompetenzen verfügen.

Abbildung 8: Prozentanteil der Gemeinden, in denen eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Gemeindeexekutive stattgefunden hat.



Bemerkung: N=1'391.

### Mehr Kommissionen mit mehr Kompetenzen

Rund 40 Prozent der Gemeinden geben an, in den letzten 20 Jahren die Zahl der Kommissionen und Spezialbehörden erhöht zu haben. Dem stehen allerdings etwa 35 Prozent der Gemeinden gegenüber, welche die Zahl ihrer Kommissionen und Spezialbehörden verringert haben, so dass es hier nicht einfach ist, von einem Reformtrend zu sprechen. In rund 45 Prozent der Gemeinden wurden den Kommissionen und Behörden mehr Entscheidungskompetenzen zugewiesen, während demgegenüber sehr selten (in weniger als 4 Prozent der Gemeinden) Entscheidungskompetenzen abgebaut wurden.

Die Zunahme der Kommissionen betrifft am stärksten die Gemeinden mit zwischen 1'000 und 10'000 Einwohnern, während der Abbau der Kom-

missionen mit zunehmender Gemeindegrösse häufiger vorkommt. Kompetenzübertragungen sind vor allem in Gemeinden ab 2'000 Einwohner ein Thema, gehen dann aber in den ganz grossen Gemeinden eher wieder etwas zurück.

Offenbar zeigt sich auch hier eine gewisse Straffung der Institutionen bei gleichzeitiger Aufwertung ihrer Befugnisse. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass Kommissionen und Spezialbehörden (mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet) durchaus ein geeignetes Mittel sein können, die zentralen Entscheidungsgremien zu entlasten.

### **3.3 Reformen der Verwaltung**

Trotz den wiederholten Rufen nach einem schlanken Staat wurde die Verwaltung in den Gemeinden in den letzten Jahren tendenziell eher ausgebaut als redimensioniert. Rund 60 Prozent der Gemeinden geben an, in den letzten 20 Jahren die Verwaltung ausgebaut zu haben. Auch hier steigen die Anteile der Gemeinden, welche solche Projekte in Angriff nahmen, mit zunehmender Gemeindegrösse an und gehen dann in den grössten Städten wieder leicht zurück. Zwischen den Kantonen gibt es teilweise beträchtliche Unterschiede. Interessanter als der Ausbau der Verwaltung, der natürlich auch in einem Zusammenhang mit der zunehmenden Aufgabenlast und der gestiegenen Komplexität der Aufgaben gesehen werden muss, sind die organisatorischen Veränderungen auf der Ebene der Verwaltung.

Zu Beginn der 1990er-Jahre wurde New Public Management (NPM) auch in der Schweiz ein Thema. Die Gemeinden schienen geradezu prädestiniert, sich auf der Grundlage der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu organisieren, weil die staatliche Tätigkeit in den Gemeinden den höchsten Konkretisierungsgrad erfährt und sich die öffentlichen Dienstleistungen viel einfacher in Produkte fassen lassen und weil hier eine unmittelbare Nähe zwischen dem Bezahler (Steuerzahler) und dem Erbringer (Behörden/Verwaltung) einer Leistung besteht (vgl. Ladner 2005).

Ende der 1990er-Jahre wurde NPM dementsprechend vielerorts als hoffnungsvolle Innovation gepriesen. Zahlreiche Kantone waren dazu übergegangen, sich nach NPM-Prinzipen zu organisieren und in ver-

schiedenen Gemeinden wurden Pilotprojekte gestartet. Einzelne Kantone, wie beispielsweise der Kanton Bern, versuchten, reforminteressierten Gemeinden mit Rat und Tat zur Seite zu stehen, indem sie beispielsweise Grundlagedokumente zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung veröffentlichten oder personelle Unterstützung anboten.

Die 1998 durchgeführte dritte Gemeindeschreiberbefragung zeigte, dass sich bereits ein Drittel der Gemeinden mit NPM auseinander gesetzt hatte und etwa ein Viertel hatte diesbezüglich auch erste Gehversuche unternommen (Ladner et al. 2000: 128 f.).

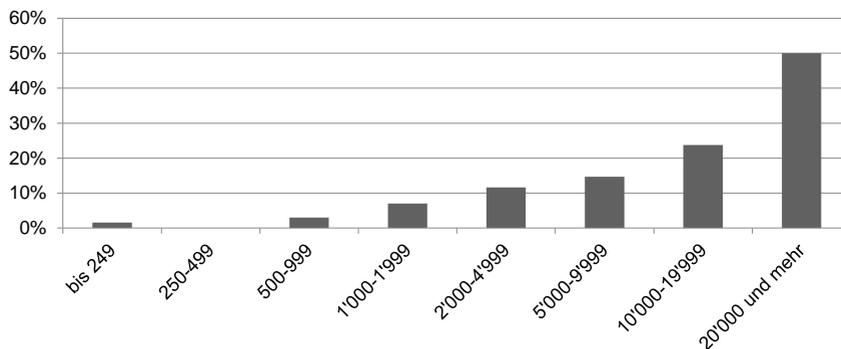
Auf die Euphorie folgte jedoch schon bald eine gewisse Ernüchterung. Nach 10 Jahren NPM lautete 2005 das Fazit, dass es nur in Einzelfällen zu einer flächendeckenden, d.h. vollständigen Einführung von NPM gekommen ist, bei der sämtliche Dienstleistungen einer Gemeinde als Produkte definiert und wirkungsorientiert gesteuert wurden (Ladner 2005: 90). Zwar wurden verschiedene Elemente aus dem Modell, wie beispielsweise Leitbilder, Leistungsvereinbarungen, Globalbudgets und Kundenorientierung übernommen, von einer umfassenden Reform von Politik und Verwaltung auf lokaler Ebene war man jedoch noch weit entfernt.

Auch die aktuelle Befragung zeigt, dass NPM-Projekte in den Gemeinden nicht besonders populär sind. Lediglich 5 Prozent der Gemeinden geben an, dass sie NPM definitiv eingeführt haben. In drei Prozent der Gemeinden wurde NPM versuchsweise eingeführt und in etwa zwei Prozent wurden die Versuche wieder abgebrochen. Rund 90 Prozent der Gemeinden hatten oder haben keine NPM-Projekte.

Diese geringe Verbreitung von NPM in den Gemeinden gilt es jedoch zu relativieren. Es sind vor allem die kleinsten Gemeinden, die sich überhaupt nicht mit NPM-Projekten befassen (vgl. Abbildung 9). In Gemeinden mit zwischen 10'000 und 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat jede vierte Gemeinde NPM versuchsweise oder definitiv eingeführt, und in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern ist es jede zweite Gemeinde. NPM ist offensichtlich etwas, das vor allem für die grossen Gemeinden und Städte interessant ist. Rechnet man diese Zahlen auf die betroffene Bevölkerung um, so kann davon ausgegangen werden, dass gegen 30 Prozent der Bevölkerung von kommunalen Dienstleistun-

gen profitiert, die nach den Prinzipien des New Public Managements erbracht werden.

Abbildung 9: Anteil Gemeinden, die NPM Projekte definitiv oder versuchsweise eingeführt haben; Gemeinden nach Einwohnerzahl (2009).



Bemerkung: N=1'400.

Nicht besonders ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen den Kantonen. Einzig der Kanton Zug verfügt über einen verhältnismässig grossen Anteil an NPM-Gemeinden. Überdurchschnittlich viele NPM-Projekte verzeichnen zudem die Kantone Luzern und Zürich. Einmal mehr bestätigt sich, dass New Public Management in der Westschweiz praktisch kein Thema ist. Der Anteil der französischsprachigen Gemeinden, die sich mit NPM-Projekten befassen liegt unter drei Prozent (N=401) gegenüber 12.5 Prozent (N=920) in der deutschsprachigen und 16.5 (N=79) in der italienischsprachigen Schweiz.

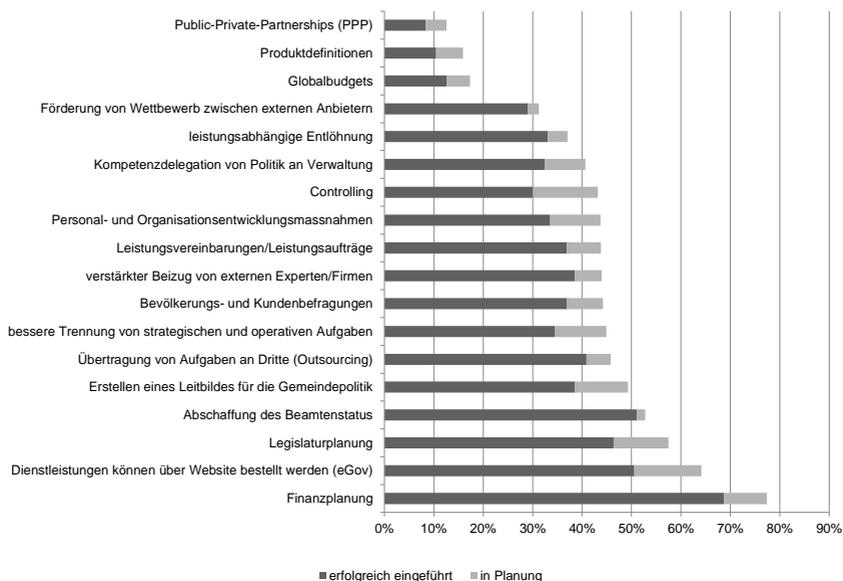
Weiter gilt zu relativieren, dass heute in den Gemeinden viele Dinge üblich sind, die zumindest im weiteren Sinne als NPM bezeichnet werden können. Die Antworten zu den verschiedenen Massnahmen zur Reorganisation der Verwaltung, die nach Aussagen der Gemeindeglieder in den letzten 10 Jahren ergriffen wurden, zeigen, dass die Zahl der reformaktiven Gemeinden weit grösser ist als die Zahl der NPM-Gemeinden (vgl. Abbildung 10).

Besonders populär war in den Gemeinden in den letzten Jahren die Verbesserung der Finanzplanung. Dies hat am Rande auch mit den Re-

formvorschlägen des New Public Managements zu tun, welche die Einführung einer mehrjährigen Finanz- und Aufgabenplanung verlangen, die Treibkräfte dahinter dürften aber vor allem das Neue Rechnungsmodell und Anstrengungen der Kantone gewesen sein, in diesem Bereich die Professionalität zu steigern und den Gemeinden zu ermöglichen, ihre Finanzen in den Griff zu bekommen. Verknüpft mit den ebenfalls relativ stark verbreiteten Legislaturplanungen und dem Erstellen eines Leitbildes zeigt sich, dass die Gemeinden in jüngster Zeit verstärkt dazu übergegangen sind, sich in einer mittel- bis längerfristigen Perspektive über ihre Entwicklung Gedanken zu machen.

Eine zweite stark verbreitete Neuerung ist das Anbieten von Dienstleistungen über die Webseite der Gemeinde. Mehr als die Hälfte der Gemeinden haben bereits entsprechende Angebote. Bei den weiteren Reformbereichen geht es vor allem darum, das Wettbewerbselement zu stärken, die Leistungsfähigkeit zu steigern und die Kernverwaltung zu entlasten. Zwischen 30 und 50 Prozent der Gemeinden haben den Beamtenstatus abgeschafft, kennen neu leistungsabhängige Entlohnungen, versuchen den Wettbewerb zwischen externen Leistungsanbietern zu fördern und übertragen Aufgaben an Dritte. Etwa in diesem Umfang haben auch betriebswirtschaftliche Methoden wie Controlling und Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen Einzug in den Verwaltungsalltag genommen. Zumindest teilweise zu diesem Reformbereich kann man auch die Kundenbefragungen zählen, wobei diese auch politisch-partizipative Aspekte beinhalten können. Von den NPM-Forderungen im engeren Sinne findet sich die Trennung von Strategie und Operation sowie die Idee der Leistungsvereinbarungen oder -aufträge auch etwa bei rund 30 Prozent der Gemeinden, während die Kernelemente wie Produktdefinitionen und Globalbudgets nach wie vor sehr wenig verbreitet sind und praktisch nur bei denjenigen Gemeinden zur Anwendung kommen, die eigentliche NPM-Projekte durchgeführt haben. Erstaunlich selten genannt wird schliesslich die Erbringung von Aufgaben im Rahmen der Public-Private-Partnership (PPP).

Abbildung 10: Prozentanteil der Gemeinden, welche verschiedene Reorganisationsmassnahmen des politisch-administrativen Systems durchgeführt oder geplant haben (2009).



Bemerkung: N=zwischen 1'360 und 1'391.

Vergleicht man Gemeinden unterschiedlicher Grösse, so zeigt sich, dass praktisch alle aufgeführten Massnahmen in den grösseren Gemeinden häufiger ergriffen wurden. Besonders ausgeprägt ist der Zusammenhang bei den Dienstleistungen, welche über das Internet angeboten werden, was insofern wenig erstaunlich ist, als hier die grössten Effizienzgewinne zu erwarten sind. Aber auch bei Personal- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen, Leistungs- und Wettbewerbselementen und NPM-Massnahmen unterscheiden sich die grossen Gemeinden deutlich von den Kleineren.

Erstaunlich sind bei den ergriffenen Massnahmen die kulturellen Unterschiede zwischen den Sprachregionen. Während beispielsweise in der Deutschschweiz mehr als 43 Prozent der Gemeinden (N=917) angeben, dass sie die Trennung von Strategie und Operation in den letzten Jahren verbessert hätten, tun dies nur gerade 13.4 Prozent (N=394) der französischsprachigen Gemeinden. Deutlich stärker verbreitet in der Deutsch-

schweiz sind auch die Kompetenzdelegation an die Verwaltung, das Controlling, das Outsourcing, die Schaffung eines Leitbildes (Unterschiede von mehr als 20 Prozentpunkten), die leistungsabhängige Entlohnung (Unterschied von mehr als 30 Prozentpunkten), die Abschaffung des Beamtenstatus (Unterschied von mehr als 40 Prozentpunkten) und das eGovernment (Unterschied von mehr als 50 Prozentpunkten). Demgegenüber scheinen Globalbudgets und die Definition von Produkten in der Westschweiz populärer zu sein. Etwa ein Viertel (N=385) der französischsprachigen Gemeinden haben Globalbudgets eingeführt und gegen 20 Prozent (N=388) Produkte definiert. In der Deutschschweiz lauten die Werte 7.4 und 7.7 Prozent (N=904). Die Public Private Partnership schliesslich ist wiederum in den deutschsprachigen Gemeinden etwas populärer. Hier kommt auf der einen Seite die grössere Zurückhaltung der Westschweiz gegenüber einer betriebswirtschaftlichen Logik in der Verwaltungsorganisation zum Ausdruck und andererseits kann vermutet werden, dass der Zusammenhang zwischen einzelnen Massnahmen (Produkte, Globalbudgets) und der NPM-Reformphilosophie weniger bewusst wahrgenommen wird.

Der Vergleich mit früheren Erhebungen erlaubt es, aktuelle Entwicklungstrends herauszulesen. Betrachtet man zuerst die Verbreitung der verschiedenen Massnahmen ganz allgemein, so kann davon ausgegangen werden, dass heute deutlich mehr Gemeinden entsprechende Reformmassnahmen eingeleitet haben. In besonderem Masse zugenommen gegenüber 2005 haben die Einführung des Controllings, welches bereits in 30 Prozent der Gemeinden praktiziert wird, sowie das Arbeiten mit Leistungsaufträgen oder die Durchführung von Kundenbefragungen (je 37 Prozent der Gemeinden im Jahr 2009). Jeweils mehr als 10 Prozent der Gemeinden geben zudem an, dass sie das eGovernment, eine Legislaturplanung, das Erstellen eines Leitbildes, eine bessere Trennung von Strategie und Operation, Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen sowie die Einführung des Controllings in Planung haben.

Der Umbau von Verwaltung und Politik auf lokaler Ebene, das kann hier abschliessend festgehalten werden, geht weiter. Zahlreiche Elemente aus der NPM-Philosophie kommen zur Anwendung, ohne dass die Gemeinden explizit und flächendeckend das NPM-Modell umzusetzen ver-

suchen. Praktiziert wird eine Form von NPM-light, wobei davon vor allem die grösseren Gemeinden Gebrauch machen. Dies ist auch wenig erstaunlich, wenn man sich vor Augen hält, wie klein die kleinsten Gemeinden der Schweiz sind.



---

## 4 INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Die Schweizerische Gemeindelandschaft ist mit einem Median von 1'214 Einwohnenden im internationalen Vergleich sehr kleinstrukturiert. Zahlreiche Gemeinden sind deshalb für die optimale Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden angewiesen. Die Schweiz ist eines der europäischen Länder mit der am weitesten ausgebauten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). IKZ ist die Aufgabenerfüllung gemeinsam durch mehrere Gemeinden, durch eine einzelne Gemeinde oder durch eine dritte juristische Person, wobei die Erfüllung der Aufgabe mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und sich die betroffenen Gemeinden direkt („leistend“) oder indirekt („ordnend“) an der Erfüllung der Aufgabe beteiligen (vgl. Steiner 2012). Aus ökonomischer Sicht werden vorwiegend die Vorteile der IKZ betont: wenn die Gemeinde für die professionelle Aufgabenerfüllung über eine suboptimale Grösse verfügt, können durch Kooperationen Skalenerträge realisiert und eine Professionalisierung herbeigeführt werden. Aus Demokratieüberlegungen wird hingegen kritisiert, dass die Entscheide nicht durch die Bevölkerung, sondern durch die Exekutiven gefällt werden (vgl. Steiner 2002: 112 ff.).

### 4.1 Aufgabenbereiche mit IKZ

Die Schweizer Gemeinden arbeiten im Durchschnitt in 8.6 Politikbereichen mit anderen Gemeinden zusammen.<sup>5</sup> So gut wie alle Gemeinden kooperieren mit anderen Gemeinden: dass eine Gemeinde gar nicht mit anderen Gemeinden kooperiert, ist der absolute Ausnahmefall (schweizweit gab es 2009 nur eine Gemeinde, die in keinem der 31 abgefragten Bereiche kooperiert).

Nicht jede Aufgabe eignet sich im selben Ausmass zur Erfüllung mit IKZ. Am meisten arbeiten die Gemeinden bei der Feuerwehr und bei der medizinischen Versorgung zusammen: in diesen beiden Bereichen geben je fast drei Viertel der Gemeinden an, interkommunal zu kooperieren (vgl. Abbildung 11). Auch bei Schulfragen, Abwasser/Kanalisation, Unterstützung und Betreuung älterer Personen, Abfall/Entsorgung, neue Ar-

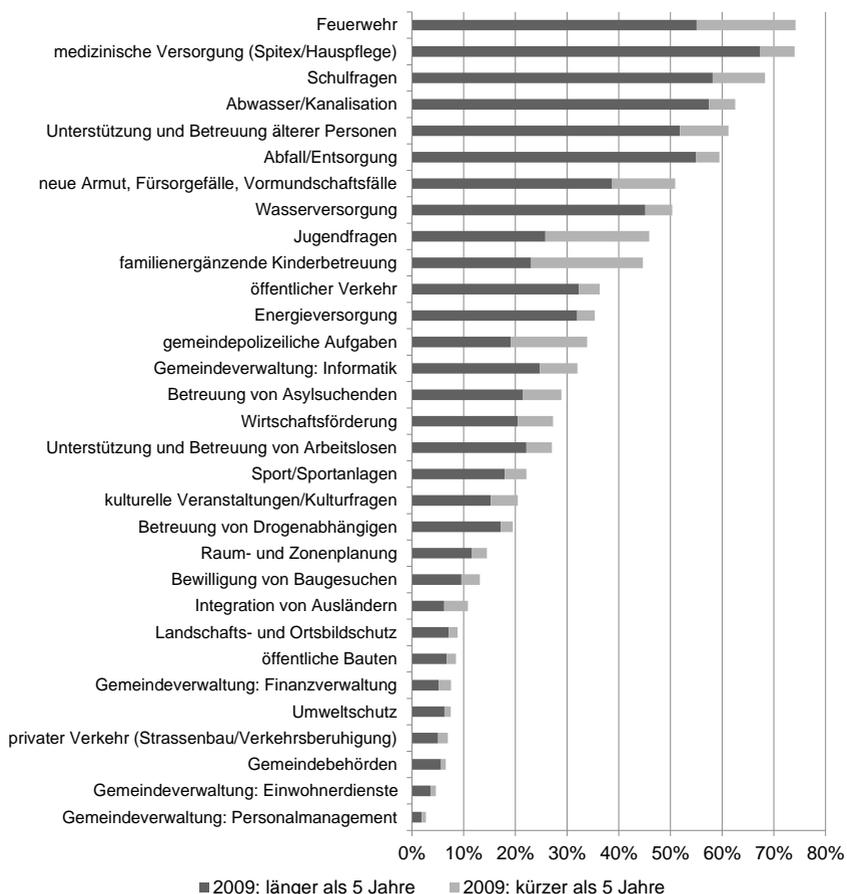
---

<sup>5</sup> Berechnet wurde der Mittelwert. Bei der Befragung wurden 31 Aufgabenbereiche berücksichtigt.

mut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle sowie bei der Wasserversorgung arbeiten mehr als die Hälfte der Gemeinden mit anderen Gemeinden zusammen. Es handelt sich hierbei einerseits um infrastrukturintensive Aufgaben, welche insbesondere von kleineren Gemeinden alleine nur schwer zu bewältigen sind, andererseits um Aufgaben in sozialen und politisch brisanten Bereichen. Wenig verbreitet ist IKZ in den Bereichen der Gemeindeverwaltung (d. h. Personalmanagement, Einwohnerdienste und Finanzverwaltung) und bei den Gemeindebehörden. Dies sind Kernaufgaben einer Gemeinde, welche für die Identität der Gemeinde vermutlich von grosser Bedeutung sind und welche die Gemeinden deshalb alleine erfüllen. Die Zusammenarbeit der Gemeindeverwaltungen wird lediglich im Bereich der Informatik öfters praktiziert. Auch beim privaten Verkehr, beim Umweltschutz, bei den öffentlichen Bauten sowie beim Landschafts- und Ortsbildschutz wird wenig kooperiert (unter 10 Prozent der Gemeinden geben an, in diesen Bereichen mit anderen Gemeinden gemeinsam zu arbeiten).

Insbesondere in den Bereichen familienergänzende Kinderbetreuung, Jugendfragen und Feuerwehr, aber auch bei gemeindepolizeilichen Aufgaben, neuer Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle sowie Schulfragen geben die Gemeinden an, dass die Zusammenarbeit erst während der Zeitperiode zwischen 2005 und 2010 aufgenommen wurde. Die zunehmende Nutzung familienergänzender Kinderbetreuungsangebote mag ein Grund für die verbreitete Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in diesem Bereich sein.

Abbildung 11: Häufigkeit und Dauer der IKZ nach Aufgabenbereich in Prozent.

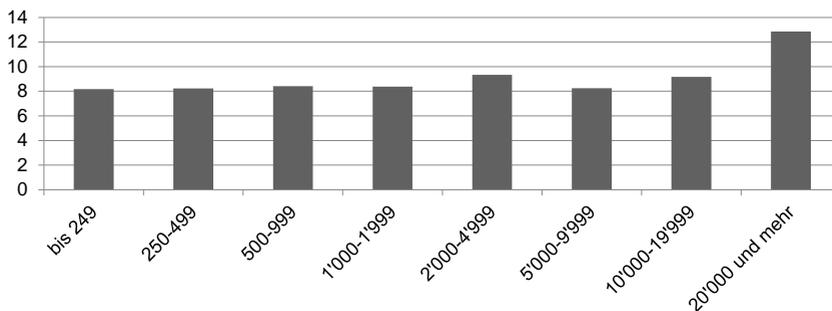


Bemerkung: Die Gemeindegliederungen wurden gefragt, wie lange sie im jeweiligen Aufgabenbereich bereits mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Nebst den Antwortmöglichkeiten „Dauer der Zusammenarbeit: länger als 5 Jahre“ und „Dauer der Zusammenarbeit: kürzer als 5 Jahre“ gab es auch die Antwortkategorien „keine Zusammenarbeit“ und „keine Gemeindeaufgabe“.  $N_{\min}=1'264$ ,  $N_{\max}=1'362$ .

Aufgrund erwarteter Skaleneffekte könnte vermutet werden, dass kleinere Gemeinden vermehrt untereinander kooperieren. Die empirischen Ergebnisse zeigen jedoch ein anderes Bild (vgl. Abbildung 12): Die Anzahl der Bereiche mit IKZ variiert nicht stark nach Gemeindegrosse, lediglich Städte mit mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern arbeiten mit

durchschnittlich 12.9 Bereichen in deutlich mehr Bereichen mit anderen Gemeinden zusammen als der Schweizer Durchschnitt. Dies ist mitunter auf die verstärkte Zusammenarbeit der Städte mit umliegenden Gemeinden im fürsorglichen Bereich (z. B. Betreuung von Asylsuchenden, Drogenabhängigen und Arbeitslosen) und bei kulturellen Angelegenheiten zurückzuführen, bei welchen die Städte Zentrumslasten tragen.

Abbildung 12: Anzahl Aufgabenbereiche mit IKZ nach Gemeindegrösse.

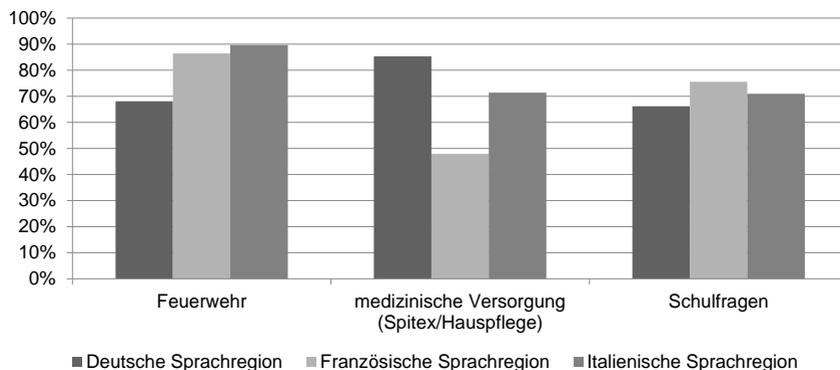


Bemerkung: Bei der Gemeindegrenzenbefragung 2009 wurde die Zusammenarbeit in 31 möglichen Aufgabenbereichen berücksichtigt. Berechnet wurde der Mittelwert der Anzahl Bereiche mit IKZ nach Gemeindegrösse;  $N_{\min}=21$ ,  $N_{\max}=336$ .

Bei der Betrachtung der regionalen Verteilung der IKZ in der Schweiz kann festgestellt werden, dass zwischen den Sprachregionen lediglich geringe Unterschiede bezüglich der Anzahl Aufgabenbereiche bestehen, bei welchen die Gemeinden mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Am kleinsten ist diese Zahl in der französischsprachigen Schweiz mit einem Mittelwert von 8.5 Bereichen, lediglich geringfügig höher in der Deutschschweiz mit 8.7 Bereichen und am höchsten in der italienischsprachigen Schweiz mit einem Wert von 9.

Bei genauerem Hinschauen werden jedoch grössere Unterschiede zwischen den Sprachregionen abhängig vom betrachteten Bereich deutlich (vgl. Abbildung 13): Während beispielsweise im Bereich der Feuerwehr im deutschsprachigen Gebiet 67 Prozent der Gemeinden zusammenarbeiten, sind dies im französisch- und italienischsprachigen Gebiet deutlich mehr (86 Prozent bzw. 89 Prozent).

Abbildung 13: IKZ in ausgewählten Bereichen nach Sprachregion.



Bemerkung: Feuerwehr:  $N_{\min}=75$ ,  $N_{\max}=890$ , medizinische Versorgung:  $N_{\min}=77$ ,  $N_{\max}=883$ , Schulfragen:  $N_{\min}=74$ ,  $N_{\max}=881$ .

Umgekehrt verhält es sich bei der medizinischen Versorgung: hier arbeiten 85 Prozent der Deutschschweizer Gemeinden zusammen und 73 Prozent der italienischsprachigen Gemeinden, aber weniger als die Hälfte (49 Prozent) der französischsprachigen Gemeinden. Etwas ausgeglichener gestaltet sich die Situation im Schulbereich, obwohl auch hier die französischsprachigen und italienischsprachigen Gemeinden etwas häufiger kooperieren (75 resp. 72 Prozent) als die deutschsprachigen Gemeinden (65 Prozent).

## 4.2 Veränderung der Zusammenarbeit

Nach Auskunft der Gemeindeschreibenden wurde die interkommunale Zusammenarbeit in der Zeitperiode zwischen 2005 und 2010 in drei Viertel der befragten Gemeinden intensiviert, wie Tabelle 7 zeigt. Ein Viertel der Gemeinden gibt an, dass sich die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden nicht verändert hat. Vernachlässigbar klein ist die Anzahl der Gemeinden (lediglich 9 Gemeinden bzw. weniger als 1 Prozent), in welchen die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden rückläufig ist.

Betrachtet man die einzelnen Aufgabenbereiche, welche sowohl bei der Befragung im Jahr 1998 als auch bei der Befragung 2009 berücksichtigt wurden – es sind deren 30 – wurde im Jahr 2009 in durchschnittlich 8.3 Bereichen zusammengearbeitet, während gut 10 Jahre vorher erst in

durchschnittlich 7 dieser Bereiche kooperiert wurde. Der Medianwert beträgt 2009 8 Bereiche, im 1998 7 Bereiche. Auch diese Daten weisen auf eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit in der Schweiz hin.

Bei denjenigen Gemeinden, bei welchen die IKZ intensiviert wurde, werden die Aufgaben mehrheitlich gemeinsam mit anderen Gemeinden erbracht (in 71 Prozent der Fälle). In einigen Fällen werden die Aufgaben an andere Gemeinden übertragen (15 Prozent) oder durch andere Gemeinden erfüllt (14 Prozent). Vor allem die grösseren Gemeinden haben ihre IKZ-Aktivitäten verstärkt: je grösser die Gemeinde, umso eher hat die interkommunale Zusammenarbeit zugenommen. Während IKZ in rund 71 Prozent der Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern verstärkt wurde, hat sie bei den Grössenkategorien der Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnenden durchschnittlich 86 Prozent zugenommen. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass die Agglomerationsgemeinden zur Nutzung von Grössenvorteilen vermehrt eine Zusammenarbeit mit den Kernstädten suchen, wohingegen Städte ihre Zentrumslasten zu verteilen versuchen. Die interkommunale Zusammenarbeit hat sich auch nicht in allen Regionen gleich verändert: während im deutsch- und französischsprachigen Raum je circa drei von vier Gemeinden die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verstärkt hat (77 Prozent resp. 73 Prozent), waren es im italienischsprachigen Raum lediglich drei von fünf Gemeinden (61 Prozent). Nach Kantonen betrachtet wurde IKZ insbesondere in Basel-Stadt, Nidwalden und Schaffhausen intensiviert, während die Kantone Glarus und Appenzell Innerrhoden die geringste Ausbaurate aller Kantone verzeichnen. Diese Ergebnisse sind jedoch aufgrund der geringen Anzahl Gemeinden in einiger dieser Kantone und somit der geringen Fallzahl mit Vorsicht zu interpretieren.

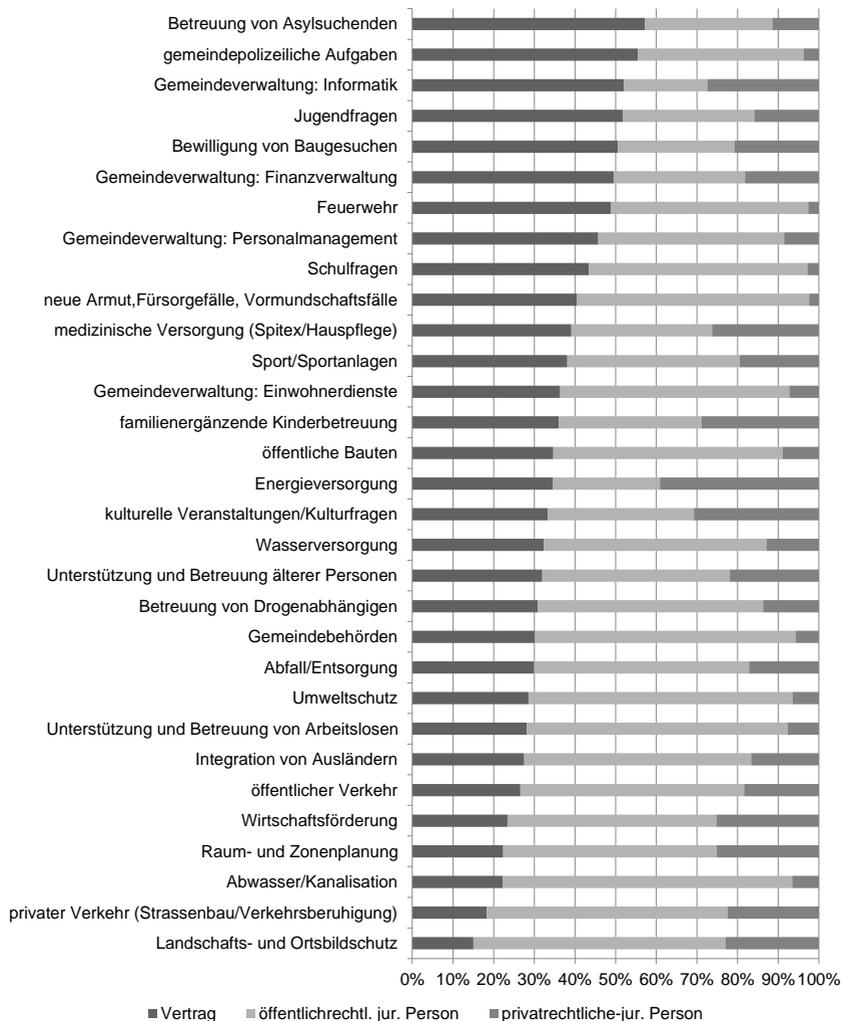
Tabelle 7: Veränderung der IKZ; Gemeinden nach Einwohnerzahl, Sprachregion und Kanton in Prozent.

	abgenommen	gleich geblieben	zugenommen	N
<i>Gemeindegrösse</i>				
bis 249	0.8	29.1	70.1	127
250-499	0.0	29.3	70.7	191
500-999	0.4	26.9	72.7	271
1'000-1'999	1.3	25.7	73.0	300
2'000-4'999	0.9	23.7	75.4	325
5'000-9'999	0.0	15.5	84.5	116
10'000-19'999	0.0	14.5	85.5	62
20'000 und mehr	0.0	5.0	95.0	20
<i>Sprachregion</i>				
Deutsch	0.5	22.9	76.5	925
Französisch	0.7	26.0	73.3	404
Italienisch	1.2	37.3	61.4	83
<i>Kanton</i>				
AG	0.0	20.0	80.0	130
AI	0.0	50.0	50.0	4
AR	0.0	18.2	81.8	11
BE	0.0	20.9	79.1	234
BL	0.0	13.2	86.8	38
BS	0.0	0.0	100.0	2
FR	0.0	37.0	63.0	92
GE	0.0	18.2	81.8	22
GL	0.0	60.0	40.0	5
GR	0.0	37.2	62.8	86
JU	2.8	25.0	72.2	36
LU	2.1	19.1	78.7	47
NE	0.0	20.0	80.0	30
NW	0.0	0.0	100.0	5
OW	0.0	40.0	60.0	5
SG	3.8	17.3	78.8	52
SH	0.0	7.1	92.9	14
SO	0.0	20.6	79.4	63
SZ	0.0	15.8	84.2	19
TG	0.0	34.8	65.2	46
TI	1.3	36.7	62.0	79
UR	0.0	21.4	78.6	14
VD	0.5	27.6	71.9	192
VS	1.5	16.9	81.5	65
ZG	0.0	14.3	85.7	7
ZH	1.8	22.8	75.4	114
alle Gemeinden	0.6	24.6	74.7	1'412

### **4.3 Organisationsformen der IKZ**

Des Weiteren interessiert, wie die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden organisiert ist resp. wie die Organisationsform der IKZ ausgestaltet ist. Denkbare Lösungen sind eine vertragliche Regelung, eine öffentlich-rechtliche juristische Person oder eine privatrechtliche juristische Person als Organisationsform. Gemäss den Resultaten der Gemeindegemeinschaftsbefragung 2009 wird – über alle Aufgabenbereiche hinweg gesehen – fast die Hälfte (47 Prozent) der Zusammenarbeit mittels der Organisationsform der öffentlich-rechtlichen juristischen Person geregelt, das heisst mit Gemeindeverbänden, öffentlich-rechtlichen Stiftungen und selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (vgl. Abbildung 14). Etwas mehr als ein Drittel (37 Prozent) der Aufgaben, bei welchen Gemeinden untereinander kooperieren, werden vertraglich geregelt. Die restlichen 16 Prozent sind als privatrechtliche juristische Personen organisiert, worunter man Vereine, Genossenschaften, privatrechtliche Stiftungen und Aktiengesellschaften versteht. Je nach Aufgabengebiet können die Werte relativ stark vom Durchschnittswert abweichen. Während die Zusammenarbeit beispielsweise im Aufgabengebiet Abwasser und Kanalisation in 71 Prozent der Gemeinden die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen juristischen Person annimmt, in 22 Prozent der Gemeinden mittels Vertrag geregelt und in 7 Prozent der Gemeinden als privatrechtlich-juristische Person organisiert sind, sieht die Situation bei der Gemeindefinformatik gänzlich anders aus. Mehr als die Hälfte (52 Prozent) der Kooperationen in diesem Aufgabengebiet sind vertraglich geregelt, 27 Prozent als privatrechtlich-juristische Person und lediglich 21 Prozent als öffentlich-rechtliche juristische Person.

Abbildung 14: Organisationsform der IKZ nach Aufgabenbereich in Prozent.



Bemerkung:  $N_{\min}=35$ ,  $N_{\max}=966$ .



## **5 GEMEINDEFUSIONEN**

### **5.1 Entwicklung des Gemeindebestandes in der Schweiz**

In der Schweiz gab es bisher keine gross angelegten Territorialreformen, wie sie in vielen OECD-Ländern insbesondere Mitte des 20. Jahrhunderts stattgefunden haben. Während Gemeindefusionen hierzulande bis 1990 nur vereinzelt durchgeführt wurden, kam es erst in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem Anstieg dieser radikalen Reform – im Gegensatz zum übrigen Europa fast ausnahmslos auf freiwilliger Basis. Die Zahl der Schweizer Gemeinden hat sich zwischen 1850 und 2013 von 3'203 auf 2'408 Gemeinden reduziert, wie Tabelle 8 verdeutlicht. Die Schweizer Gemeinden sind mit einem Medianwert von 1'214 und einem Mittelwert von 3'163 Einwohnerinnen und Einwohnern aber nach wie vor sehr klein.

Die Anzahl Gemeinden, deren durchschnittliche Einwohnerzahl und die Anzahl durchgeführte Fusionen unterscheiden sich deutlich von Kanton zu Kanton. Eine Übersicht über die wichtigsten Werte pro Kanton und in der Schweiz findet sich in Tabelle 8.

Tabelle 8: Veränderung der Gemeindezahl zwischen 1850 und 2013.

	1850	1900	1920	1941	1960	1980	1988	2001	2013	1850-2013	Grösse (Median)	Grösse (Mittelwert)
ZH	197	189	186	171	171	171	171	171	171	-26	3'474	8'143
BE	519	507	497	496	492	410	412	400	379	-140	970	2'572
LU	110	107	107	107	107	107	107	107	83	-27	2'207	4'390
UR	20	20	20	20	20	20	20	20	20	0	774	1'769
SZ	29	30	30	30	30	30	30	30	30	1	3'244	4'930
OW	7	7	7	7	7	7	7	7	7	0	4'896	5'126
NW	12	11	11	11	11	11	11	11	11	-1	3'335	3'756
GL	26	28	28	29	29	29	29	29	3	-23	12'291	13'072
ZG	11	11	11	11	11	11	11	11	11	0	8'795	10'464
FR	285	283	283	284	284	266	260	226	164	-121	1'004	1'705
SO	132	132	132	132	130	130	130	126	118	-14	1'140	2'124
BS	4	3	3	3	3	3	3	3	3	-1	20'599	62'085
BL	74	74	74	74	74	73	73	86	86	12	1'264	3'202
SH	36	36	36	36	35	34	34	34	26	-10	835	2'857
AR	20	20	20	20	20	20	20	20	20	0	1'713	2'666
AI	8	6	6	6	6	6	6	6	6	-2	2'011	2'624
SG	92	93	91	91	91	90	90	90	77	-15	3'887	5'684
GR	232	224	222	221	221	215	213	212	158	-74	400	1'086
AG	246	241	234	233	233	231	232	232	216	-30	1'601	2'810
TG*	213	212	207	203	201	181	179	80	80	-133	2'086	3'150
TI	259	265	261	257	253	247	247	245	147	-112	1'019	2'146
VD	389	388	388	388	388	385	385	384	318	-71	658	2'141
VS	170	166	171	170	169	163	163	160	135	-35	968	2'248
NE	73	63	63	62	62	62	62	62	37	-36	1'196	3'268
GE	39	48	48	45	45	45	45	45	45	6	2'664	10'234
JU**	-	-	-	-	-	82	82	83	57	+57	552	1'102
Total	3'203	3'164	3'136	3'107	3'095	3'029	3'022	2'880	2'408	-795	1'214	3'163

Bemerkung: \*Im Kanton TG werden von 1850 bis 2000 nur die Einheits- und die Ortsgemeinden gezählt, die bis zum 31. Dezember 2000 existierten. Nicht in die Aufzählung aufgenommen werden nach Usanz des Bundesamts für Statistik die Munizipalgemeinden. Seit 1. Januar 2001 kennt der Kanton TG nur noch politische Gemeinden. \*\* Der Kanton Jura existiert seit 1. Januar 1979. Die Daten zur ständigen Wohnbevölkerung und zur mittleren Gemeindegrösse beziehen sich auf das Jahr 2011 (BFS), diejenigen zur Anzahl Gemeinden im Kanton auf den 1. Januar 2013.

---

## 5.2 Fusionsdiskussionen und -projekte

Die Ergebnisse der Gemeindeschreiberbefragungen der Jahre 1998 und 2009 verdeutlichen, dass das Thema Gemeindefusionen heute deutlich häufiger diskutiert wird als in den 1990er-Jahren. Während zwischen 1993 und 1998 nur knapp jede fünfte Gemeinde (18 Prozent) mit einer oder mehreren Nachbargemeinden über eine mögliche Fusion diskutiert hat, waren es in der Zeitperiode zwischen 2005 und 2010 die Hälfte der Schweizer Gemeinden (50 Prozent).

Gemäss den Resultaten der aktuellen Befragung werden Zusammenschlüsse insbesondere in kleinen Gemeinden häufig diskutiert, aber auch in Städten mit mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern finden überdurchschnittlich oft Diskussionen über mögliche Fusionen mit einer oder mehreren Nachbargemeinden statt. Lediglich in Gemeinden mittlerer Grösse scheint die Thematik weniger brisant zu sein (vgl. Tabelle 9). Die antwortenden Gemeinden, welche angeben, dass Fusionen diskutiert wurden, gehören 22 der 26 Kantone an. Dass Gemeindefusionen in den Gemeinden von vier Kantonen (AR, BS, NW, OW) kaum Gesprächsthema sind (vgl. Tabelle 10), könnte damit zusammenhängen, dass diese bereits über eine relativ geringe Anzahl Gemeinden verfügen (20 oder weniger Gemeinden; vgl. hierzu auch Tabelle 8) und gemäss den Ergebnissen der im Jahr 2010 durchgeführten Kantonsbefragung „Gemeindefusionen aus kantonaler Sicht“ keine finanziellen Anreize für Gemeindefusionen bieten.<sup>6</sup> Am häufigsten werden Fusionen in den Kantonen Neuenburg und Jura besprochen, kurz danach folgt Glarus, was aufgrund der umfassenden Gemeindestrukturreform per 1. Januar 2011, bei welcher die Zahl der Gemeinden im Kanton von 25 (zum Abstimmungszeitpunkt im Jahr 2006) auf 3 reduziert wurde, nicht erstaunt. Auch in den Kantonen Tessin, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Luzern, Waadt, Freiburg, St. Gallen und Schaffhausen werden Gemeindezusammenschlüsse überdurchschnittlich häufig diskutiert.

---

<sup>6</sup> Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden ist auf kantonaler Ebene im Jahr 2012 eine Studie zu möglichen Gebietsreformen durchgeführt worden (vgl. Steiner et al. 2012). Die Gemeinden zeigen sich aber skeptisch gegenüber Fusionen.

Dass Fusionen diskutiert werden, bedeutet nicht, dass diese auch wirklich umgesetzt werden. In der aktuellen Befragung geben 7 Prozent der befragten Gemeinden an, dass zwischen 2005 und 2010 ein konkretes Fusionsprojekt abgebrochen wurde. Konkrete Fusionsprojekte bestehen laut den Aussagen der Gemeindeschreibenden in 16 Prozent aller Schweizer Gemeinden. Diese Prozentzahl setzt sich zusammen aus den Gemeinden, in welchen die zuständigen Instanzen dem Projekt bereits zugestimmt haben, und denjenigen, bei denen ein Fusionsprojekt noch geprüft wird. Es handelt sich überdurchschnittlich oft um kleine Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Tabelle 9). Auch im Jahr 1998 bestanden in kleinen Gemeinden überdurchschnittlich oft Fusionsprojekte, wobei zu bemerken ist, dass unter allen Gemeinden nur 8 Prozent konkrete Fusionspläne oder -absichten hatten.

Tabelle 9: Diskussionen über Fusionen und konkrete Fusionsprojekte; Gemeinden nach Einwohnerzahl.

Gemeindegrösse (Einwohrende)	Gemeinden, die Diskussionen über Fusionen geführt haben (in Prozent)		Gemeinden mit einem konkreten Fusionsprojekt (in Prozent)	
	1998	2009	1998	2009
bis 249	24	69	13	30
250-499	21	70	9	30
500-999	18	47	7	12
1'000-1'999	16	46	7	14
2'000-4'999	15	40	5	9
5'000-9'999	11	41	5	13
10'000-19'999	9	38	4	12
20'000 und mehr	18	45	7	5
alle Gemeinden	18	49	8	16

Bemerkung: Cramérs V beträgt 0.23 (signifikant auf dem 1%-Niveau) für Fusionsdiskussion im Jahr 2009 und 0.07 (nicht signifikant) für das Jahr 1998; N im Jahr 2009=1'382 und N im Jahr 1998=2'113.

Bei Betrachtung der strukturellen Merkmale derjenigen Gemeinden, welche mit einer oder mehreren Nachbargemeinden über eine Fusion diskutieren, kann gesagt werden, dass Fusionen überdurchschnittlich oft in agrarischen Gemeinden, touristischen Gemeinden, industriellen und tertiären Gemeinden, agrar-gemischten Gemeinden und Zentren diskutiert werden (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Diskussionen über Fusionen und konkrete Fusionsprojekte; Gemeinden nach Typ und Kanton.

Gemeindetyp	Gemeinden mit Fusionsdiskussionen (in Prozent)	Gemeinden mit konkretem Fusionsprojekt (in Prozent)
Zentren	50	24
Suburbane Gemeinden	44	9
Einkommensstarke Gemeinden	36	8
Periurbane Gemeinden	37	12
Touristische Gemeinden	60	21
Industrielle und tertiäre Gemeinden	51	15
Ländliche Pendlergemeinden	48	13
Agrar-gemischte Gemeinden	50	13
Agrarische Gemeinden	68	32
Kanton		
AG	48	11
AI	75	50
AR	0	0
BE	50	17
BL	8	0
BS	0	0
FR	58	4
GE	24	10
GL	80	100
GR	73	35
JU	81	22
LU	72	9
NE	87	26
NW	0	20
OW	0	0
SG	58	17
SH	50	14
SO	38	13
SZ	5	0
TG	15	2
TI	78	42
UR	19	6
VD	63	21
VS	43	17
ZG	14	0
ZH	18	2
alle Gemeinden	49	16

Bemerkung: Cramérs V beträgt 0.43 (signifikant auf dem 1%-Niveau) für Fusionsdiskussion in den Kantonen 2009 und 0.25 (signifikant auf dem 1%-Niveau) für 1998; Fusionsdiskussion: N=1'414; Fusionsprojekt: N=226.

Auch in den Zentren, welche Zentrumslasten zu tragen haben, sind Fusionsprojekte überdurchschnittlich häufig ein Thema. Am wenigsten oft werden Fusionen in einkommensstarken Gemeinden diskutiert.

### **5.3 Initiatoren von Gemeindefusionen**

In Gemeinden, welche über eine Fusion diskutieren, in ein Fusionsprojekt involviert sind oder bereits fusioniert haben, ging der Projektanstoß mehrheitlich von Mitgliedern der Gemeindeexekutive aus. Knapp die Hälfte der Projekte wurde durch ein gewöhnliches Exekutivmitglied initiiert (47 Prozent), sei es im Alleingang oder gemeinsam mit Mitinitiatoren. Bei 39 Prozent der Projekte war der Gemeindepräsident an der Initiierung beteiligt (bei diesen Angaben ist zu beachten, dass bei der Fragestellung Mehrfachnennungen möglich waren). Dies verdeutlicht die hohe kommunalpolitische Bedeutung von Fusionen.

Auch der Kanton ist nicht selten Initiator von Fusionen resp. von Diskussionen über Fusionen. Gelegentlich setzen engagierte Bürgerinnen und Bürger, die Gemeinbeschreibenden oder Mitglieder der Legislative die Fusionsdiskussionen in Gang. Eher selten lösen politische Parteien, die Verwaltung und Medien Fusionen aus, um an dieser Stelle nur einige Gruppen zu nennen. Dass die Bürgerschaft nicht öfters Fusionen thematisiert, erstaunt insofern nicht, als Gemeindefusionen oft mit der Angst vor einem Verlust von Bürgernähe oder einer schwindenden Identifikation mit der Gemeinde einhergehen. Auch bei den Gemeinbeschreibenden und bei der Gemeindeverwaltung dürfte sich die Reformfreudigkeit in Grenzen halten, da befürchtet wird, dass Fusionen mit Veränderungsprozessen in der Verwaltung oder eventuell gar einem Abbau von Arbeitsplätzen verbunden sein könnten (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Initiatoren von Gemeindefusionsdiskussionen und -projekten.

Initiatoren	Angaben in Prozent
Exekutivmitglied(er)	47
Gemeindepräsident/in	39
Kanton	24
engagierte (nicht organisierte) Bürger/innen	11
Gemeindeschreiber/in	11
Legislativmitglied(er)	10
Partei(en)	4
Verwaltung	4
Verband	4
externe Berater	4
Medien	2
Wissenschaftler	1

Bemerkung: Mehrfachnennungen möglich; N liegt zwischen 30 und 353.

## 5.4 Auslöser von Gemeindefusionen

Nebst der Frage, wer die Fusion initiiert, interessiert auch der Grund, weshalb Fusionen ausgelöst werden. Gründe für Gemeindefusionen können entweder Notsituationen, proaktive Handlungsstrategien sowie situationsbedingte Auslöser sein (Steiner 2003). Notsituationen entstehen, wenn die Gemeinde unter starkem Druck steht und keine andere Wahl hat als zu fusionieren. Handlungsorientierte Auslöser beinhalten proaktive Problemlösungsstrategien, wobei oft politische Akteure und progressive Parteien Reformen vorantreiben. Unter die situationsbedingten Auslöser fallen unvorhersehbare Ereignisse, beispielsweise eine begünstigende Personalkonstellation.

Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber nennen die zunehmende Komplexität der Gemeindeaufgaben und die zunehmende Aufgabenlast als Hauptursachen für die Fusion (vgl. Tabelle 12). Auch die Steigerung der Leistung gehört zu den am häufigsten genannten Faktoren, weshalb Fusionen zustande kommen. Einige Gemeinden nehmen die Schwierigkeit, Mitglieder für die Gemeindebehörden zu finden zum Anlass, eine Diskussion über eine Gemeindefusion auszulösen

Tabelle 12: Auslöser von Fusionen resp. Fusionsprojekten; Gemeinden nach Einwohnerzahl.

Auslöser für Fusion resp. Fusionsprojekt	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000 und mehr	alle Gemeinden	fusionierte Gemein- den (seit 1990)
zunehmende Komplexität der Gemeindeaufgaben	3.4	3.4	3.7	3.4	3.6	3.2	3.2	2.7	3.4	3.5
zunehmende Aufgabenlast	3.1	3.3	3.4	3.3	3.4	3.1	2.4	3.0	3.3	3.3
Leistung soll gesteigert werden	3.1	3.3	3.1	3.4	3.5	3.0	2.8	3.7	3.3	3.5
Schwierigkeit, Behördenmitglieder zu rekrutieren	4.1	3.4	3.3	3.1	3.1	1.8	2.4	2.8	3.2	3.3
Anfrage durch andere Gemeinde	3.0	2.8	3.1	3.1	2.9	3.8	3.3	3.0	3.1	2.9
Unterstützungsanreize durch den Kanton	3.1	2.9	3.4	3.5	2.9	2.9	2.6	3.0	3.1	3.4
zeitliche Belastung der Behördenmitglieder	3.4	3.2	3.1	3.0	3.0	2.1	2.0	2.5	3.0	2.8
erhoffte Kosteneinsparungen durch Effizienzsteigerungen	2.4	2.5	2.7	2.8	3.2	3.6	3.1	3.7	2.8	2.9
finanziell schwierige Lage der Gemeinde	2.4	2.3	2.4	2.2	2.1	2.8	2.1	3.2	2.3	2.5
steigende Ansprüche der Bürger/-innen an die Gemeinde	2.3	2.2	2.3	2.1	2.4	2.6	2.5	3.0	2.3	2.4
Gemeinde hat Standort-/Wettbewerbsnachteile	2.1	2.1	2.2	1.9	2.4	2.4	1.9	3.7	2.2	2.2
fehlende raumplanerische Entwicklungsmöglichkeiten	2.0	2.3	2.1	1.8	2.3	2.8	2.3	3.5	2.2	2.2
Schwierigkeit, Verwaltungspersonal zu rekrutieren	2.1	1.8	1.8	1.7	2.0	1.6	1.8	1.4	1.8	1.9
Bedürfnis nach Veränderung	1.7	1.5	1.6	1.8	1.9	2.3	1.4	2.0	1.7	1.9
angeordnete Zwangsfusion	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.1	1.0	1.6	1.3	1.7

Bemerkung: Auslöser von Fusionen resp. Fusionsprojekten, falls die Gemeinde aus einer Fusion entstanden ist oder in ein Fusionsprojekt involviert ist. Skala: 1=trifft überhaupt nicht zu; 5=trifft völlig zu. N (alle Gemeinden) liegt zwischen 407 und 439; N (fusionierte Gemeinden) liegt zwischen 10 und 84.

---

Auffällig ist, dass insbesondere kleinere Gemeinden die Probleme bei der Suche nach geeigneten Kandidaten als Ursache für Fusionen angeben. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass einige Gemeinden aus schwierigen Situationen heraus dazu veranlasst sind, Fusionsprojekte zu initiieren, andere aber auch eine proaktive Strategie wählen, indem sie beabsichtigen, die Performanz der Gemeinde zu erhöhen. Es ist nicht erstaunlich, dass auch die Anreizsysteme seitens des Kantons – insbesondere die finanzielle Unterstützung – den Entscheid bezüglich der Initiierung eines Fusionsprojektes beeinflussen. Nicht in erster Linie ausschlaggebende Ursache für eine Gemeindefusion ist offenbar eine allfällig schwierige finanzielle Situation. Dies trifft auch auf die raumplanerischen Entwicklungsmöglichkeiten als Grund, ein Fusionsprojekt zu starten, zu, wobei auffällig ist, dass diese wenn schon eher in den Städten von Relevanz sind. Es sind tendenziell auch die grösseren Gemeinden, die sich von Fusionen Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen erhoffen.

Diese empirischen Ergebnisse bestätigen, dass sowohl Notsituationen, proaktive Strategien, als auch situationsbedingte Auslöser Ursachen für die Initiierung eines Fusionsprojekts oder für die Durchführung einer Fusion sein können.

## **5.5 Rolle des Kantons in Bezug auf Gemeindefusionen**

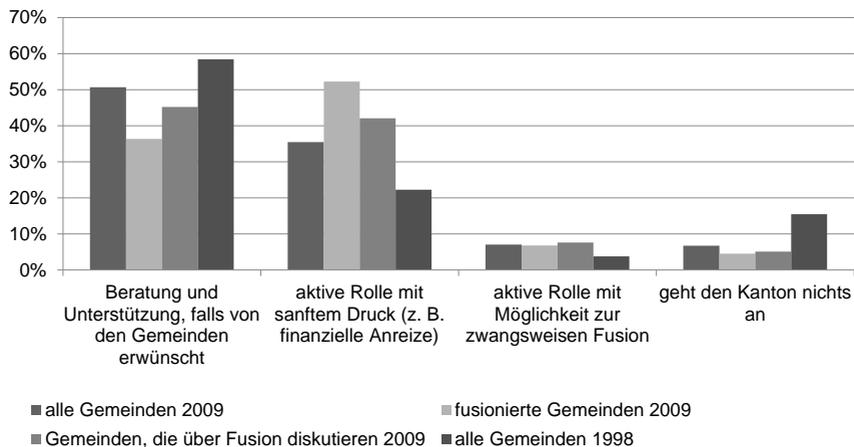
Die Gemeinden sehen sich je nach Kantonszugehörigkeit mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf Fusionen konfrontiert: die kantonale Gesetzgebung und die Unterstützungsmassnahmen seitens der übergeordneten Staatsebene variieren von Kanton zu Kanton und können einen entscheidenden Einfluss auf die Durchführung von Gemeindefusionen haben. Der Kanton kann Gemeindefusionen finanziell unterstützen, beispielsweise durch Finanzhilfen für Fusionsabklärungen oder Entschuldungsbeiträge. Zudem sind auch nicht-finanzielle Massnahmen denkbar, wie Beratungsleistungen oder das Erstellen von Musterdokumenten und Leitfäden. Obwohl in 10 Kantonen das Instrument der Zwangsfusion zulässig ist, wird in der Schweiz in der Regel das Prinzip der Freiwilligkeit angewendet. Die Resultate der Gemeindeschreiberbefragung geben Auskunft darüber, welche Rolle die übergeordnete

Staatsebene aus Sicht seiner Gemeinden bei Gemeindefusionen einnehmen soll.

Die Mehrheit der Gemeinden (51 Prozent) erwartet vom Kanton lediglich Beratungs- und Unterstützungsleistungen, wenn diese von der Gemeinde ausdrücklich erwünscht sind (vgl. Abbildung 15). Rund ein Drittel aller Gemeinden (35 Prozent) begrüsst eine aktivere Rolle des Kantons, beispielsweise finanzielle Anreize. Möglichkeiten zu Zwangsfusionen befürwortet erwartungsgemäss lediglich eine Minderheit der Gemeinden (7 Prozent). Auch eine völlig passive Rolle der übergeordneten Staatsebene ist gemäss der Befragung nur von wenigen Gemeinden erwünscht (auch 7 Prozent). Betrachtet man lediglich die Antworten der bereits fusionierten Gemeinden, ist festzustellen, dass diese in erster Linie eine aktive Rolle des Kantons mit finanziellen Anreizen favorisieren (52 Prozent).

Interessant ist der Vergleich zwischen den Antworten der Gemeinden bei der Befragung 1998 und 2009. Während sich Ende der 1990er-Jahre noch knapp 60 Prozent der Gemeinden lediglich für Beratungsleistungen und Unterstützung auf Wunsch der Gemeinden hin aussprach, ist dieser Anteil heute auf rund 50 Prozent geschrumpft. Stattdessen scheint sich eine Verschiebung abzuzeichnen hin zum Wunsch nach einer aktiveren Rolle des Kantons unter anderem mit finanziellen Anreizen: während sich 1998 erst jede fünfte Gemeinde (22 Prozent) für diese Variante aussprach, ist dies 2009 bereits mehr als jede dritte Gemeinde (35 Prozent). Im Gegensatz zu heute befürworteten 1998 auch deutlich weniger Gemeinden mögliche Zwangsfusionen (4 Prozent in Jahr 1998 resp. 7 Prozent im Jahr 2009) und dementsprechend waren mehr Gemeinden der Ansicht, dass Gemeindefusionen den Kanton nichts angehen (15 Prozent in 1998 resp. 7 Prozent in 2009).

Abbildung 15: Erwünschte Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen aus Sicht der Gemeinden.

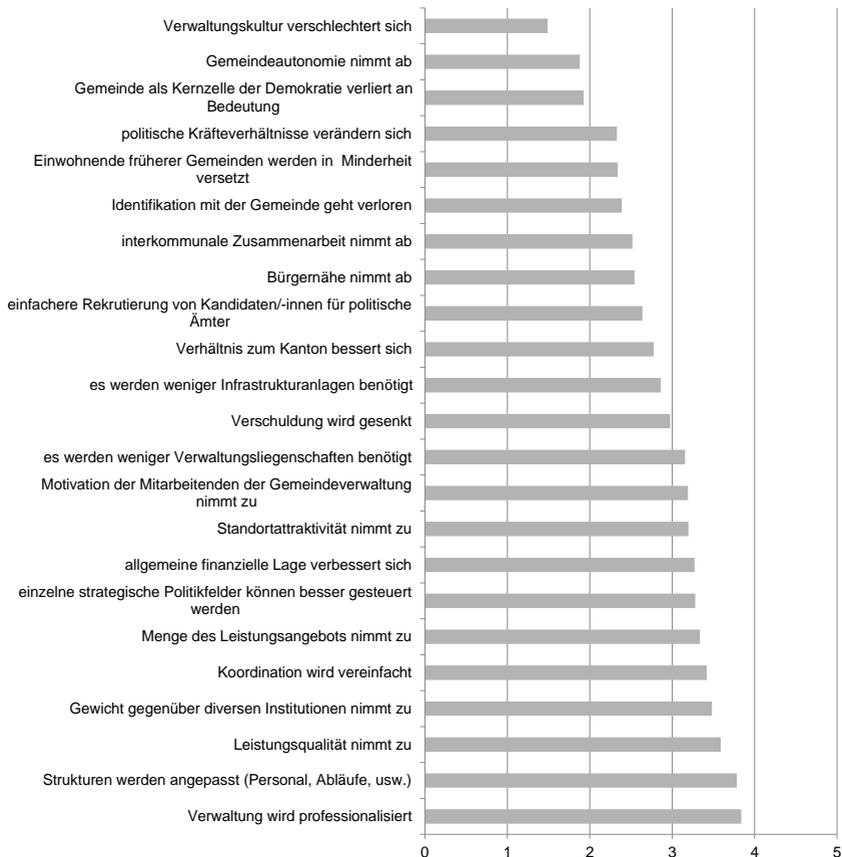


Bemerkung: N=1'343.

## 5.6 Auswirkungen von Gemeindefusionen

Gemeindefusionen werden unter anderem durchgeführt, weil man sich Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen bei der Aufgabenerfüllung erhofft. Es kann vermutet werden, dass nach der Implementierung einer Fusion Veränderungen in verschiedenen Bereichen auftreten, welche die Gemeinde betreffen. Betrachtet man die festgestellten Auswirkungen von Gemeindegemeinschaften in denjenigen Gemeinden, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten fusioniert haben, ergibt sich laut den Aussagen der Gemeindegemeinschaften, dass mit der Fusion eine Professionalisierung der Verwaltung einherging (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Auswirkungen von Gemeindefusionen.



Bemerkung: Auswirkungen von Fusionen, falls die Gemeinde seit 1990 aus einer Fusion entstanden ist. Skala: 1=trifft überhaupt nicht zu; 5=trifft völlig zu;  $N_{\min}=79$  und  $N_{\max}=87$ .

Die Strukturen und Prozesse wurden angepasst und die Koordination konnte vereinfacht werden. Zudem sind die Gemeindeschreibenden der Meinung, dass sowohl die Qualität als auch die Quantität der Leistungen erhöht werden konnte. Das Gewicht der neuen Gemeinde gegenüber anderen Institutionen nahm nach der Fusion eher zu, was für eine Stärkung der Gemeindeautonomie spricht.

---

## **5.7 Zukünftiger Stellenwert von Gemeindefusionen sowie weiteren ausgewählten Formen der Aufgabenerfüllung**

Um einen Eindruck zu erhalten, welche Formen der Aufgabenerfüllung in den Schweizer Gemeinden Zukunftspotenzial haben, wurden die Schweizer Gemeindeforschenden nach ihrer Einschätzung zum Stellenwert diverser Formen der Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene im Jahr 2020 befragt. Tabelle 13 verdeutlicht, dass die Gemeindeforschenden den Kooperationen mit anderen Gemeinden und den Kooperationen innerhalb von Regional- oder Agglomerationsverbänden den höchsten Stellenwert als zukünftige Formen der Aufgabenerfüllung beimessen. Gemeindefusionen, der Zusammenarbeit mit dem Kanton sowie der Übernahme neuer Aufgaben wird eine mittlere Wichtigkeit zugeschrieben, während Leistungsabbau und Kooperation mit Privaten eher ein geringes Gewicht für die Zukunft zugemessen wird. Die interkommunale Zusammenarbeit schätzen insbesondere die Gemeinden mit weniger als 500 oder mehr als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern als zukunftsweisend ein, wohingegen die Gemeinden mittlerer Grösse bei der IKZ etwas geringere Werte aufweisen. Auch beim Stellenwert von Gemeindefusionen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden der verschiedenen Grössenkategorien: insbesondere in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern werden Gemeindezusammenschlüsse in Zukunft als wichtig erachtet. Bei den Kooperationen mit Privaten sehen insbesondere die Städte Potenzial, während in den kleineren Gemeinden in den kommenden Jahren eher kein Ausbau an Public Private Partnerships zu erwarten ist.

Tabelle 13: Stellenwert der verschiedenen Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren; Gemeinden nach Einwohnerzahl.

Einwohnerzahl per 1.1.2009	Kooperation mit anderen Gemeinden	Kooperation innerhalb von Regional- oder Agglomerationsverbänden	Fusion von Gemeinden	verstärkte Zusammenarbeit mit Kanton	Übernahme neuer Aufgaben	Leistungsabbau, Verzicht auf Leistung	Kooperation mit Privaten	N <sub>min</sub>	N <sub>max</sub>
bis 249	4.0	3.6	3.8	2.7	2.5	2.4	1.9	93	123
250-499	4.0	3.5	3.6	2.8	2.4	2.2	2.0	137	183
500-999	3.8	3.4	3.0	2.6	2.6	2.1	2.0	225	261
1'000-1'999	3.8	3.4	2.8	2.7	2.7	2.0	2.0	255	288
2'000-4'999	3.7	3.4	2.6	2.7	2.8	2.1	2.2	288	318
5'000-9'999	4.0	3.6	2.7	2.7	2.9	2.1	2.3	109	115
10'000-19'999	4.0	3.7	2.4	2.8	3.0	2.3	2.6	52	61
20'000 und mehr	4.0	4.2	2.7	3.2	2.7	2.6	2.9	19	20
alle Gemeinden	3.9	3.5	3.0	2.7	2.7	2.1	2.1	1'180	1'361

Bemerkung: Stellenwert verschiedener Formen der Aufgabenerfüllung für die Gemeinde in 10 Jahren. Berechnung der Mittelwerte. Skala: 1=sehr kleines Gewicht; 5=sehr grosses Gewicht.

Welchen Stellenwert die Gemeinden in den 26 Kantonen den verschiedenen Formen der Aufgabenerfüllung zuschreiben, wird in Tabelle 14 dargestellt. Die Werte für die Gemeindefusionen korrelieren sowohl mit der Anzahl Gemeinden im Kanton als auch mit der Gemeindegrösse, d. h. bei einer hohen Zahl an Gemeinden im Kanton und bei einer kleinen Anzahl Einwohnenden ist der Stellenwert, welcher Fusionen zugemessen wird, tendenziell höher. Die Kantone GL, GR, JU, NE und TI schreiben Gemeindefusionen in den nächsten 10 Jahren unter allen Kantonen die höchste Bedeutung zu. In diesen fünf Kantonen bestehen gesetzliche Grundlagen für Gemeindefusionen. Beim Kanton Glarus ist dieses Resultat aufgrund der grossangelegten Gemeindestrukturreform per Anfang 2011 nicht erstaunlich. Die Kantone Graubünden, Jura und Tessin verfügen über Gemeinden, deren durchschnittliche Grösse deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt liegt, was mit ein Grund für den hohen Stellenwert von Zusammenschlüssen in den nächsten 10 Jahren sein könnte, und auch im Kanton Neuenburg zählt die durchschnittliche Gemeinde

nur geringfügig mehr Einwohnerinnen und Einwohner als die Schweizer Durchschnittsgemeinde. Als klein eingeschätzt wird das Gewicht von Gemeindefusionen in zahlreichen Kantonen mit verhältnismässig wenigen Gemeinden, so in BS, ZG, NW, OW und AI.

Tabelle 14: Stellenwert verschiedener Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren (Mittelwerte); Gemeinden nach Kanton.

Kanton	Fusion von Gemeinden	Kooperation mit anderen Gemeinden	Kooperation innerhalb von Regional- oder Agglomerationsverbänden	Kooperation mit Privaten	Zusammenarbeit mit Kanton	Leistungsabbau, Verzicht auf Leistung	Übernahme neuer Aufgaben	N <sub>min</sub>	N <sub>max</sub>
AG	2.4	3.6	3.3	2.1	2.4	1.9	2.7	120	129
AI	2.0	3.8	2.8	2.0	3.0	1.3	3.0	3	4
AR	1.7	3.3	2.8	1.4	3.0	1.9	2.6	8	10
BE	2.9	3.9	3.5	2.1	2.5	2.3	2.7	213	233
BL	2.1	4.1	3.2	2.3	2.6	2.1	2.6	34	38
BS	1.0	3.5	2.0	2.0	2.5	2.0	3.5	1	2
FR	3.3	3.7	3.4	1.9	3.0	2.1	2.7	61	83
GE	2.6	4.1	3.1	2.5	2.7	2.1	3.6	17	21
GL	4.2	4.0	3.8	2.0	3.0	3.3	3.0	2	5
GR	3.7	3.8	3.5	2.1	2.9	2.2	2.8	75	83
JU	3.5	4.1	3.4	2.1	2.7	2.3	2.7	24	33
LU	3.0	3.9	3.6	2.1	2.4	2.3	2.5	42	46
NE	4.0	4.2	3.8	1.8	2.8	3.3	2.9	21	30
NW	2.0	3.5	2.8	2.3	3.8	1.5	3.0	4	4
OW	1.6	3.2	2.0	2.2	3.0	1.8	2.5	3	5
SG	3.1	3.6	3.6	2.0	2.5	1.8	2.5	48	52
SH	2.4	3.9	3.7	1.8	3.2	1.9	2.1	10	14
SO	2.6	4.0	3.4	2.0	2.5	1.9	2.4	53	62
SZ	1.5	3.5	3.0	1.8	2.8	1.8	2.7	18	19
TG	2.4	3.5	3.6	2.0	2.8	1.8	2.7	40	44
TI	4.0	4.1	3.7	2.8	3.6	2.5	3.1	61	76
UR	3.2	3.9	2.8	1.6	3.1	2.0	2.3	17	19
VD	3.4	4.0	3.9	2.1	2.7	2.4	2.9	113	171
VS	2.8	3.6	3.3	1.9	3.0	2.0	2.6	58	64
ZG	1.5	4.1	3.3	2.9	4.1	2.0	2.6	6	7
ZH	2.4	3.8	3.2	2.2	2.5	2.2	2.5	105	112

Bemerkung: Stellenwert verschiedener Formen der Aufgabenerfüllung für die Gemeinde in 10 Jahren. Berechnung der Mittelwerte. Skala: 1=sehr kleines Gewicht; 5=sehr grosses Gewicht.



---

## 6 REFORMEN DER AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN KANTON UND GEMEINDEN AUS KOMMUNALER PERSPEKTIVE

Die Wirtschaftskrise der 1990er-Jahre führte nicht nur zu einer starken Belastung der öffentlichen Haushalte, vom Staat wurde überdies mehr Effektivität und Effizienz bei der Bewältigung seiner vielfältigen und komplexen Aufgaben gefordert.<sup>7</sup> Darauf reagierten die Kantone mit umfassenden Reformen des politisch-administrativen Systems.

Eine zentrale Reformstrategie war die Neuordnung der Aufgaben- und Lastenteilung, welche auf verschiedenen Problemdiagnosen beruhte (vgl. Steiner/Ladner 2006 und Horber-Papazian 2006):

- Die starken Verflechtungen der Ausführungs-, Finanz- und Entscheidungskompetenzen<sup>8</sup> zwischen den Kantonen und den Gemeinden erschweren zunehmend die öffentliche Aufgabenerfüllung;
- Wiederkehrende Koordinationsprobleme zwischen Kanton und Gemeinden sorgen für eine mangelhafte Aufgabenerfüllung. Einige Leistungen wurden doppelt – sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden – erbracht.
- Aus Kapazitätsgründen können nicht alle Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen. So ist eine flächendeckende Leistungserbringung nicht möglich.

Im Rahmen der Reform wurde versucht, die Kompetenzen zwischen den Kantonen und Gemeinden für die betroffenen öffentlichen Aufgaben zu entflechten. Die Ausführungs-, Finanz- und Entscheidungskompetenzen sollten nach Möglichkeit auf derselben – für die optimale Leistungserbringung geeigneten – staatlichen Ebene angesiedelt werden (Kantons- oder Gemeindeebene). Bei der Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen

---

<sup>7</sup> Durch den gesellschaftlichen Wandel sieht sich der Staat mit neuen Herausforderungen konfrontiert und muss komplexe und ressourcenintensive Aufgaben bewältigen (Übernahme von Aufgaben und Leistungen, für die früher innerhalb der Familie gesorgt wurde, Massnahmen gegen die neue Armut, Aufgaben im Zusammenhang mit der strukturellen Arbeitslosigkeit, Umweltschutz, Bekämpfung der Internetkriminalität usw.).

<sup>8</sup> Die Ausführungskompetenz betrifft die Umsetzung einer öffentlichen Aufgabe bzw. die Wahl der Mittel zur Leistungserbringung. Die Finanzkompetenzen betreffen die Finanzierung der zu erbringenden öffentlichen Leistungen bzw. das Tragen der mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Lasten. Bei den Entscheidungskompetenzen geht es darum, wer Art und Umfang der zu erbringenden öffentlichen Leistungen definiert.

Kantonen und Gemeinden wurden sowohl wirtschaftliche als auch politische Kriterien berücksichtigt:

- Gemäss dem aus dem Fiskalföderalismus abgeleiteten Prinzip „wer zahlt, befiehlt“, sollten die Finanz- und Entscheidkompetenzen einer Aufgabe auf ein und derselben staatlichen Ebene angesiedelt werden. Ziel war die Entflechtung der betreffenden Aufgabe;
- Dem verfassungsmässigen Prinzip der Subsidiarität wurde dadurch Rechnung getragen, dass die Stärkung der Gemeindeautonomie als ein Ziel der Reformen angesehen wurde. Um die Gemeinden für die Reformpläne gewinnen zu können, war dies eine *conditio sine qua non*;
- Mit dem Prinzip der Kostenneutralität sollte sichergestellt werden, dass die Durchführung der Reformen weder für den Kanton noch für die Gemeinden zu einer finanziellen Mehrbelastung führt. Die Kostenneutralität war in den meisten Kantonen eine Voraussetzung, um die politischen Akteure für den Reformprozess zu gewinnen;
- Weiter sollte die für die Erfüllung einer Aufgabe zuständige Behörde auch über die notwendigen finanziellen Mittel und die entsprechende Budgethoheit verfügen;
- Berücksichtigt wurden zudem die Skaleneffekte, die sich durch eine veränderte Aufgabenteilung möglicherweise erzielen liessen;
- Schliesslich wurden bei der Reform die Qualität der Dienstleistungen sowie die infrastrukturellen Voraussetzungen als Kriterien berücksichtigt (Horber-Papazian und Soguel 1996).

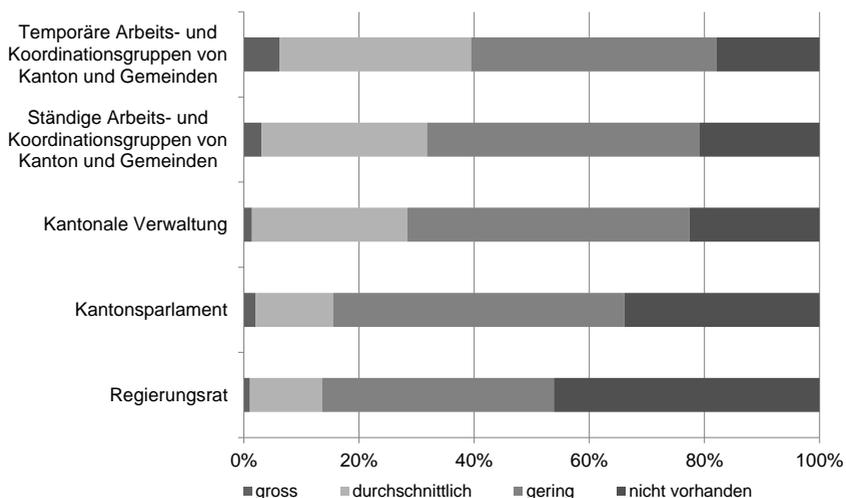
In den letzten zehn Jahren haben fast alle Kantone vor oder im Nachgang zum 2008 in Kraft getretenen Nationalen Finanzausgleich und der neuen Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen ein intrakantonales Projekt lanciert, welches die Aufgabenteilung sowie die Finanzflüsse zwischen Kanton und Gemeinden reformierte. In einigen Kantonen betrafen diese Reformen nur wenige Aufgabenbereiche, in anderen wurde die Aufgabenteilung hingegen umfassend reformiert.

Im vorliegenden Bericht sollen die Resultate und Auswirkungen der Reformen aus der Perspektive der direktbetroffenen Gemeinden beleuchtet werden.

## 6.1 Einfluss der Gemeinden im Entscheidungsprozess

Den Einfluss der Gemeinden auf die kantonalen Entscheidungsträger in Regierungsrat und Parlament schätzen die Gemeindeschreiber als gering ein. Etwas höher gewichtet wird der Einfluss auf die kantonale Verwaltung sowie in den temporären und ständigen Arbeits- und Koordinationsgruppen von Kanton und Gemeinden. So sind 39 Prozent der Gemeinden der Ansicht, dass sie einen grossen bis durchschnittlichen Einfluss in temporären Arbeits- und Koordinationsgruppen haben (vgl. Abbildung 17). In die Kategorie der temporären Arbeitsgruppen fallen beispielsweise gemeinsame Lenkungsausschüsse von Kanton und Gemeinden, so wie sie im Rahmen von Reformen der Aufgabenteilung eingesetzt werden.

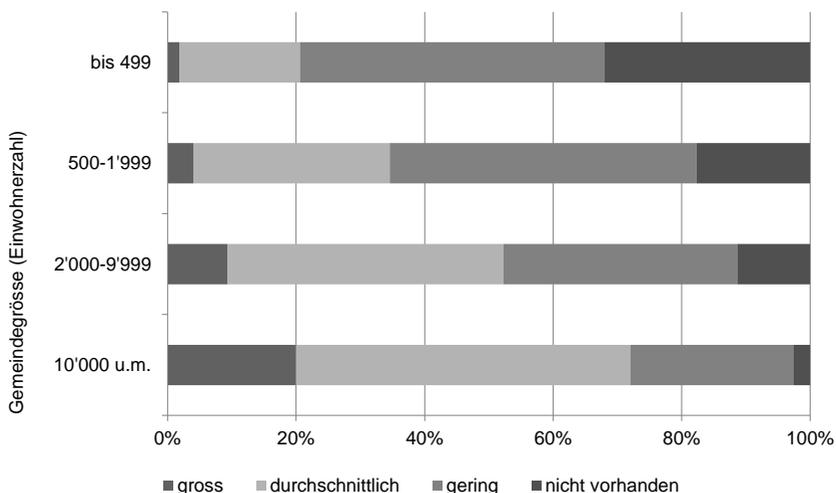
Abbildung 17: Einfluss der Gemeinden auf verschiedene Institutionen und Entscheidungsgremien.



Bemerkung:  $N_{\min}=1'235$ ,  $N_{\max}=1'349$ .

Der wahrgenommene Einfluss der Gemeinden innerhalb der temporären Arbeits- und Koordinationsgruppen nimmt mit der Gemeindegrösse zu: Mehr als 70 Prozent der Städte (>10'000 Einwohner) machen einen durchschnittlichen bis grossen Einfluss geltend (vgl. Abbildung 18). Dies ist sehr wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Gemeindeinteressen in diesen projektspezifischen Arbeitsgruppen in der Regel durch spezialisierte Verwaltungsangestellte vertreten werden, die aufgrund ihrer Kompetenzen und zeitlichen Verfügbarkeit ausgewählt werden. Solche Spezialisten mit entsprechendem Pensum finden sich in der Regel nur in grösseren Gemeinden.

Abbildung 18: Einfluss in den projektspezifischen/temporären Arbeits- und Koordinationsgruppen von Kanton und Gemeinden; Gemeinden nach Einwohnerzahl.



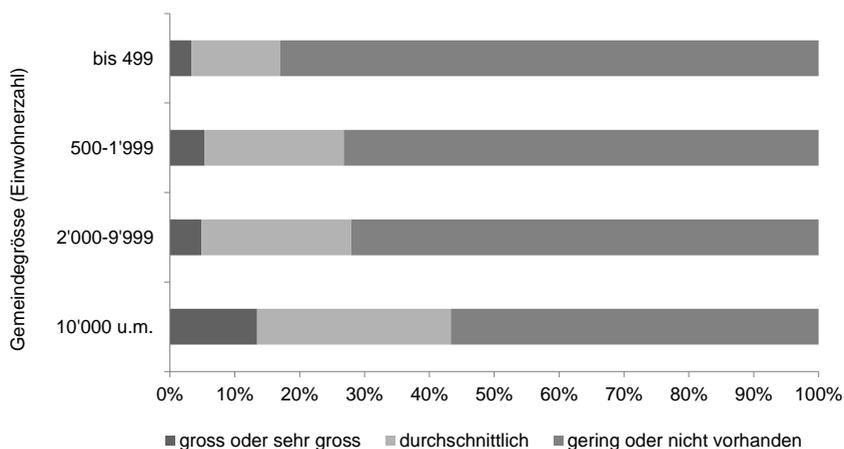
Bemerkung: N=1'235.

Der Einfluss der Gemeinden bei Reformen der Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden wird von den Gemeindeschreibern als eher gering eingeschätzt (vgl. Abbildung 19). Dies, obschon die Gemeinden in den paritätischen Lenkungsausschüssen vertreten waren. Auch bei dieser Frage zeigen sich Unterschiede in Bezug auf die Gemeindegrösse: In der Gruppe der Gemeinden mit mehr als 10'000 Ein-

wohnern sind immerhin 43 Prozent der Gemeinden der Ansicht, sie hätten im Reformprozess einen grossen oder sehr grossen Einfluss gehabt.

Grundsätzlich werden die Interessen der Gemeinden in den Lenkungsausschüssen durch den jeweiligen Gemeindeverband vertreten. In den Verhandlungen mit dem Kanton besteht die Schwierigkeit für die entsprechende Delegation darin, die Interessen aller Gemeinden in Einklang zu bringen und mit einer Stimme zu sprechen. Entsprechend wird dadurch ihre Verhandlungsposition geschwächt. Die grösseren Gemeinden sind in diesen Delegationen immer durch eigene Vertreter präsent. Dies trägt sicherlich dazu bei, dass diese Gemeinden einen grösseren Einfluss auf den Reformprozess geltend machen.

Abbildung 19: Einfluss der Gemeinden im Entscheidungsprozess zur Verlagerung von Aufgaben, Lasten und Entscheidkompetenzen; Gemeinden nach Einwohnerzahl.

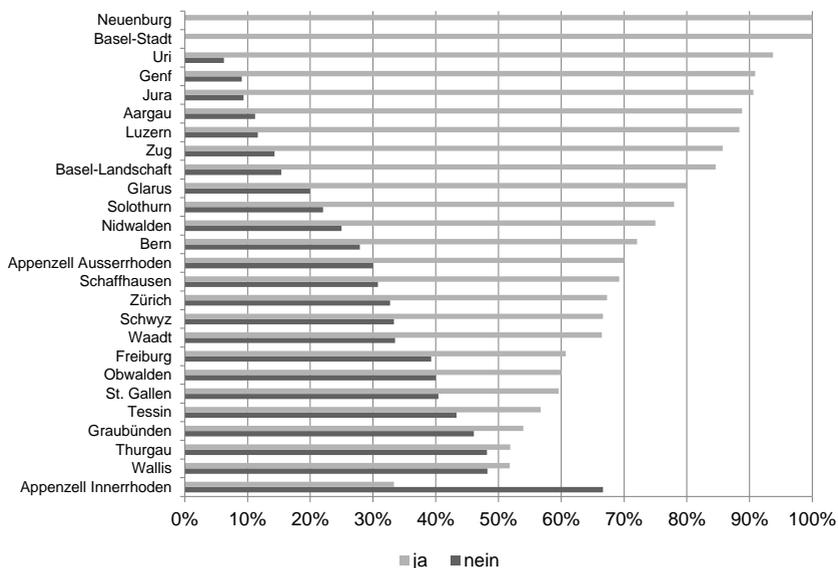


Bemerkung: N=951.

## 6.2 Auswirkungen der Reformen aus Sicht der Gemeinden

In fast allen Kantonen – Appenzell Innerrhoden bildet die einzige Ausnahme – gibt eine Mehrheit der Gemeinden an, dass in den letzten zehn Jahren Reformen der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden durchgeführt wurden. An diesen Werten zeigt sich der gewöhnliche Trend zu solchen Reformen (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Festgestellte Verlagerung von Lasten, Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zwischen den Gemeinden und dem Kanton im Zeitraum 1999 bis 2009; Gemeinden nach Kanton.



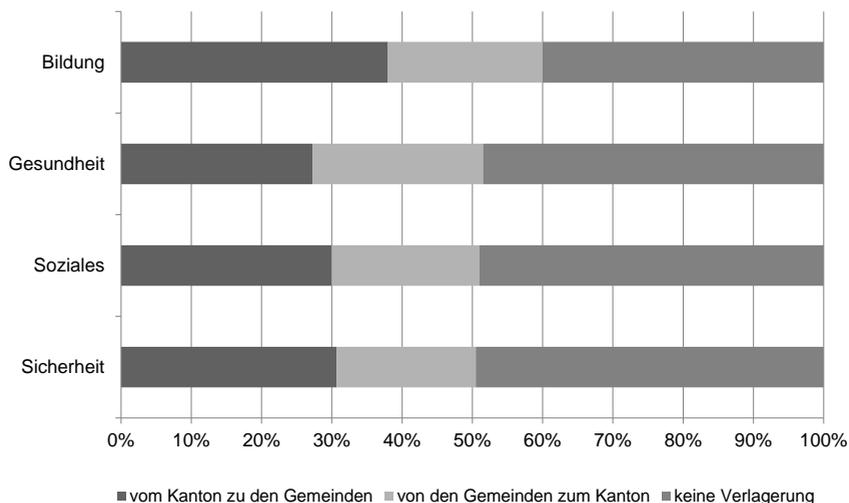
Bemerkung: N=1'287.

Am Häufigsten fand eine Neuordnung der Aufgabenteilung in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales und Sicherheit statt.<sup>9</sup> Die Ausführungskompetenzen wurden dabei eher dezentralisiert. So sind beispielsweise 38 Prozent der Gemeinden der Ansicht, dass sie im Bereich der Bildung aufgrund der Reformen zusätzliche Ausführungskompetenzen

<sup>9</sup> Mehr als 50 Prozent der Gemeindeglieder geben an, dass in diesen Politikbereichen Reformen stattgefunden haben.

wahrnehmen dürfen, 22 Prozent sind gegenteiliger Meinung (vgl. Abbildung 21). Aus den Daten lässt sich ein Trend zum stärkeren Einbezug der Gemeinden bei der Umsetzung (Ausführung) von öffentlichen Politiken erkennen.

Abbildung 21: Verlagerung von Ausführungskompetenzen zwischen Kantonen und Gemeinden nach Aufgabenbereich im Zeitraum 1999 bis 2009.

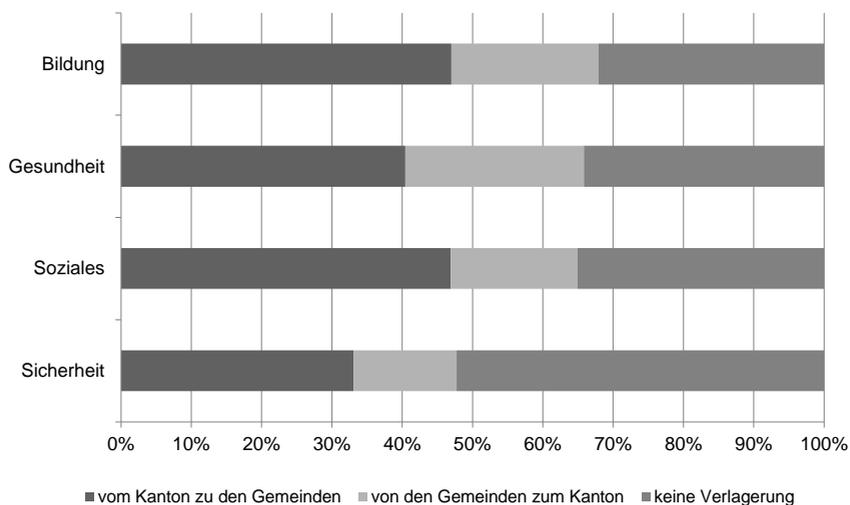


Bemerkung:  $N_{\min}=707$ ,  $N_{\max}=725$ .

Wie Abbildung 22 deutlich zeigt, beteiligen sich die Gemeinden stark an den Kosten der von ihnen ausgeführten Aufgaben: Im Bereich der Bildung haben 47 Prozent der Gemeinden eine Verlagerung der finanziellen Lasten vom Kanton zu den Gemeinden festgestellt. Lediglich 21 Prozent der Gemeinden sehen in diesem Bereich eine Verlagerung zum Kanton. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Gemeinden in den Kantonen Bern und Waadt. Dem Kriterium „wer zahlt, befiehlt“ folgend, fand in den beiden Kantonen eine Verlagerung der finanziellen Lasten im Bereich der Bildung zum Kanton hin statt. So wurden im Kanton Bern etwa die Maturitätsschulen kantonalisiert. In der Waadt trägt der Kanton neu die gesamten Kosten für das Lehrpersonal.

Eine relative Mehrheit der Gemeinden stellt auch in den Bereichen Soziales (47 Prozent) und Gesundheit (40 Prozent) eine Verlagerung von finanziellen Lasten vom Kanton zu den Gemeinden fest. Im Bereich der Sicherheit sind immerhin 33 Prozent der Gemeinden dieser Ansicht. Aus den Daten lässt sich – unabhängig von der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen – auf eine finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden durch die Reformen schliessen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich um die Sicht der Gemeinden handelt, welche einseitig sein kann.

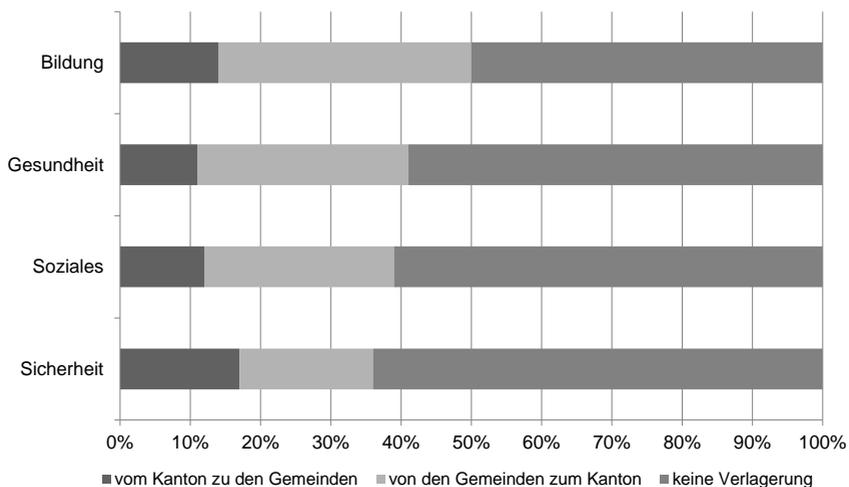
Abbildung 22: Verlagerung von finanziellen Lasten zwischen Kantonen und Gemeinden nach Aufgabenbereich im Zeitraum 1999 bis 2009.



Bemerkung:  $N_{\min}=792$ ,  $N_{\max}=819$ .

In den vier untersuchten Aufgabenbereichen Bildung, Gesundheit, Soziales und Sicherheit lässt sich eine gewisse Dezentralisierung der Ausführungs- und Finanzkompetenzen feststellen. Umfasst diese Dezentralisierung auch die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen vom Kanton zu den Gemeinden, so wie dies bei einer konsequenten Umsetzung des Kriteriums „wer zahlt, befiehlt“ zu erwarten wäre? Wie Abbildung 23 zeigt, wurde dieses Kriterium aus Sicht der Gemeinden nicht erfüllt.

Abbildung 23: Verlagerung von Entscheidungskompetenzen zwischen Kantonen und Gemeinden nach Aufgabenbereich im Zeitraum 1999 bis 2009.



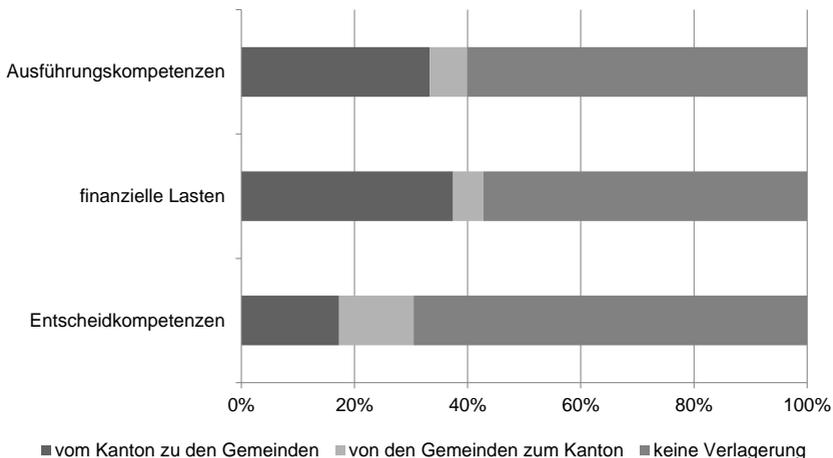
Bemerkung:  $N_{\min}=683$ ,  $N_{\max}=704$ .

Lediglich 14 Prozent der Gemeinden sind der Ansicht, dass ihnen im Bereich der Bildung zusätzliche Entscheidungskompetenzen übertragen wurden während rund 36 Prozent eine Abnahme derselben festgestellt haben. Im Bereich der Bildung zeigt sich eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Ausführungs- und Finanzkompetenzen.

Auch im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung – ein Aufgabenbereich, für den lange Zeit einzig die Gemeinden zuständig waren – kann eine Tendenz zur Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen festgestellt werden (vgl. Abbildung 24). In diesem traditionell kommunalen Aufgabenbereich haben die Kantone zunehmend eingegriffen und den Gemeinden zusätzliche Aufgaben übertragen beziehungsweise neue Vorschriften gemacht. Dies, um im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ein flächendeckendes Angebot sowie einheitliche Qualitätsstandards durchzusetzen. Entsprechend haben die Gemeinden in den betroffenen Kantonen einen Teil ihres Handlungsspielraums in diesem Aufgabenbereich eingebüsst. Konnten die Gemeinden früher selbst

entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen (Infrastruktur, Personal) sie eine familienergänzende Kinderbetreuung anbieten wollten, so sind sie heute an die Vorgaben des Kantons gebunden.

Abbildung 24: Verlagerung von Ausführungs- und Entscheidungskompetenzen sowie von finanziellen Lasten zwischen Kantonen und Gemeinden im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung im Zeitraum 1999 bis 2009.



Bemerkung:  $N_{\min}=677$ ,  $N_{\max}=783$ .

Die untersuchten Aufgabenbereiche vermögen zu erklären, weshalb die Gesamtbilanz der Gemeinden zur Neuordnung der Aufgaben und Lasten durchzogen ausfällt – insbesondere was die angestrebte Entflechtung von Aufgaben, Lasten und Entscheidungskompetenzen angeht. Rund 30 Prozent der Gemeinden sind der Ansicht, die Reformen hätten zu keiner Entflechtung geführt, weitere 30 Prozent konnten sich zur Frage nicht abschliessend äussern und immerhin 40 Prozent stellen eine Entflechtung fest (N=847).

Angesichts der vorhergehenden Analysen mag dieses Resultat erstaunen. Betrachtet man die Daten jedoch gesondert nach Kanton, so zeigen sich zum Teil beträchtliche Unterschiede: Die Gemeinden der Deutschschweiz – und insbesondere diejenigen der kleineren Kantone der Zentralschweiz – stellen deutlich häufiger eine Entflechtung fest, als dies die

---

Gemeinden der französischsprachigen Kantone tun. Dieser Befund lässt sich durch den Umstand erklären, dass die Kantone der Romandie ein zentralisiertes System mit dem Ziel eines flächendeckenden und homogenen Angebots grundsätzlich bevorzugen. In diesem System bestimmt der Kanton Art und Umfang des Angebots, die Gemeinden beteiligen sich anschliessend an der Umsetzung und Finanzierung.

Die vorgestellten Daten bekräftigen den im Rahmen von grösseren Reformen (beispielsweise VD, AG) beobachteten Trend in Richtung einer Zentralisierung der Steuerung öffentlicher Politiken. Um den Forderungen nach Effektivität und Effizienz gerecht zu werden – sowie um eine flächendeckende und homogene Bereitstellung von Leistungen zu gewährleisten, haben die Kantone vermehrt Entscheidkompetenzen an sich gezogen und entsprechend auch Vorschriften zuhanden der Gemeinden erlassen. Hingegen sehen sich die Kantone nicht in der Lage, die Finanzierung dieser Leistungen alleine zu gewährleisten und überwälzen deshalb mindestens einen Teil der Kosten auf die Gemeinden. Aus finanziellen Gründen verzichten die Kantone demnach teilweise auf eine Entflechtung der Aufgaben und die konsequente Umsetzung des Prinzips „wer zahlt, befiehlt“.

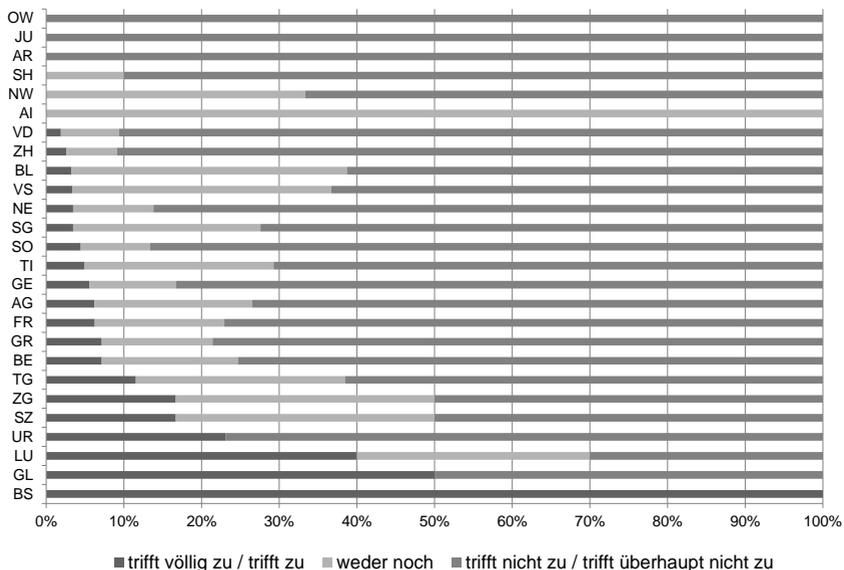
Die Zentralisierung von Entscheidkompetenzen schränkt den Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Gemeinden ein. Aus Sicht der Gemeinden sollten die Reformen deshalb zu einer Abnahme der Gemeindeautonomie geführt haben. Ob dies wirklich der Fall ist, soll im nächsten Abschnitt analysiert werden.

### **6.3        Einschätzung der Gemeindeautonomie**

Die Gemeindeautonomie ist ein facettenreicher Begriff. Die Bestimmung der Autonomie kann über finanzielle, fiskalische, politische und rechtliche Indikatoren erfolgen. Sie kann sich aber auch auf die Einschätzung durch die Gemeinden selbst stützen. Im Rahmen der Befragung wurden die Gemeindeschreiber deshalb gefragt, ob die Gemeindeautonomie durch die Reformen der Aufgabenteilung aus ihrer Perspektive gestärkt wurde. Die Antwort fällt deutlich aus: Rund 73 Prozent der Antwortenden haben keine reformbedingte Stärkung der Gemeindeautonomie festge-

stellt. Diese Ansicht wird in 20 Kantonen von einer Mehrheit der Gemeinden vertreten (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 25: Stärkung der Gemeindeautonomie durch die Reformen; Gemeinden nach Kanton.



Bemerkung: N=916.

Betrachtet man die Entwicklung der Gemeindeautonomie über die letzten 15 Jahre, so zeigt sich ein etwas anderes Bild. Das im Rahmen der Befragungen 1994, 2005 und 2009 erfragte Niveau der Autonomie hat sich im Durchschnitt aller Gemeinden nicht wesentlich verändert – auch wenn der Grad der Autonomie im kantonalen Vergleich zum Teil sehr unterschiedlich beurteilt wird (vgl. Abbildung 26).<sup>10</sup>

Die in den Abbildungen 25 und 26 präsentierten Befunde stehen scheinbar in einem Widerspruch zueinander. Fragt man die Gemeinden nach den Auswirkungen der Reformen auf ihre Autonomie, so beurteilen sie

<sup>10</sup> Konkret wurde den Gemeindegliedern in den Befragungen 1994, 2005 und 2009 folgende Frage gestellt: „Wie beurteilen Sie ganz allgemein die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kanton auf dieser Skala?“. Die Beurteilung erfolgte auf einer Skala von 1 (überhaupt keine Autonomie) bis 10 (sehr grosse Autonomie).

---

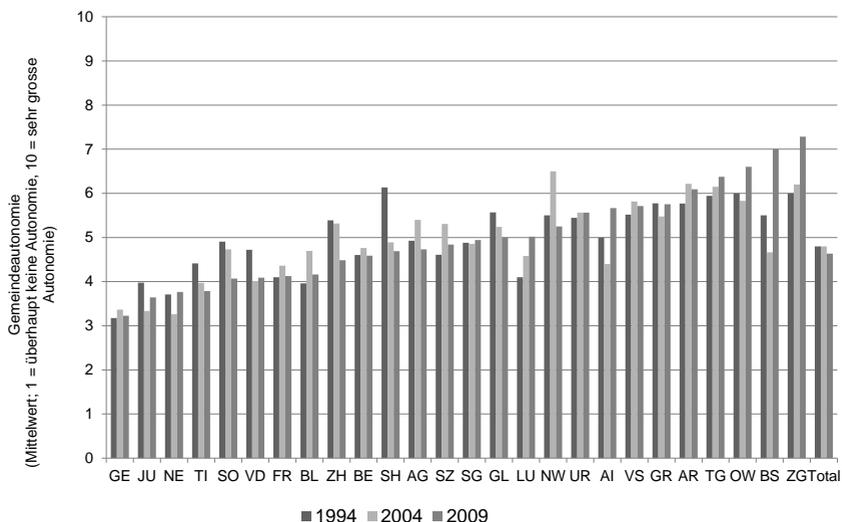
diese als eher negativ (Abbildung 25). Vergleicht man allerdings die Einschätzung der Gemeindeautonomie zu verschiedenen Zeitpunkten, so scheint diese stabil geblieben zu sein (Abbildung 26). Um diese unterschiedlichen Beurteilungen zu begründen, kommen drei Erklärungsansätze in Frage:

1. Trotz formaler Zuständigkeit für gewisse Aufgabenbereiche verfügten die Gemeinden schon länger über keine praktischen Entscheidkompetenzen mehr in diesen Bereichen. Im Rahmen der Reformen wurde der veränderten Praxis Rechnung getragen und die Entscheidkompetenzen wurden auch formal an den Kanton übertragen. Dies rechtfertigt die negative Bewertung der Reformen durch die Gemeinden. In der Praxis hat sich an der Autonomie der Gemeinden durch die Reformen jedoch nichts geändert – was sich in der gleichbleibenden Einschätzung der Autonomie zeigt.
2. Die Gemeinden sind sich nicht bewusst, dass sie über die Jahre Entscheidkompetenzen – und damit Autonomie – abgegeben haben. Denn gleichzeitig mit der Verlagerung von Kompetenzen zum Kanton haben die Gemeinden neue Tätigkeiten aufgenommen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen (bspw. bei der Betreuung von älteren Menschen). So halten sich Verlust und Gewinn an Autonomie insgesamt die Waage.
3. Für ihre Einschätzung stützen sich die Gemeinden auf ihre eigene Konzeption der Gemeindeautonomie. Denkbar ist deshalb, dass gewisse Gemeinden die Ausführungs- und Finanzkompetenzen höher gewichten als die Entscheidkompetenzen.

Abbildung 26 zeigt die allgemeine Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Kanton unterteilt und zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten. Am unteren Ende der Skala stehen die Gemeinden der Kantone Genf, Jura und Neuenburg. Diese französischsprachigen Kantone sind eher zentralisiert – d.h. die repräsentative Demokratie hat in diesen Kantonen ein stärkeres Gewicht und die Dezentralisierung der Ausgaben ist relativ gering. Einen grösseren Handlungsspielraum – und somit eine höhere Autonomie – haben demgegenüber die Gemeinden in den Kantonen mit stärkerer Dezentralisierung der Ausgaben und einer direktdemokratisch geprägten Demokratie. In Bezug auf die Gemeindeautonomie und ihre

kantonale Ausprägung scheinen die Reformen der Aufgabenteilung lediglich die bestehenden Unterschiede zementiert zu haben.

Abbildung 26: Gemeindeautonomie in den Jahren 1994, 2004 und 2009; Gemeinden nach Kanton.



Bemerkung: N=916.

## 6.4 Entstehung von horizontalen und vertikalen Strukturen der Zusammenarbeit

Mit den Reformen haben die beteiligten Akteure auch neue Formen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit eingeführt. Diese neuen Zusammenarbeitsstrukturen sollen einerseits der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinden Rechnung tragen und andererseits die Einhaltung von kantonalen Vorgaben bezüglich der Effektivität und Effizienz von öffentlichen Leistungen ermöglichen.

Was die horizontale Zusammenarbeit (Gemeinde - Gemeinde) betrifft, so geben 43 Prozent der Gemeinden an, dass die Reformen zur Entstehung von Strukturen der regionalen Zusammenarbeit bei der Aufgabenerfüllung geführt haben (vgl. Abbildung 27). Auf diese Form der horizontalen Zusammenarbeit wird häufig zurückgegriffen, wenn Gemeinden über zu wenig eigene Ressourcen verfügen um eine Leistung selbst-

ständig anbieten zu können (vgl. Kapitel 4 zur interkommunalen Zusammenarbeit).

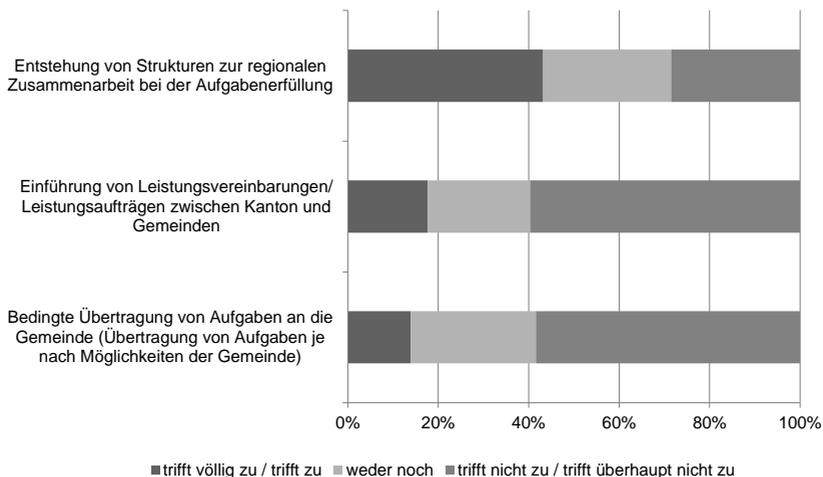
Um der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinden Rechnung zu tragen und gleichzeitig eine effiziente Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, stehen dem Kanton und seinen Gemeinden zwei Formen der vertikalen Zusammenarbeit zur Auswahl: die Einführung von Leistungsvereinbarungen/-aufträgen oder die bedingte Übertragung von Aufgaben an die Gemeinde. Letztere Form bedeutet, dass nur Gemeinden mit ausreichenden Ressourcen eine Aufgabe selbstständig erfüllen.<sup>11</sup> Für die anderen Gemeinden erfüllt der Kanton diese Aufgabe. Mit den Leistungsvereinbarungen können Gemeinden Entscheidkompetenzen bewahren und die Ausführung der Aufgabe an den Kanton delegieren. Umgekehrt kann auch der Kanton die Ausführung an die Gemeinde delegieren und weiterhin seine Entscheidkompetenzen ausüben.

Gemäss den Gemeindeschreibern sind die beiden oben beschriebenen Formen der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden wenig verbreitet. Dies zeigt, dass die asymmetrische Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden – eine flexible Aufgabenteilung, die sich an der Leistungsfähigkeit der Gemeinden orientiert – noch in den Kinderschuhen steckt.

---

<sup>11</sup> Die selbstständige Erfüllung durch die Gemeinde soll gewährleisten, dass die Leistungen den lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen entsprechend erbracht werden. Die Städte pochen am häufigsten auf eine selbstständige Leistungserbringung. Dies, weil sie oft andere Probleme und Bedürfnisse als kleinere Gemeinden haben – was sich beispielsweise im Bereich der Sicherheit zeigt.

Abbildung 27: Entstehung von horizontalen und vertikalen Formen der Zusammenarbeit als Folge der Verlagerung von Entscheid- und Ausführungskompetenzen und von finanziellen Lasten.



Bemerkung:  $N_{\min}=772$ ,  $N_{\max}=846$ .

## 6.5 Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung

Eine vollständige Aufgabenentflechtung konnte durch die Reformen nicht erreicht werden. So bestehen weiterhin Aufgaben, die der Kanton und die Gemeinden gemeinsam erfüllen, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung und Sicherheit.

Um diese gemeinsamen Aufgaben effizient erfüllen zu können, sahen die durchgeführten Reformen eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton vor. Eine Stärkung der Zusammenarbeit mit dem Kanton wird im Rahmen der Befragung aber nur von 13 Prozent der Gemeinden festgestellt ( $N=906$ ). Auch bei dieser Frage bestehen grosse Differenzen zwischen den Kantonen. Dies verdeutlicht, dass die Beziehungen Kanton-Gemeinden in der Schweiz sehr unterschiedlich sind.

## 6.6 Auswirkungen der Reformen für die Begünstigten

Mit den Reformen der Aufgabenteilung wurde schliesslich auch das Ziel einer Effizienzsteigerung bei der Aufgabenerfüllung und damit verbunden eine qualitative Verbesserung der Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger verfolgt. Ob dieses Ziel erreicht werden konnte, wurde im Rahmen der Befragung ebenfalls erörtert. Dazu wurden den Gemeinden drei Fragen zu den Auswirkungen der Reformen auf die Dienstleistungsqualität gestellt:

1. Haben die Reformen zu einheitlicheren Dienstleistungen für die Begünstigten geführt?
2. Haben die Reformen dazu geführt, dass die Dienstleistungen besser an die Bedürfnisse der Begünstigten angepasst werden können?
3. Sind durch die Reformen die Dienstleistungen für die Begünstigten einfacher zugänglich geworden?

Die Fragen zur Einheitlichkeit und Zugänglichkeit der Dienstleistungen wurden aus der Bundesverfassung abgeleitet. Diese bestimmt, dass staatliche Dienstleistungen – unabhängig davon, welche föderale Ebene oder Behörde dafür zuständig ist – für alle zugänglich und möglichst einheitlich sein sollen.<sup>12</sup>

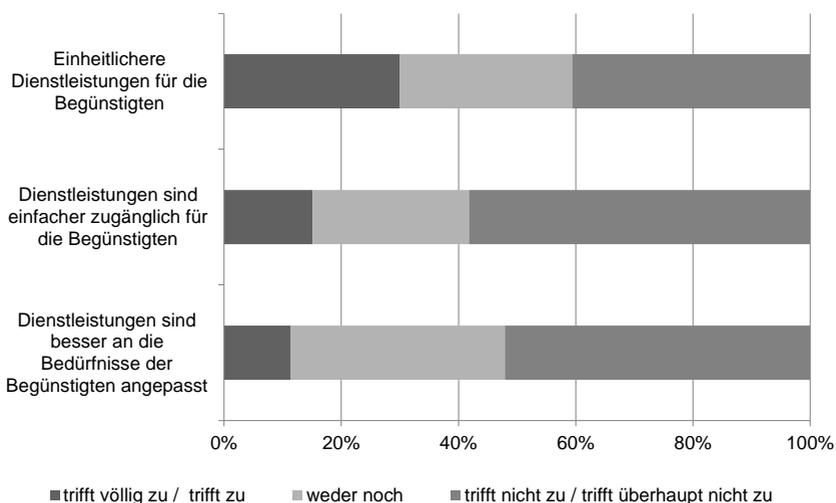
Aus Sicht der Gemeinden scheinen die Reformen keine wesentliche Verbesserung der Qualität staatlicher Dienstleistungen bewirkt zu haben. Rund 30 Prozent der Gemeinden sind der Ansicht, dass die Leistungen durch die Reformen einheitlicher geworden sind (vgl. Abbildung 28). Eine Vereinheitlichung der Leistungen ist sicherlich dort zu beobachten, wo Entscheidungskompetenzen von den Gemeinden zum Kanton verlagert oder dort, wo gesetzliche und reglementarische Normen bezüglich der zu erbringenden Leistungen eingeführt wurden. Lediglich 15 Prozent der Gemeinden halten fest, dass in Folge der Reformen die Dienstleistungen besser an die Bedürfnisse der Begünstigten angepasst wurden. Hier

---

<sup>12</sup> Art. 43a, Abs. 4 BV: "Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen." In der wissenschaftlichen Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Prioritäten bzw. Kriterien je nach politischer Kultur und Staatsform verschieden sein können. Während in unitarischen (zentralisierten) Staaten der allgemeine Zugang zu einheitlichen Dienstleistungen stark gewichtet wird, setzen föderalistische Staaten in der Regel eher Minimalstandards bezüglich der Zugänglichkeit und des Ausmasses der zu erbringenden staatlichen Leistungen.

kann argumentiert werden, dass durch die Zentralisierung der Kompetenzen beim Kanton eine Anpassung der Leistungen an die lokalen Bedürfnisse erschwert wird. Schliesslich stimmen nur 13 Prozent der Gemeinden der Aussage zu, dass die Dienstleistungen als Folge der Reformen nun einfacher zugänglich sind für die Begünstigten. Auch in diesem Fall kann mit der Zentralisierung argumentiert werden: Leistungen werden vermehrt auf regionaler oder kantonaler Ebene angeboten. Der Zugang zu den Dienstleistungen wird dadurch nicht vereinfacht.

Abbildung 28: Auswirkung der Verlagerung von Entscheidungs- und Ausführungskompetenzen und von finanziellen Lasten auf die Dienstleistungen.



Bemerkung:  $N_{\min}=827$ ,  $N_{\max}=844$ .

---

## 7 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gemeinden in den letzten Jahren kontinuierlich Schritte unternommen haben, die Leistungsfähigkeit ihres politisch-administrativen Systems zu steigern oder zumindest den veränderten Voraussetzungen anzupassen.

Die *Verwaltungsreformen*, die von den Gemeinden eigenständig angegangen werden, sind vielgestaltig. So lässt sich kein Reformprojekt herauslesen, das von der grossen Mehrheit der Gemeinden verfolgt wird. Eine nicht unbedeutende Klammer bildet primär das NPM-Gedankengut im weiteren Sinne, mit dessen Hilfe versucht wird, die Leistungen der Gemeinde effizienter und kundenorientierter zu erbringen. NPM als umfassendes und flächendeckendes Reorganisationskonzept für Politik und Verwaltung hat sich jedoch nicht durchgesetzt. Dies ist insofern auch wenig erstaunlich, da die Verwaltungen in der grossen Mehrheit der Gemeinden zu klein sind für solch umfassende Projekte.

Überraschend sind die eher geringen Anstrengungen im Bereich der *Reformen der politischen Institutionen*, um den immer wieder beklagten Leistungsgrenzen (z. B. bei der Rekrutierung und der fehlenden Fachkompetenz der Exekutivmitglieder) zu entgegnen. Auch hier dürfte der stark eingeschränkte Handlungsspielraum vieler kleiner Gemeinden verantwortlich sein.

Die interkommunale Zusammenarbeit ist trotz ihrer Defizite im Bereich der demokratischen Legitimität in der Schweiz sehr weit verbreitet und stellt eine immer bedeutender werdende Form der Aufgabenerfüllung dar, was mit der kleinräumigen Struktur der Schweizer Gemeindeforschung zusammenhängt.

Vielen Gemeinden genügt die IKZ als *Territorialreform* bereits nicht mehr und sie streben eine Gemeindefusion an. Jede zweite Schweizer Gemeinde hat in den vergangenen Jahren eine Diskussion über eine mögliche Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden geführt und nahezu jede sechste Gemeinde ist aktuell in ein konkretes Fusionsprojekt involviert. Dies lässt vermuten, dass in den kommenden Jahren eine Vielzahl Gemeindefusionen durchgeführt werden dürfte und somit die

Anzahl der lokalen Einheiten in der Schweiz weiter reduziert wird – ein Trend, der seit den 1990er Jahren beobachtet werden kann.

Im Zusammenspiel zwischen Kanton und Gemeinden fällt auf, dass die in fast allen Kantonen durchgeführte *Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs* zwischen Kanton und Gemeinden zu geringeren Entscheidkompetenzen und mehr finanziellen Lasten der Gemeinden geführt hat. Eine Entflechtung der Aufgaben fand bei den Entscheidkompetenzen statt, während die bestehenden Verflechtungen im Finanzierungsbereich beibehalten oder gar verstärkt wurden. Ausgehend vom Ziel einer effizienten und einheitlichen Leistungserbringung haben die Reformen der Aufgaben- und Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in den meisten Fällen zu einer Zentralisierung der Entscheidkompetenzen geführt. Auf Stufe der kantonalen Gesetzgebung wurden zudem Anreize – wenn nicht gar Zwangsmechanismen – zur interkommunalen beziehungsweise zur regionalen Zusammenarbeit geschaffen.

Trotz gewisser Probleme bei der Erfüllung einzelner Aufgaben und der zunehmenden Schwierigkeit genügend Politikerinnen und Politiker zu finden, geht es den Gemeinden in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr gut. Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden steht finanziell gesund da und die Aufgabenerfüllung stösst nur in wenigen Aufgabenbereichen an Leistungsgrenzen. Die Vielzahl der Reformen, welche im Rahmen des Gemeindemonitorings 2009/2010 erhoben werden konnte, zeigt die Bereitschaft der Gemeinden, festgestellte Probleme proaktiv anzugehen. Von einer Krise der kommunalen Ebene kann also nicht *per se* gesprochen werden.

Dennoch gibt es gewisse Alarmsignale, welche erst beim zweiten Hinschauen sichtbar werden. So geht es vielen Gemeinden vor allem deshalb gut, weil der Kanton komplexe Aufgaben vermehrt regionalisiert oder sogar kantonalisiert. Zudem helfen die Finanzausgleichssysteme auch strukturschwachen Gemeinden, finanziell verhältnismässig unabhängig zu sein. Mit dieser Entlastung und gleichzeitigen Fokussierung auf die leistungsschwächsten Gemeinden droht eine schleichende Aushöhlung der Gemeindeautonomie. Soll die Gemeindeebene als Ganzes gestärkt werden, braucht es leistungsfähige Gemeinden, welche Aufga-

ben umfassend erbringen und diese auch finanzieren können. Hier gilt es bei künftigen Reformen anzusetzen.



---

## LITERATURVERZEICHNIS

- GESER, HANS, URS MEULI, ANDREAS LADNER, RETO STEINER UND KATIA HORBER-PAPAZIAN (2011): Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden – Ergebnisse einer Befragung, Zürich.
- GFS.BERN (2012): Credit Suisse Identitätsbarometer, Zürich.
- HORBER-PAPAZIAN, KATIA (2006): Les communes. In: Klöti et al. (Hrsg.), Manuel de la politique suisse, Zürich, S. 233-258.
- HORBER-PAPAZIAN, KATIA UND NILS SOGUEL (1996): La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes. In: Revue suisse de science politique, Vol. 2, S. 143-164.
- KUHLMANN, SABINE UND HELLMUT WOLLMANN (2010): Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive, Studienkurs an der Fernuniversität Hagen, Hagen.
- LADNER, ANDREAS (1991): Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz, Zürich.
- LADNER, ANDREAS, DANIEL ARN, UELI FRIEDERICH, RETO STEINER UND JÜRIG WICHTERMANN (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Bern.
- LADNER, ANDREAS (2005): NPM und die Gemeinden. In: Lienhard, Andreas/ et al. (Hrsg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern/Stuttgart/Wien.
- LADNER, ANDREAS (2011a): Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?. In: Soguel, Nils (Hrsg.): Des politiques au chevet de la conjoncture, Lausanne, S. 149-174.
- LADNER, ANDREAS (2011b): Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Organisation, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988 – 2009, Cahier de l'IDHEAP, Nr. 263, Chavannes-près-Renens.
- STEINER, RETO (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien.

- STEINER, RETO (2003): The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. In: Public Management Review, Vol 5, Issue 4, S. 551-571.
- STEINER, RETO (2012): Interkommunale Zusammenarbeit. In: Bergmann, Andreas et al. (Hrsg.): Managementleitfaden öffentliche Verwaltung, Zürich 2012, 2., überarbeitete Auflage, Kap. 9.3.
- STEINER, RETO UND ANDREAS LADNER (2006): Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005. In: Glatthard, Alexander/Isch, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven für Gemeindefinanzen, Bern, S. 8-35.
- STEINER, RETO, CLAIRE KAISER UND DANIEL KETTIGER (2012): Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden – Analyse und mögliche Handlungsoptionen. KPM-Schriftenreihe Nr. 45, Bern.
- STEINER, RETO UND CLAIRE KAISER (2012): Herausforderungen der Bürgerbeteiligung. In: Schröter, Eckhard/von Maravic Patrick (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Opladen/Berlin/Toronto, S. 187-205.