

Gemeindebefragung 2017 - Zustand der Gemeinden des Kantons Bern

Ergebnisse einer nationalen Gemeindebefragung

Bern, 17. Oktober 2017

**Studie im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung
des Kantons Bern**

Prof. Dr. Reto Steiner
Dr. Claire Kaiser
Lukas Reichmuth, M. A. HSG

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	4
1 Einleitung	9
1.1 Über diesen Bericht	9
1.2 Gemeindestruktur im Kanton Bern	9
1.3 Zur Gemeindebefragung 2017 als Datengrundlage	13
2 Die Autonomie der Gemeinden	16
3 Die Leistungsfähigkeit der Berner Gemeinden	20
3.1 Aktuelle Leistungsfähigkeit der Gemeinden	20
3.2 Leistungsfähigkeit im zeitlichen Vergleich	27
4 Die kommunale Politik und ihre Institutionen	31
4.1 Gemeindeversammlung und Parlamente	32
4.1.1 Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament?	32
4.1.2 Beteiligung an der Gemeindeversammlung	32
4.1.3 Grösse der Gemeindeparlamente	34
4.1.4 Probleme der Gemeindeparlamente	35
4.2 Direkte Demokratie und weitere Formen der Bürgerbeteiligung	36
4.2.1 Interesse an der Gemeindepolitik	36
4.2.2 Formen der Bürgerbeteiligung	37
4.3 Gemeindeexekutive	39
4.3.1 Grösse der Exekutiven	39
4.3.2 Professionalisierungsgrad der Gemeindeexekutiven	41
4.3.3 Entschädigung der Gemeindeexekutiven	43
4.3.4 Rekrutierung von Exekutivmitgliedern	47
5 Die Gemeindeverwaltung	49
5.1 Personalbestand in den Verwaltungen im engeren Sinne	49
5.2 Entwicklung des Personalbestandes	51
5.3 Problembereiche der Gemeindeverwaltung	53
6 Führungs- und Organisationsstruktur in den Gemeinden	55
6.1 Führung und Organisation in der Gemeindeexekutive	55
6.2 Führung und Organisation in der Gemeindeverwaltung	57
7 Die Reformen in Politik und Verwaltung	61
7.1 Public Management Reformen	61

7.2	Reformen der Gemeindeexekutive	65
8	Die Zusammenarbeit mit dem Kanton und zwischen den Gemeinden	68
8.1	Interkommunale Zusammenarbeit	68
8.1.1	Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit	68
8.1.2	Interkommunale Zusammenarbeit nach Aufgabenbereichen	70
8.1.3	Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit	75
8.2	Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	78
9	Gemeindefusionen	83
10	Schlussbemerkungen	88
	Anhang: Fragebogen 2017	91
	Quellenverzeichnis	111

Das Wichtigste in Kürze

In der vorliegenden Studie werden die Ergebnisse für die politischen Gemeinden des Kantons Bern der 2017 schweizweit durchgeführten Gemeindebefragung analysiert. Der Bericht basiert auf der Befragung aller Schweizer Gemeinden im Jahr 2017 durch das Schweizerische Institut für öffentliches Management (IPM.SWISS) mit Sitz in Bern sowie durch das IDHEAP Lausanne. 88.3 Prozent der Berner Gemeinden haben sich an der Befragung beteiligt.

Soweit Ergebnisse früherer Gemeindebefragungen vorliegen und die bisherigen Fragen erneut gestellt wurden, können Längsschnittvergleiche und Trends aufgezeigt werden. Da es sich bei der Gemeindeschreiberbefragung um eine nationale Befragung handelt, können die Ergebnisse der Berner Gemeinden zudem in einen schweizweiten Vergleich gestellt werden.

Gemeindestruktur im Kanton Bern

Der Kanton Bern ist mit seinen 351 politischen Gemeinden der gemeinde-reichste Kanton der Schweiz. Nur die Kantone Waadt und Aargau zählen ebenfalls mehr als 200 Gemeinden. Die Berner Gemeinden sind kleiner als der Schweizer Durchschnitt: Der Medianwert beträgt im Kanton Bern 1'183 Einwohnerinnen und Einwohner, in den Schweizer Gemeinden 1'475.

Gemeindeautonomie gering bis mittelmässig eingeschätzt

Die Mehrheit der Berner Gemeinden schätzt ihre Autonomie gering bis mittelmässig ein. Damit wird die Gemeindeautonomie im Kanton Bern leicht tiefer eingeschätzt als im nationalen Vergleich. Aus Sicht der Gemeinden hat die Gemeindeautonomie gegenüber vor 10 Jahren abgenommen.

Leistungsfähigkeit nach Eigeneinschätzung stabil

Die Leistungsfähigkeit der Berner Gemeinden liegt gemäss Eigeneinschätzung auf einem recht hohen Niveau. Abhängig vom Aufgabenbereich zeigen sich hier jedoch Unterschiede. Den höchsten Problemdruck verspüren die Berner Gemeinden bei der Informatik, bei der Gemeindeexekutive, bei der Bewilligung von Baugesuchen, bei der Raum- und Zonenplanung sowie bei der Gemeindeverwaltung insgesamt. In diesen Bereichen geben mindestens 15 Prozent der Gemeinden an, an ihre Leistungsgrenzen zu stossen oder diese bereits überschritten zu haben.

Zwischen den Befragungen 2005, 2009 und 2017 hat sich die Leistungsfähigkeit der Berner Gemeinden gemäss Eigeneinschätzung im Durchschnitt nur leicht verändert. Während Verbesserungen insbesondere bei der Sozialhilfe, der Betreuung von Drogenabhängigen, der Betreuung und Unterstützung von Arbeitslosen, der Betreuung von Asylsuchenden, bei gemeindepolizeilichen Aufgaben und bei der Jugendarbeit erzielt werden konnten, stossen vor allem bei der Bewilligung von Baugesuchen, bei den Einwohnerdiensten, bei der Finanzverwaltung, bei der Informatik sowie bei der Raum- und Zonenplanung mehr Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen.

Im nationalen Vergleich stossen die Berner Gemeinden leicht weniger oft an Leistungsgrenzen als die Schweizer Vergleichsgemeinden.

Gemeindeversammlung ist verbreitet, wird aber wenig besucht

328 der politischen Gemeinden im Kanton Bern haben eine Gemeindeversammlung, lediglich 23 Gemeinden sind Parlamentsgemeinden. Die Beliebtheit bei der Verbreitung der Gemeindeversammlung widerspiegelt sich nicht in den Teilnehmerzahlen. Durchschnittlich besuchen lediglich 68 Stimmberechtigte eine Gemeindeversammlung.

Interesse an der Gemeindepolitik und Bürgerbeteiligungsformen

Nach Einschätzung der Gemeindeschreibenden weisen die Bürgerinnen und Bürger ein mittelgrosses Interesse für die Gemeindepolitik auf und liegen damit im nationalen Vergleich gleichauf.

Bei den Formen der Bürgerbeteiligung, die die Gemeinden von sich aus anbieten können, haben sich Infoabende praktisch als Standard durchgesetzt. Die Hälfte der Gemeinden führt Bevölkerungsbefragungen und runde Tische durch.

Ehrenamtlichkeit in den Gemeindeexekutiven verbreitet, Gehalt unterdurchschnittlich

Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden sind die Gemeindeexekutiven im Kanton Bern mit 6.2 Sitzen etwas grösser. Nur rund ein Viertel der Exekutivmitglieder sind Frauen. Die Berner Exekutivmitglieder sind grossmehrheitlich ehrenamtlich tätig. Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden ist deren Anteil im Kanton Bern deutlich höher.

Das generelle Entschädigungsniveau im Kanton Bern liegt deutlich unter demjenigen der Schweizer Gemeinden insgesamt. Der Medianwert für die Entschädigung der gesamten Exekutive liegt in den Berner Gemeinden bei rund CHF 50'000, schweizweit sind es CHF 90'000. Abhängig von der Gemeindegrösse ergeben sich jedoch beachtliche Unterschiede.

Gut die Hälfte der Berner Gemeinden bekundet Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten für vakante Sitze in der Gemeindeexekutive. Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden ist dieser Anteil leicht erhöht.

Wachsender Personalbestand der Gemeindeverwaltungen

Die Kernverwaltung einer durchschnittlichen Berner Gemeinde hat 5 Angestellte. Dieser Medianwert liegt gleichauf mit dem schweizweiten Durchschnitt. In rund der Hälfte der Gemeinden hat der Personalbestand der Kernverwaltung in den letzten zehn Jahren zugenommen, in gut einem Drittel ist dieser unverändert geblieben. Schweizweit ist sogar in einem stärkeren Ausmass ein Ausbau der Kernverwaltungen zu beobachten.

Gemeindeführungsmodell mit Ressorts

Fast alle Berner – wie auch Schweizer – Gemeindeexekutiven sind nach einem Ressort- resp. Departementssystem organisiert. Zu den Führungsaufgaben der Gemeindepräsidentin bzw. des Gemeindepräsidenten gehört in der grossen Mehrheit der Berner Gemeinden die inhaltliche Leitung eines Ressorts. Ebenfalls stark verbreitet ist, dass der Gemeindepräsident den Gemeindeschreiber als Linienvorgesetzter führt und ausgewählte Geschäfte ausserhalb des eigenen Ressorts inhaltlich leitet. In rund drei von fünf Berner Gemeinden ist der Gemeindeschreiber als Geschäftsführer für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig, auch wenn dieser Begriff eher selten genutzt wird.

Reformen in Politik und Verwaltung: viele einzelne Massnahmen

Umfassende Projekte unter dem Label New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) sind kaum verbreitet und beschränken sich im Wesentlichen auf Städte. Allerdings haben viele Gemeinden betriebliche Reformen umgesetzt. Die in den Berner Gemeinden am häufigsten eingeführte Instrumente sind die Übertragung von Aufgaben an Dritte, die Legislaturplanung, die Bereitstellung von Gemeindeleistungen über das Internet sowie ein Leitbild für die Gemeindepolitik. Weniger verbreitet sind Produktdefinitionen, Globalbudgets und Public Private Partnerships.

IKZ stabil oder zunehmend

Gut die Hälfte der Berner Gemeinden gibt an, dass die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) im Zeitraum 2012 – 2017 zugenommen hat; in knapp der Hälfte der Gemeinden ist sie gleichgeblieben.

Am stärksten verbreitet ist die IKZ in den Aufgabenbereichen Sozialhilfe, Feuerwehr, Spitex, Jugendarbeit und familienergänzende Kinderbetreuung. In diesen Bereichen arbeitet mehr als die Hälfte der Berner Gemeinden mit anderen Gemeinden zusammen. Ebenfalls relativ häufig sind IKZ-Lösungen bei Alters- und Pflegeheimen, bei der Energieversorgung, bei der Unterstützung und Betreuung älterer Personen sowie bei der Wasserversorgung.

Über alle Bereiche hinweg gesehen kooperieren die Berner Gemeinden praktisch gleich häufig wie die Schweizer Gemeinden, jedoch gibt es zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen teilweise beträchtliche Unterschiede zwischen den Berner und Schweizer Gemeinden.

Gemeindezusammenschlüsse sind Thema

Zwischen 2000 und 2017 wurde die Zahl der Berner Gemeinden durch Gemeindezusammenschlüsse – insbesondere infolge des Gemeindefusionsgesetzes aus dem Jahr 2005 – von 400 auf 351 reduziert.

Fast die Hälfte der Berner Gemeinden diskutierte zwischen 2010 und 2017 über einen möglichen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden. Schweizweit beläuft sich der Anteil der Gemeinden, die Fusionen thematisieren, auf vergleichbarem Niveau.

Mehr als die Hälfte der Berner Gemeinden wünscht sich vom Kanton in Bezug auf Gemeindefusionen in erster Linie eine beratende und unterstützende Funktion, gut ein Viertel spricht sich für finanzielle Anreize aus. Klar weniger erwünscht sind eine passive Rolle des Kantons und die Möglichkeit zu Zwangsfusionen.

1 Einleitung

1.1 Über diesen Bericht

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag des *Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern* durch das *Schweizerische Institut für öffentliches Management (IPM.SWISS)* mit Sitz in Bern ausgearbeitet.

Ziel des Berichts ist es, einen Überblick über die Situation, die Leistungsfähigkeit und die Schwierigkeiten der Berner Gemeinden zu erhalten. Die Untersuchung ist auf die politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden) beschränkt. Wo die Datenlage dies zulässt, wurde auch die zeitliche Komponente berücksichtigt. Dies ermöglicht, die Entwicklungen der letzten Jahre nachzuzeichnen.

Als Datengrundlage für diesen Bericht dient die Befragung der Schweizer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, die Anfang 2017 durch das IPM.SWISS in Zusammenarbeit mit dem IDHEAP der Universität Lausanne durchgeführt wurde. 310 Berner Gemeinden haben sich an der Befragung beteiligt, was einer Antwortquote von 88.3 Prozent entspricht. Vergleichbare Gemeindebefragungen wurden auch in den Jahren 1988, 1994, 1998, 2005 und 2009/2010 durchgeführt. Auf die Daten dieser Befragungen wird ebenfalls zurückgegriffen.

1.2 Gemeindestruktur im Kanton Bern

Die Schweiz weist eine relativ heterogene und fragmentierte Gemeindeflandschaft auf. Im Vergleich zu anderen Ländern hat sie sich über lange Zeit als ziemlich stabil erwiesen: Während in zahlreichen OECD-Ländern insbesondere Mitte des 20. Jahrhunderts gross angelegte Territorialreformen durchgeführt wurden, kam es in der Schweiz lediglich zu vereinzelt Gemeindefusionen. Zwischen 1850 und 1990 reduzierte sich die Zahl der Gemeinden nur von 3'203 auf 3'021 Einheiten. Seither haben Fusionen als Reformstrategie aber deutlich an Bedeutung gewonnen: Im Jahr 2017 zählt die Schweiz noch 2'255 Gemeinden (Stand am 1. Januar 2017), d. h. innerhalb der vergangenen 25 Jahre verschwanden rund ein Viertel der Gemeinden. Ausgehend von der Zahl der aktuellen Fusionsgespräche und -projekte dürfte sich diese Entwicklung künftig weiter akzentuieren.

In einigen Kantonen wurde die Zahl der Gemeinden zum Teil stark reduziert. Auch im Kanton Bern wurden – insbesondere nach der Einführung des Gemeindefusionsgesetzes im Jahr 2005 – zahlreiche Gemeindezusammenschlüsse durchgeführt. Zählte der Kanton Bern im Jahr 2000 noch 400 Gemeinden, sind es per 1.1.2017 noch deren 351.

Mit diesen 351 politischen Gemeinden ist der Kanton Bern der gemeindefeichste Kanton der Schweiz (vgl. Tabelle 1). Per 1. Januar 2017 gab es nur noch in den Kantonen Waadt (309) und Aargau (213) mehr als 200 Gemeinden.

Tabelle 1: Anzahl Gemeinden nach Kanton per 1.1.2017.

Anzahl Gemeinden									
bis 19		20-49		50-99		100-199		200 und mehr	
BS	3	UR	20	JU	57	SO	109	AG	213
GL	3	AR	20	SG	77	GR	112	VD	309
AI	6	SH	26	TG	80	VS	126	BE	351
OW	7	SZ	30	LU	83	TI	130		
NW	11	NE	36	BL	86	FR	136		
ZG	11	GE	45			ZH	168	CH	2'255

Quelle: Bundesamt für Statistik

Die Berner Gemeinden sind kleiner als der Schweizer Durchschnitt (vgl. Tabelle 2). Der Medianwert beträgt im Kanton Bern 1'183 Einwohnerinnen und Einwohner, während dieser Wert schweizweit 1'475 beträgt. Kleinere Gemeinden als im Kanton Bern finden sich lediglich in den Kantonen Fribourg, Graubünden, Schaffhausen, Waadt, Uri und Jura.

Auch bei der Betrachtung des Mittelwerts der Gemeindegrösse zeigt sich ein ähnliches Bild: die Berner Gemeinden liegen mit einem Mittelwert von 2'924 Einwohnerinnen und Einwohnern unter dem Schweizer Durchschnitt von 3'733.

Tabelle 2: Mittlere Gemeindegrösse in den Schweizer Kantonen.

Kanton	Anzahl Gemeinden	Ständige Wohnbevölkerung	Median Gemeindegrösse	Mittelwert Gemeindegrösse
BS	3	193'021	20'895	64'340
GL	3	40'141	12'512	13'380
ZG	11	123'925	8'827	11'266
OW	7	37'376	5'060	5'339
SG	77	502'476	4'735	6'526
ZH	168	1'487'565	4'083	8'855
NW	11	42'547	3'567	3'868
SZ	30	155'836	3'451	5'195
LU	83	403'341	2'599	4'860
GE	45	489'361	2'525	10'875
TG	80	270'672	2'174	3'383
AI	6	16'003	2'050	2'667
AG	213	663'342	1'936	3'114
AR	20	54'947	1'759	2'747
NE	36	178'537	1'755	4'959
SO	109	269'375	1'484	2'471
TI	130	354'357	1'431	2'726
BL	86	285'572	1'310	3'321
VS	126	339'060	1'235	2'691
BE	351	1'026'227	1'183	2'924
FR	136	311'830	1'177	2'293
GR	112	197'529	937	1'764
SH	26	80'761	921	3'106
VD	309	784'681	844	2'539
UR	20	36'142	772	1'807
JU	57	73'106	629	1'283
Total	2'255	8'417'730	1'475	3'733

Bemerkung: Die Daten sind auf dem Stand 1.1.2017 (BFS), sortiert nach der Gemeindegrösse (Median).

Zwei Fünftel (40.0%) der Berner Bevölkerung wohnt im Verwaltungskreis Bern-Mittelland (vgl. Tabelle 3). Mit seinen rund 410'000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat der Verwaltungskreis Bern-Mittelland eine grössere Bevölkerung als die Mehrheit der Schweizer Kantone. Der Verwaltungskreis Thun weist rund einen Zehntel der Kantonsbevölkerung auf (10.4%). Demnach lebt gut die Hälfte (50.4%) der Bernerinnen und Berner in einem

der zwei grössten Verwaltungskreise. Am wenigsten politische Gemeinden zählen die Verwaltungskreise Obersimmental-Saanen (7 politische Gemeinden), Frutigen-Niedersimmental (13) und Biel/Bienne (19).

Mit 84 politischen Gemeinden ist Bern-Mittelland der gemeindereichste Verwaltungskreis des Kantons. Danach folgen die Verwaltungskreise Ob- und Nid aargau mit 46 Gemeinden, Seeland mit 42 Gemeinden sowie Emmental und Jura bernois mit je 40 Gemeinden. Die grössten Gemeinden finden sich in den Verwaltungskreisen Biel/Bienne (Median von 2'011 Einwohnerinnen und Einwohnern) und Frutigen-Niedersimmental (2'175).

Tabelle 3: Gemeindebestand, Anteil an der Gesamtbevölkerung und durchschnittliche Gemeindegrösse per 1.1.2017: Vergleich der Berner Gemeinden nach Verwaltungskreisen.

Verwaltungskreis	Gemeinden		Einwohner/innen			
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Mittelwert	Median
Bern-Mittelland	84	23.9	410'749	40.0	4'890	1'274
Thun	32	9.1	107'024	10.4	3'345	981
Biel/Bienne	19	5.4	99'630	9.7	5'244	2'011
Emmental	40	11.4	96'620	9.4	2'416	1'800
Ob- und Nid aargau	46	13.1	80'818	7.9	1'757	818
Seeland	42	12.0	73'215	7.1	1'743	987
Jura bernois	40	11.4	53'752	5.2	1'344	657
Interlaken-Oberhasli	28	8.0	47'694	4.6	1'703	843
Frutigen-Niedersimmental	13	3.7	40'018	3.9	3'078	2'175
Obersimmental-Saanen	7	2.0	16'707	1.6	2'387	1'325
Kanton	351	100	1'026'227	100	2'924	1'183

Quellen: BFS 2017, eigene Berechnungen.

Tabelle 4 verdeutlicht, dass die Berner Gemeinden kleiner sind als die Schweizer Vergleichsgemeinden. So betrug die durchschnittliche Einwohnerzahl der Berner Gemeinden per 1.1.2017 2'924 Einwohnerinnen und Einwohner (siehe Bemerkung in Tabelle 4), während sich der Mittelwert für die Schweizer Gemeinden auf 3'733 belief. Ein ähnliches Bild zeigt sich

bei der Betrachtung der Medianwerte¹: Während die „Mediangemeinde“ im Kanton Bern 1'183 Einwohnende zählt, sind es schweizweit 1'475. Dementsprechend haben 36.7 Prozent der Schweizer Gemeinden weniger als 1'000 Einwohnende, im Kanton Bern sind es 45.6 Prozent. 43.3 Prozent der Berner Bevölkerung wohnt in Städten mit mehr als 10'000 Einwohnenden, schweizweit sind es nur leicht mehr mit 46.5 Prozent.

Tabelle 4: Gemeindebestand und Anteil an der Gesamtbevölkerung per 1.1.2017 nach Gemeindegrösse: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden

	Kanton Bern				Schweiz			
	Anzahl Gemein- den	in %	Anzahl Einwohner	in %	Anzahl Gemein- den	in %	Anzahl Einwohner	in %
bis 249	34	9.7	5'387	0.5	160	7.1	24'879	0.3
250-499	52	14.8	19'903	1.9	256	11.4	97'397	1.2
500-999	74	21.1	54'038	5.3	411	18.2	307'247	3.6
1'000-1'999	68	19.4	95'184	9.3	500	22.2	710'073	8.4
2'000-4'999	84	23.9	267'602	26.1	541	24.0	1'739'993	20.7
5'000-9'999	22	6.3	139'856	13.6	234	10.4	1'620'231	19.2
10'000-19'999	13	3.7	172'263	16.8	108	4.8	1'508'972	17.9
20'000-49'999	2	0.6	84'490	8.2	35	1.6	980'410	11.6
50'000 u. mehr	2	0.6	187'504	18.3	10	0.4	1'428'528	17.0
Alle Gemeinden	351		1'026'227	100.0	2'255	100.0	8'417'730	100.0
Mittelwert			2'924				3'733	
Median			1'183				1'475	

Quellen: BFS 2017, eigene Berechnungen

1.3 Zur Gemeindebefragung 2017 als Datengrundlage

Der vorliegende Bericht basiert auf den Daten einer landesweiten Gemeindebefragung, die zwischen Januar und März 2017 vom *Schweizerischen Institut für öffentliches Management (IPM.SWISS)* sowie dem *Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)* in Lausanne

¹ Für die Berechnung des Mittelwertes wird die Gesamtbevölkerung des Kantons durch die Anzahl Gemeinden geteilt. Für die Berechnung des Medianwertes werden die Gemeinden nach Einwohnerzahl geordnet. Der Median ist der Fall (oder die Gemeinde), der sich genau in der Mitte dieser Verteilung befindet. Das bedeutet, dass jeweils die Hälfte der Gemeinden mehr beziehungsweise weniger Einwohner zählt als die „Mediangemeinde“.

durchgeführt wurde.² Angeschrieben wurden die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber aller Schweizer Gemeinden. Ähnliche Gemeindebefragungen wurden in den Jahren 1988, 1994, 1998, 2005 und 2009/2010 durchgeführt. Wo dies möglich und sinnvoll ist, wird in dieser Studie deshalb auch auf die Daten der früheren Befragungen zurückgegriffen. So kann in verschiedenen Bereichen nebst dem Status Quo auch die Entwicklung über mehrere Jahre hinweg beschrieben werden.

Tabelle 5 zeigt die Teilnahmequote der Berner Gemeinden an den Gemeindebefragungen 2005, 2009 und 2017. Im Jahr 2005 lag die Beteiligungsquote bei 83.3 Prozent, fiel zwischenzeitlich im 2009 auf 58.9 Prozent und erreicht in der aktuellen Befragung 2017 mit 88.3 Prozent den höchsten Wert.

Tabelle 5: Teilnahme der Berner Gemeinden an den Gemeindebefragungen 2005 bis 2017.

Befragung / Jahr	Teilnahme der Gemeinden		
	Anzahl Gemeinden	Teilnehmende Gemeinden	Teilnahme in %
2005	400	333	83.3
2009	392	231	58.9
2017	351	310	88.3

Insgesamt haben sich 88.3 Prozent der Berner Gemeinden an der Befragung 2017 beteiligt – dies sind 310 der 351 politischen Gemeinden. Schweizweit sind es 82.3 Prozent der Gemeinden. Die Beteiligungsquote der Berner Gemeinden liegt somit deutlich über derjenigen der Schweizer Gemeinden.

Die höchste Teilnahmequote weisen die Städte mit 20'000 und mehr Einwohnenden auf. Bei diesen liegt die Antwortquote bei 100 Prozent. Eine sehr hohe Rücklaufquote weisen mit 96.4 Prozent auch die Gemeinden mit 2'000 bis 4'999 Einwohnerinnen und Einwohnern auf (vgl. Tabelle 6). Über dem kantonalen Durchschnitt liegen zudem die Städte mit 10'000 bis 49'999 Einwohnenden (92.3%), die grösseren Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnerinnen und Einwohnern (90.9%) sowie die kleinen Ge-

² Der gesamte Fragebogen der Befragung 2017 befindet sich im Anhang zu diesem Bericht.

meinden mit 500-999 Einwohnenden (90.5%). Die anderen Gemeindegrössenklassen sind im Datensatz leicht untervertreten, wobei die Beteiligungsquote aber in allen Kategorien bei mindestens drei Vierteln der Gemeinden liegt. Die geringste Rücklaufquote von 75 Prozent findet sich bei den Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Tabelle 6: Teilnahme der Berner Gemeinden an der Gemeindebefragung 2017 nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	Teilnahme der Gemeinden		
Anzahl Einwohner	Anzahl Gemeinden	Teilnehmende Gemeinden	Teilnahme in %
bis 249	34	27	79.4
250 – 499	52	39	75.0
500 – 999	74	67	90.5
1'000 – 1'999	68	60	88.2
2'000 – 4'999	84	81	96.4
5'000 – 9'999	22	20	90.9
10'000 – 19'999	13	12	92.3
20'000 – 49'999	2	2	100.0
50'000 und mehr	2	2	100.0
Alle Gemeinden	351	310	88.3

Quelle: Eigene Berechnungen

In den nachfolgenden Kapiteln werden ausgewählte Themenbereiche der Gemeindebefragung 2017 für die Berner Gemeinden ausgewertet. Es sind dies: Gemeinden im kantonalen Kontext (Autonomie), kommunale Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, Gemeindepolitik, Gemeindeverwaltung, Führungs- und Organisationsstrukturen, Reformtätigkeit in Politik und Verwaltung (NPM, institutionelle Reformen), interkommunale Zusammenarbeit und Zusammenarbeit mit dem Kanton sowie Gemeindezusammenschlüsse.

Grundsätzlich werden die Daten zunächst für die Gesamtheit der Berner Gemeinden ausgewertet und mit den anderen Schweizer Gemeinden verglichen. Danach erfolgen weitere Auswertungen nach Gemeindegrösse. Nach Möglichkeit und wo zweckmässig werden anhand der Daten der früheren Gemeindebefragungen Längsschnittvergleiche vorgenommen.

2 Die Autonomie der Gemeinden

Die Gemeinden sind unbestrittene Strukturelemente der Kantone und die Gemeindeautonomie wird als politischer Wert hochgeschätzt (Linder 2012). Gemeindeautonomie ist jedoch auch ein äusserst facettenreicher Begriff. In der Praxis bleibt deshalb häufig unklar, was alles darunter verstanden wird (Ladner et al. 2000: 47f). Entsprechend schwierig gestaltet sich der Versuch, die Autonomie der Gemeinden zu messen.

Nebst dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton, insbesondere der kantonalen Gemeindegesetzgebung, bestimmen politische, ökonomische und soziale Faktoren den Autonomiegrad einer Gemeinde. Im kantonalen Kontext sind vor allem die rechtliche (Gesetzgebung) und die politische Dimension von Bedeutung (Fiechter 2010: 46).

Nebst den objektiv messbaren Kriterien ist auch die subjektiv empfundene Gemeindeautonomie von grosser Bedeutung im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden. Sie ist in einer Befragung leicht zu erfassen.

In der Gemeindebefragung ordnen die antwortenden Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber die Autonomie ihrer Gemeinde auf einer Skala von 1 („überhaupt keine Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“) ein. Wie Tabelle 7 zeigt, schätzt eine Mehrheit der Berner Gemeinden ihre Autonomie in der Befragung 2017 als gering bis mittelmässig ein. Im Durchschnitt sehen die Berner Gemeinden ihre Autonomie bei einem Wert von 4.4 und liegen somit leicht unter dem Schweizer Mittel von 4.6. Im Vergleich zu 2005 und 2009 haben die Berner Gemeinden ihre Einschätzung der Gemeindeautonomie nach unten korrigiert: 2005 lag der Wert noch bei 4.8, bevor er 2009 auf 4.6 und in der aktuellen Befragung auf 4.4 sank. Der Mittelwert aller Schweizer Gemeinden hat sich in dieser Zeitspanne weniger stark verändert; er sank zwischen 2005 und 2009 von 4.8 auf 4.6, blieb danach im Jahr 2017 konstant bei 4.6.

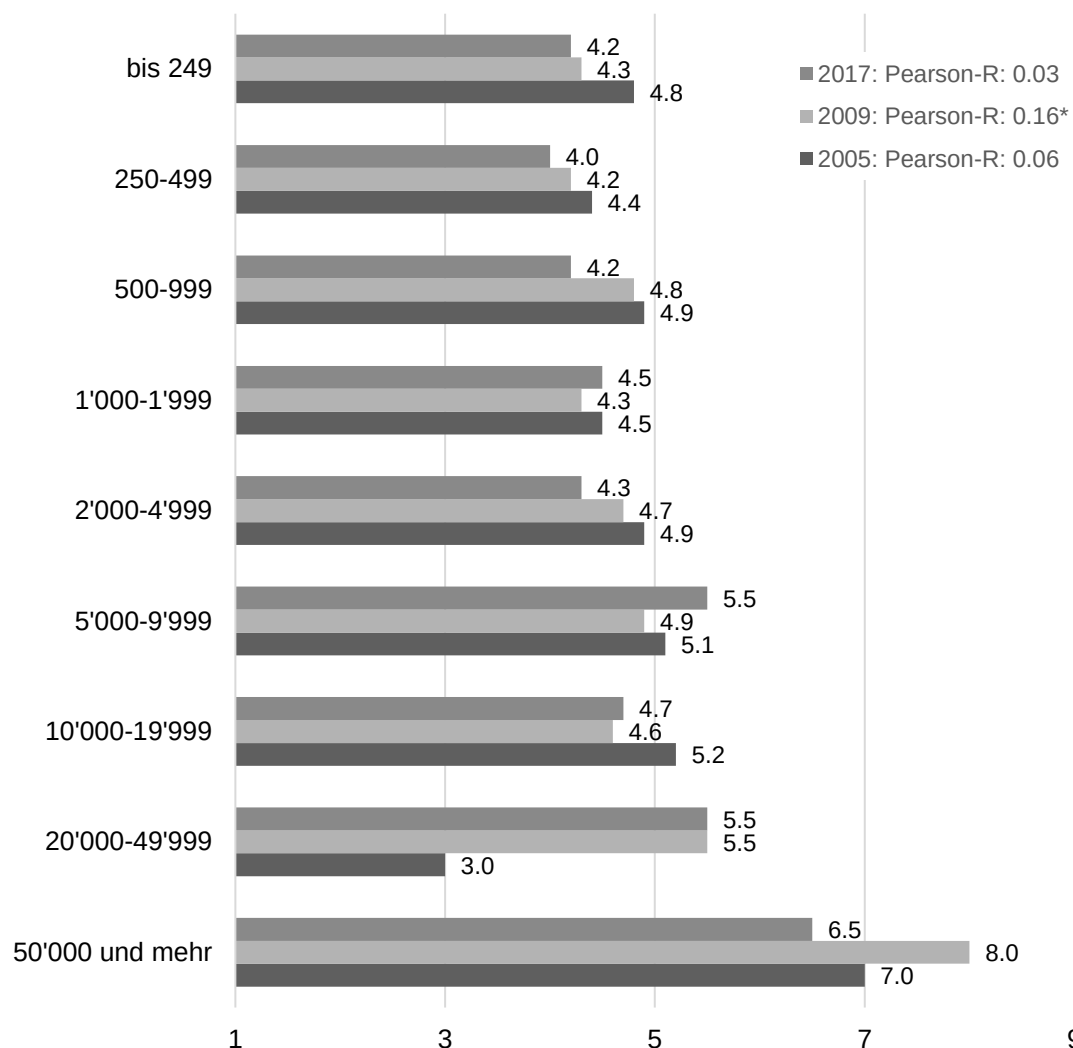
Tabelle 7: Einschätzung der Gemeindeautonomie (Befragungen 2017, 2009 und 2005): Vergleich zwischen Berner und Schweizer Gemeinden.

Autonomiegrad		Kanton Bern			Schweiz		
		2017	2009	2005	2017	2009	2005
		in %	in %	in %	in %	in %	in %
1-2	sehr gering	8.9	7.2	5.3	9.3	8.5	8.1
3-4	gering	47.7	49.3	44.1	41.9	43.6	40.3
5-6	mittelmässig	30.8	26.5	31.9	31.9	29.6	31.3
7-8	gross	12.3	16.1	17.8	15.4	17.4	18.2
9-10	sehr gross	0.3	0.9	0.9	1.5	1.0	2.1
Anzahl Gemeinden		302	223	320	1'780	1'401	2'004
Mittelwert		4.4	4.6	4.8	4.6	4.6	4.8

Bemerkung: Einschätzung durch die befragten Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 („sehr geringe Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“).

Im Vergleich zu den Befragungen 2005 sowie 2009/2010 fällt die Einschätzung der Autonomie in den kleinsten Gemeindegrössenklassen im Jahr 2017 tiefer aus (bis 999 Einwohnende), ebenso in den Gemeinden mit 2'000 bis 4'999 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie in den Städten mit 50'000 Einwohnenden und mehr. Höher eingeschätzt als in den beiden vorangehenden Befragungen wird sie hingegen in den grösseren Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden. Zwischen der Gemeindegrösse und der Einschätzung der Gemeindeautonomie besteht im Jahr 2017 (im Gegensatz zu 2009/2010) kein statistisch signifikanter Zusammenhang (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Einschätzung der Gemeindeautonomie: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrosse (Einwohnerzahl; Befragungen 2017, 2009 und 2005).



Bemerkung: Einschätzung durch die befragten Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 („sehr geringe Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“). Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable = Einwohnerzahl; abhängige Variable = Einschätzung der Gemeindeautonomie (Skalenwerte). *: Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.05 signifikant. Fallzahlen: 2017: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 78$; 2009: $n_{\min} = 1$, $n_{\max} = 53$; 2005: $n_{\min} = 1$, $n_{\max} = 76$.

Zusätzlich zur aktuellen Einschätzung der Autonomie wurden die Gemeinden danach gefragt, wie sich der Autonomiegrad ihrer Ansicht nach im

Zeitraum 2007 – 2017 entwickelt hat. Auf diese Frage antworteten fast vier Fünftel (78.8%) der Berner Gemeinden, dass die Autonomie abgenommen habe (vgl. Tabelle 8). 15.6 Prozent der Gemeinden sind der Ansicht, dass sich die Autonomie nicht verändert hat und nur 2.3 Prozent haben eine Zunahme konstatiert. Diese Ergebnisse stimmen mit der Einschätzung der aktuellen Gemeindeautonomie überein (vgl. vorangehende Tabellen). Beide deuten auf einen Verlust an Autonomie hin.

Nach Gemeindegrösse aufgeschlüsselt konstatieren insbesondere die Städte mit mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine Abnahme der Gemeindeautonomie (100%). Auch unter den Gemeinden mit 250-499 sowie denjenigen mit 1'000 bis 4'999 Einwohnenden geben überdurchschnittlich viele an, dass die Autonomie gegenüber Bund und Kanton abgenommen habe.

Vergleicht man die Angaben der Berner Gemeinden mit denjenigen der Schweizer Gemeinden, ist im Kanton Bern ein höherer Anteil der Gemeinden der Ansicht, dass die Gemeindeautonomie zwischen 2007 und 2017 abgenommen hat (BE: 78.8% vs. CH: 71.1%).

Tabelle 8: Entwicklung der Gemeindeautonomie in der Periode 2007 – 2017: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse (Befragung 2017).

Gemeindegrösse	Anzahl Gemeinden	Entwicklung der Gemeindeautonomie (in % der Gemeinden)			
		abgenommen	unverändert	zugenommen	weiss nicht
bis 249	27	70.4	22.2	0.0	7.4
250 – 499	38	81.6	13.2	2.6	2.6
500 – 999	64	75.0	15.6	1.6	7.8
1'000 – 1'999	59	84.7	13.6	0.0	1.7
2'000 – 4'999	78	84.6	9.0	6.4	0.0
5'000 – 9'999	20	75.0	20.0	0.0	5.0
10'000 – 19'999	12	41.7	58.3	0.0	0.0
20'000 – 49'999	2	100.0	0.0	0.0	0.0
50'000 und mehr	2	100.0	0.0	0.0	0.0
Kanton Bern	302	78.8	15.6	2.3	3.3
Schweiz	1'794	71.1	21.8	4.0	3.1

3 Die Leistungsfähigkeit der Berner Gemeinden

Die Gemeinden sind in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen tätig. Einige dieser Aufgaben werden ihnen vom Kanton zur Erfüllung übertragen. Hier sind die Gemeinden an kantonale Vorgaben und Richtlinien gebunden und verfügen entsprechend über einen geringen Handlungsspielraum. Andere Aufgaben und Tätigkeiten nehmen die Gemeinden von sich aus wahr. In diesen Bereichen ist ihr Handlungsspielraum entsprechend grösser. Im Idealfall erfüllt eine Gemeinde nicht nur die ihr übertragenen Aufgaben zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger und des Kantons, sondern sie bietet von sich aus weitere Dienstleistungen an, welche die Lebensqualität erhöhen und die Attraktivität der Gemeinde steigern.

Von Zeit zu Zeit geraten die Gemeinden bei der Erfüllung gewisser Aufgaben an ihre Leistungsgrenzen. Dies kann sowohl die vom Kanton übertragenen als auch die selbst gewählten Aufgaben betreffen. Eine schlechte Wirtschaftslage mit tieferen Steuereinnahmen kann beispielsweise dazu führen, dass die Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe an ihre Grenzen stossen oder dass Leistungen im Bereich der Kultur gekürzt werden müssen. Ein schnelles Bevölkerungswachstum kann wiederum zum Erreichen von Leistungsgrenzen im Bereich der Infrastruktur führen.

Sowohl in der Gemeindebefragung 2017 als auch in den vorangehenden Befragungen wurden die Gemeinden danach gefragt, wie gut sie ihre verschiedenen Aufgaben erfüllen können und wo sie an ihre Leistungsgrenzen stossen. Somit kann in diesem Kapitel sowohl eine aktuelle Bestandsaufnahme als auch ein zeitlicher Vergleich der Befindlichkeit und Probleme der Gemeinden vorgenommen werden.

3.1 Aktuelle Leistungsfähigkeit der Gemeinden

Betrachtet man die Resultate der Gemeindebefragung 2017 nach Bereichen (in der Tabelle 9 grau hinterlegt), so zeigt sich, dass die Gemeinden im Bereich Regierung und Verwaltung in ihrer Eigeneinschätzung am häufigsten Leistungsgrenzen feststellen. Im Durchschnitt der Aufgaben, die zu diesem Bereich gezählt werden, stossen 15.4 Prozent der Gemeinden an Leistungsgrenzen. Am problematischsten in diesem Bereich werden die Informatik (von 17.7% der Gemeinden) sowie die Gemeindeexekutive (17.4%) angesehen, am wenigsten kritisch die Einwohnerdienste (12.5%).

Der Aufgabenbereich, bei dem die Berner Gemeinden am zweithäufigsten an Leistungsgrenzen stossen bzw. diese gar überschreiten, ist die Sicherheit. Bei den beiden Aufgaben, die diesem Bereich zugeordnet werden, bekunden 11.7 Prozent der Gemeinden Probleme. Häufiger ist dies bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben der Fall (14.1%), weniger oft bei der Feuerwehr (9.2%).

Am drittmeisten Schwierigkeiten orten die Berner Gemeinden im Bereich Infrastruktur: 9.8 Prozent der Gemeinden geben an, die Leistungsgrenzen in diesem Bereich erreicht oder überschritten zu haben. Am meisten Probleme bereiten innerhalb dieses Bereichs die Bewilligung der Baugesuche (17.4%) sowie die Raum- und Zonenplanung (17.1%). Ebenfalls mehr als jede zehnte Gemeinde ortet Schwierigkeiten beim Landschafts- und Ortsbildschutz (13.9%), beim privaten Verkehr (13.2%), bei den öffentlichen Bauten (12.5%) sowie beim Sport bzw. den Sportanlagen (11.1%). Kaum Probleme bereiten die Energieversorgung (3%) und der Abfall bzw. die Entsorgung (3.9%).

Im Bereich der Bildung offenbaren sich bei 8.5 Prozent der Berner Gemeinden Leistungsgrenzen, bei der Wirtschaftsförderung sind es 7.9 Prozent und im Bereich Kultur 5.9 Prozent der Gemeinden, die einen Problemdruck verspüren.

Am wenigsten Schwierigkeiten bekunden die Berner Gemeinden im Bereich Soziales: 5.8 Prozent geben an, an Leistungsgrenzen zu stossen oder diese bereits zu überschreiten. Zwischen den Aufgaben, die zu diesem Bereich gezählt werden, bestehen jedoch deutliche Unterschiede: Die Sozialhilfe (12.2%) und die familienergänzende Kinderbetreuung (10.1%) sind die Aufgaben, bei denen am meisten Probleme konstatiert werden. Deutlich leistungsfähiger schätzen sich die Gemeinden bei der Betreuung und Unterstützung von Arbeitslosen, bei der Jugendarbeit, bei den Alters- und Pflegeheimen sowie bei der Spitex ein: bei diesen Aufgaben haben jeweils weniger als 5 Prozent der Gemeinden gemäss Eigeneinschätzung Probleme.

Über alle Aufgabenbereiche hinweg betrachtet stossen die Berner Gemeinden (Mittelwert von 9.3%) gemäss eigener Einschätzung etwas weniger oft an Leistungsgrenzen bzw. überschreiten diese, als dies bei den Schweizer Gemeinden (Mittelwert von 10.8%) der Fall ist. Die Unter-

schiede zwischen den Berner und den Schweizer Gemeinden sind vielerorts relativ gering. Am deutlichsten sind die Abweichungen bei der Sozialhilfe (-9.2 Prozentpunkte), bei der Betreuung von Asylsuchenden (-7.9 Prozentpunkte), bei der Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen (-5.8 Prozentpunkte), bei der Raum- und Zonenplanung (-5.2 Prozentpunkte) und beim öffentlichen Verkehr (-5 Prozentpunkte). D.h. bei diesen Aufgaben stehen die Schweizer Gemeinden unter deutlich stärkerem Problemdruck als die Berner Gemeinden. Lediglich bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben (+3.8 Prozentpunkte) und bei den Einwohnerdiensten (+1.4 Prozentpunkte) haben die Berner Gemeinden nach eigener Einschätzung mehr Schwierigkeiten als die Schweizer Gemeinden.

Tabelle 9: Leistungsgrenzen nach Bereichen und Aufgaben: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden. Anteil Gemeinden, die «Leistungsgrenzen erreicht» oder «Leistungsgrenzen überschritten» haben (Befragung 2017).

Bereich/Aufgabe	Kanton Bern		Schweiz		Differenz
	Anz. Gem.	in %	Anz. Gem.	in %	
*Bereich Soziales	18	5.8	180	9.9	-4.1
Unterstützung/Betreuung Ältere	19	6.2	150	8.2	-2.0
Jugendarbeit	10	3.3	116	6.4	-3.1
familienergänzende Kinderbetreuung	31	10.1	209	11.5	-1.4
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	9	2.9	158	8.7	-5.8
Alters- und Pflegeheime	12	3.9	156	8.6	-4.7
Sozialhilfe	37	12.2	389	21.4	-9.2
Betreuung Asylsuchende	17	5.6	246	13.5	-7.9
Betreuung Drogenabhängige	9	2.9	68	3.7	-0.8
Integration Ausländer	20	6.6	165	9.1	-2.5
Spitex	14	4.6	143	8.0	-3.4
Bereich Bildung	26	8.5	213	11.7	-3.2
Bereich Kultur	18	5.9	119	6.6	-0.7
Bereich Infrastruktur	30	9.8	227	12.5	-2.7
Sport/Sportanlagen	35	11.1	208	11.5	-0.4
Bewilligung Baugesuche	53	17.4	317	17.4	0.0
Raum- und Zonenplanung	52	17.1	405	22.3	-5.2
Landschafts- und Ortsbildschutz	42	13.9	263	14.5	-0.6
öffentliche Bauten	38	12.5	238	13.1	-0.6
öffentlicher Verkehr	26	8.6	246	13.6	-5.0
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	40	13.2	267	14.7	-1.5
Wasserversorgung	16	5.3	182	10.0	-4.7
Abwasser/Kanalisation	18	5.9	195	10.7	-4.8
Abfall/Entsorgung	12	3.9	153	8.4	-4.5
Energieversorgung	9	3.0	110	6.1	-3.1

Umweltschutz	16	5.3	137	7.6	-2.3
Bereich Sicherheit	36	11.7	179	9.9	1.8
Feuerwehr	28	9.2	172	9.5	-0.3
gemeindepolizeiliche Aufgaben	43	14.1	186	10.3	+3.8
Bereich Regierung und Verwaltung	47	15.4	303	16.7	-1.3
Gemeindeverwaltung: insgesamt	46	15.2	332	18.3	-3.1
Informatik	54	17.7	331	18.2	-0.5
Finanzverwaltung	44	14.4	293	16.1	-1.7
Einwohnerdienste	38	12.5	202	11.1	+1.4
Gemeindeexekutive	53	17.4	357	19.6	-2.2
Bereich Wirtschaftsförderung	24	7.9	154	8.5	-0.6
Mittelwert	28	9.3	196	10.8	-1.5

Bemerkung: Fett: Werte > Mittelwert. Fett/Kursiv: Werte > 20%. *: Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 301$, $n_{\max} = 308$. CH: $n_{\min} = 1'796$, $n_{\max} = 1'827$.

Die Auswertung nach Gemeindegrösse zeigt, dass die Städte mit 20'000 bis 49'999 Einwohnenden gemäss Eigeneinschätzung klar am häufigsten an ihre Leistungsgrenze stossen (Mittelwert über alle Aufgaben hinweg betrachtet von 48.6% der Gemeinden, die an Leistungsgrenzen stossen oder diese überschreiten) (vgl. Tabelle 10). In diesen Städten bereiten fast alle Aufgaben – mit Ausnahme der Exekutive – einen Problemdruck. Danach folgen die kleineren Städte mit 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohnern, die über alle Aufgaben einen Mittelwert von 23.1 Prozent verzeichnen. Hier bereitet die Sozialhilfe die grössten Probleme (ganze 50% geben an, die Leistungsgrenzen in diesem Aufgabenbereich erreicht oder überschritten zu haben). Auch bei der Raum- und Zonenplanung sowie beim Verkehr orten diese Städte einen recht hohen Problemdruck (41.7%).

Auch die grösseren Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden (16.5%) sowie die grossen Städte mit 50'000 und mehr Einwohnenden (14.4%) stossen öfters an ihre Leistungsgrenzen als die kleineren Gemeinde. Bei ersteren (Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden) werden die Bewilligung der Baugesuche (45%), die Raum- und Zonenplanung (40%) sowie die Gemeindeexekutive (ebenfalls 40%) als Hauptschwierigkeit angegeben. Die grossen Städte (50'000 Einwohnende und mehr) geben ebenfalls die Bewilligung von Baugesuchen (100%) an sowie

die Sozialhilfe (100%). Bei den Gemeinden mit 2'000 bis 4'999 Einwohnenden beträgt der Mittelwert 11.1 Prozent, bei den Grössenkategorien bis 1'999 Einwohnerinnen und Einwohnern zwischen 6.5 und 7 Prozent.

Interessanterweise scheinen die Gemeinden der vier kleinsten Grössenkategorien (bis 1'999 Einwohnerinnen und Einwohner) bedeutend weniger Probleme bei der Aufgabenerfüllung zu haben als die grösseren Gemeinden und die Städte. Dies mag daran liegen, dass diese Gemeinden nur wenige Aufgaben selber erfüllen und wenige entsprechende Fälle zu bearbeiten haben. Zu beachten gilt indessen auch, dass es sich bei den Angaben um eine Selbsteinschätzung handelt.

Tabelle 10: Leistungsgrenzen nach Bereichen und Aufgaben: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse. Anteil Gemeinden, die «Leistungsgrenzen erreicht» oder «Leistungsgrenzen überschritten» haben (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Bereich/Aufgabe	-249	250-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000 - 49999	50000 u. m.
*Bereich Soziales	1.9	1.6	5.1	3.4	7.6	10.6	16.7	50.0	10.0
Unterstützung/Betreuung Ältere	11.5	2.6	6.0	5.1	5.0	5.0	16.7	50.0	0.0
Jugendarbeit	0.0	0.0	6.0	3.4	2.5	5.0	0.0	50.0	0.0
familienerg. Kinderbetreuung	0.0	5.1	9.0	6.8	12.5	25.0	25.0	50.0	0.0
Unterstützung/Betr. Arbeitslose	0.0	0.0	0.0	0.0	6.3	0.0	25.0	50.0	0.0
Alters- und Pflegeheime	0.0	0.0	3.0	1.7	3.8	15.0	16.7	50.0	0.0
Sozialhilfe	0.0	2.6	7.5	6.8	16.7	25.0	50.0	50.0	100.0
Betreuung Asylsuchende	0.0	2.6	4.5	1.7	8.9	15.0	8.3	50.0	0.0
Betreuung Drogenabhängige	0.0	0.0	4.5	1.7	3.8	0.0	8.3	50.0	0.0
Integration Ausländer	3.7	0.0	4.5	3.4	12.8	10.5	8.3	50.0	0.0
Spitex	3.8	2.6	6.0	3.4	3.8	5.0	8.3	50.0	0.0
Bereich Bildung	7.7	10.3	7.5	3.4	8.9	15.0	16.7	50.0	0.0
Bereich Kultur	4.0	0.0	4.5	5.2	7.6	5.0	16.7	50.0	50.0
Bereich Infrastruktur	8.2	5.1	8.0	9.3	10.1	19.6	14.0	50.0	20.8
Sport/Sportanlagen	0.0	0.0	9.1	13.6	15.2	25.0	16.7	50.0	50.0
Bewilligung Baugesuche	16.0	12.8	18.2	11.9	13.9	45.0	16.7	50.0	100.0
Raum- und Zonenplanung	24.0	12.8	13.6	10.2	13.9	40.0	41.7	50.0	50.0
Landschafts- und Ortsbildschutz	12.0	12.8	9.1	16.9	12.8	25.0	8.3	50.0	50.0
öffentliche Bauten	4.0	5.1	9.1	8.5	16.5	35.0	25.0	50.0	0.0
öffentlicher Verkehr	7.7	0.0	9.2	3.4	12.7	20.0	8.3	50.0	0.0
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	8.0	5.3	6.1	13.6	20.3	25.0	16.7	50.0	0.0
Wasserversorgung	11.5	5.1	3.0	8.5	0.0	10.0	9.1	50.0	0.0
Abwasser/Kanalisation	7.7	2.6	6.2	8.5	3.8	5.0	9.1	50.0	0.0

Abfall/Entsorgung	3.8	2.6	4.5	5.1	2.5	0.0	8.3	50.0	0.0
Energieversorgung	0.0	0.0	3.0	3.4	5.1	0.0	0.0	50.0	0.0
Umweltschutz	4.0	2.6	4.5	8.5	3.9	5.0	8.3	50.0	0.0
Bereich Sicherheit	9.5	12.9	6.8	8.5	13.4	17.5	29.2	50.0	0.0
Feuerwehr	7.4	10.3	4.5	6.8	9.0	15.0	33.3	50.0	0.0
gemeindepolizeiliche Aufgaben	11.5	15.4	9.1	10.2	17.7	20.0	25.0	50.0	0.0
Bereich Regierung und Verwal-	13.8	13.3	10.6	12.3	17.7	33.0	18.3	40.0	20.0
Gemeindeverwaltung: insgesamt	15.4	15.4	9.2	10.2	16.5	35.0	25.0	50.0	0.0
Informatik	23.1	12.8	10.6	11.9	24.1	35.0	8.3	50.0	50.0
Finanzverwaltung	7.7	12.8	10.6	11.9	19.0	30.0	8.3	50.0	0.0
Einwohnerdienste	11.5	10.3	9.1	11.9	11.4	25.0	16.7	50.0	50.0
Gemeindeexekutive	11.5	15.4	13.6	15.5	17.7	40.0	33.3	0.0	0.0
Bereich Wirtschaftsförderung	4.0	2.6	3.0	6.8	12.7	15.0	50.0	50.0	0.0
Mittelwert	7.0	6.5	6.5	7.0	11.1	16.5	23.1	48.6	14.4
Fallzahlen (min/max)	25/27	37/39	65/67	58/59	77/80	19/20	10/12	2/2	1/2

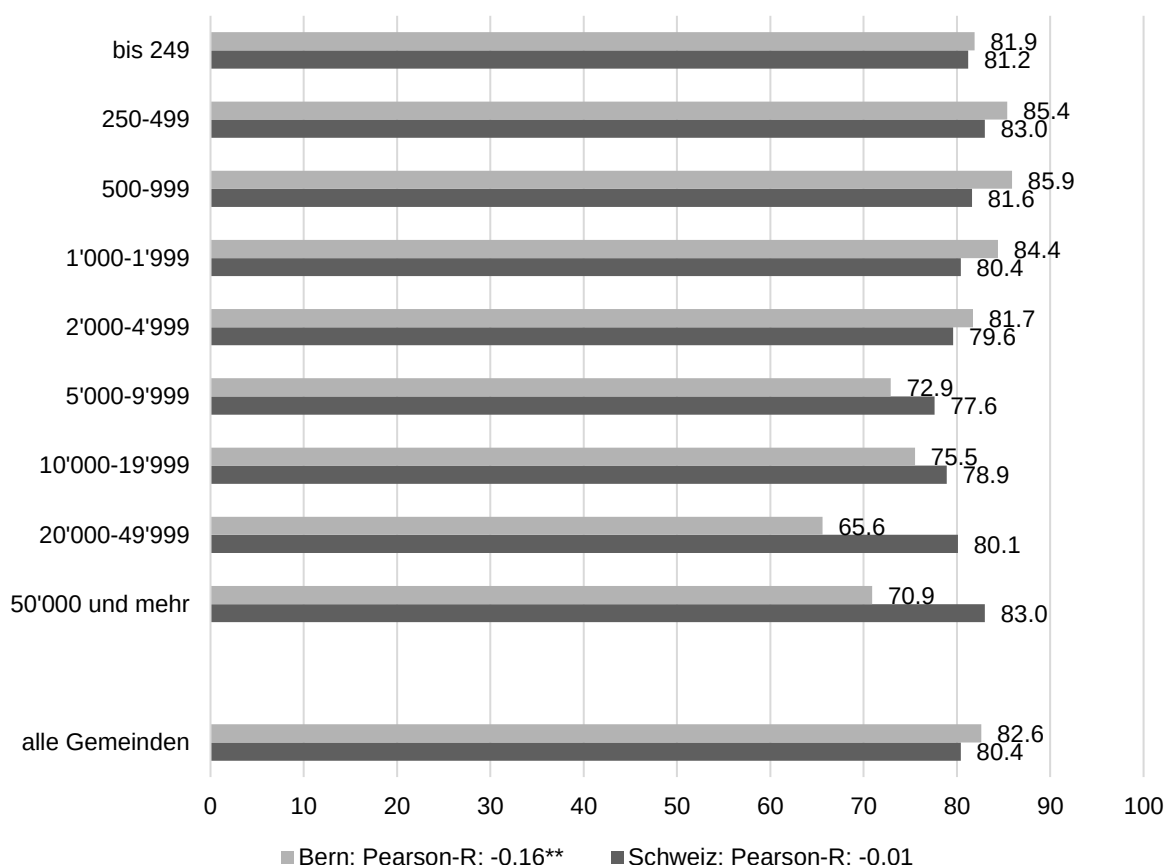
Bemerkung: *: Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben.

Abbildung 2 zeigt, wie leistungsfähig die Gemeinden nach eigener Einschätzung sind. Die Indexwerte basieren auf den Angaben zu den Leistungsgrenzen. Es zeigt sich ein ähnliches Bild wie in Tabelle 10. Am Leistungsstärksten schätzen sich die Gemeinden mit zwischen 250 und 1'999 Einwohnerinnen und Einwohnern ein mit Indexwerten zwischen 84 und 86. Auch die Kleinstgemeinden mit bis 249 Einwohnenden und die Gemeinden mit 1'000 bis 1'999 Einwohnerinnen und Einwohnern kommen bei dieser Selbsteinschätzung auf über 80 Indexpunkte. Deutlich tiefer schätzen die grösseren Gemeinden sowie die Städte ihre Leistung ein. Den tiefsten Wert weisen die Städte mit 20'000 bis 49'999 Einwohnenden auf mit 65.6 Indexpunkten (vgl. Abbildung 2). Zwischen der Gemeindegrösse und der Leistungsfähigkeit ist ein signifikanter, negativer statistischer Zusammenhang ersichtlich, wenn auch eher ein schwacher.

Betrachtet man alle Gemeinden zusammen, schneiden die Berner Gemeinden mit einem Indexwert von 82.6 leicht besser ab als die Schweizer Vergleichsgemeinden mit 80.4. Auffällig ist, dass sich die Gemeinden im Kanton Bern mit einer Einwohnerzahl bis 4'999 leistungsfähiger einschätzen als ihre Schweizer Vergleichsgemeinden, während dies bei den Gemeinden mit 5'000 Einwohnenden und mehr sowie bei den Städte gerade

umgekehrt ist: hier schätzen sich die Berner weniger stark ein als die Schweizer Gemeinden.

Abbildung 2: Leistungsfähigkeit der Gemeinden: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse (Mittelwerte indexiert*; Befragung 2017).



Bemerkung: Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable = Einwohnerzahl; abhängige Variable = Leistungsfähigkeit. *: Berechnung Index der Leistungsfähigkeit: Die Angaben der Gemeinde zu ihren Leistungsgrenzen (LG) in den 31 abgefragten Aufgabenbereichen (vgl. Tabelle 10) wurden indexiert („LG überschritten“ = 0, „LG erreicht“ = 1, „LG in Sicht“ = 2, „Keine LG sichtbar“ = 3) aufsummiert und anschliessend durch die Anzahl Bereiche, in denen die jeweilige Gemeinde überhaupt tätig ist, geteilt. Durch anschliessende Standardisierung ergibt sich ein Indexwert zwischen 0 („LG in allen Bereichen überschritten“) und 100 („LGs in keinem Bereich sichtbar“). **: Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 307$. CH: $n_{\min} = 7$, $n_{\max} = 1'825$.

3.2 Leistungsfähigkeit im zeitlichen Vergleich

Die durchschnittliche Anzahl Gemeinden mit erreichten oder überschrittenen Leistungsgrenzen hat zwischen den Gemeindebefragungen 2009 und 2017 leicht zugenommen (9.3% in 2017 versus 8.6% in 2009; vgl. Tabelle 12). Im Jahr 2005 (10.6%) standen die Berner Gemeinden etwas stärker unter Problemdruck als in den letzten beiden Befragungen 2009 und 2017.

Je nach Aufgabe ergeben sich bezüglich Leistungsgrenzen unterschiedliche Veränderungen zwischen 2009 und 2017 bzw. zwischen 2005 und 2017.

Betrachtet man die Entwicklung zwischen 2005 und 2017, konnten die grössten Verbesserungen bei der Sozialhilfe sowie bei der Betreuung von Drogenabhängigen erzielt werden. Bei der Sozialhilfe gaben 2005 21.5 Prozent der Gemeinden an, Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten zu haben, 2017 lag dieser Wert noch bei 12.2 Prozent (-9.3 Prozentpunkte). Bei der Betreuung von Drogenabhängigen lag der Wert 2005 bei 12.2 Prozent, 2017 bei 2.9 Prozent (dies ergibt ebenfalls eine Differenz von -9.3 Prozentpunkten). Verbesserungen um mehr als fünf Prozentpunkte zeigen sich auch bei der Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen (-8.9 Prozentpunkte), bei der Betreuung von Asylsuchenden (-7.5%), bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben (-7.1%) sowie in der Jugendarbeit (-6.5%).

Auf der anderen Seite gibt es einige Aufgabenbereiche, bei welchen gegenüber 2005 eine Verschlechterung stattgefunden hat, d.h. ein höherer Anteil an Gemeinden, welche die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben. Am deutlichsten ist dies bei der Bewilligung von Baugesuchen beobachtbar: während 2005 erst 9.8 Prozent der Berner Gemeinden angaben, hier die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten zu haben, waren dies bei der Befragung 2017 17.4 Prozent (+7.6 Prozentpunkte). Mit einem Unterschied von mehr als 5 Prozentpunkten ist die Situation auch bei den Einwohnerdiensten (+7.3 Prozentpunkte), bei der Finanzverwaltung (+6.7 Prozentpunkte), bei der Informatik (+6.6 Prozentpunkte) sowie bei der Raum- und Zonenplanung (+5.3 Prozentpunkte) prekärer geworden.

Die Entwicklung zwischen den Jahren 2009 und 2017 kann der untenstehenden Tabelle 11 entnommen werden.

Tabelle 11: Entwicklung der Leistungsgrenzen: Vergleich der Berner Gemeinden (Befragungen 2017, 2009 und 2005). Anteil Gemeinden, die «Leistungsgrenzen erreicht» oder «Leistungsgrenzen überschritten» haben (Angaben in Prozent bzw. Prozentpunkten).

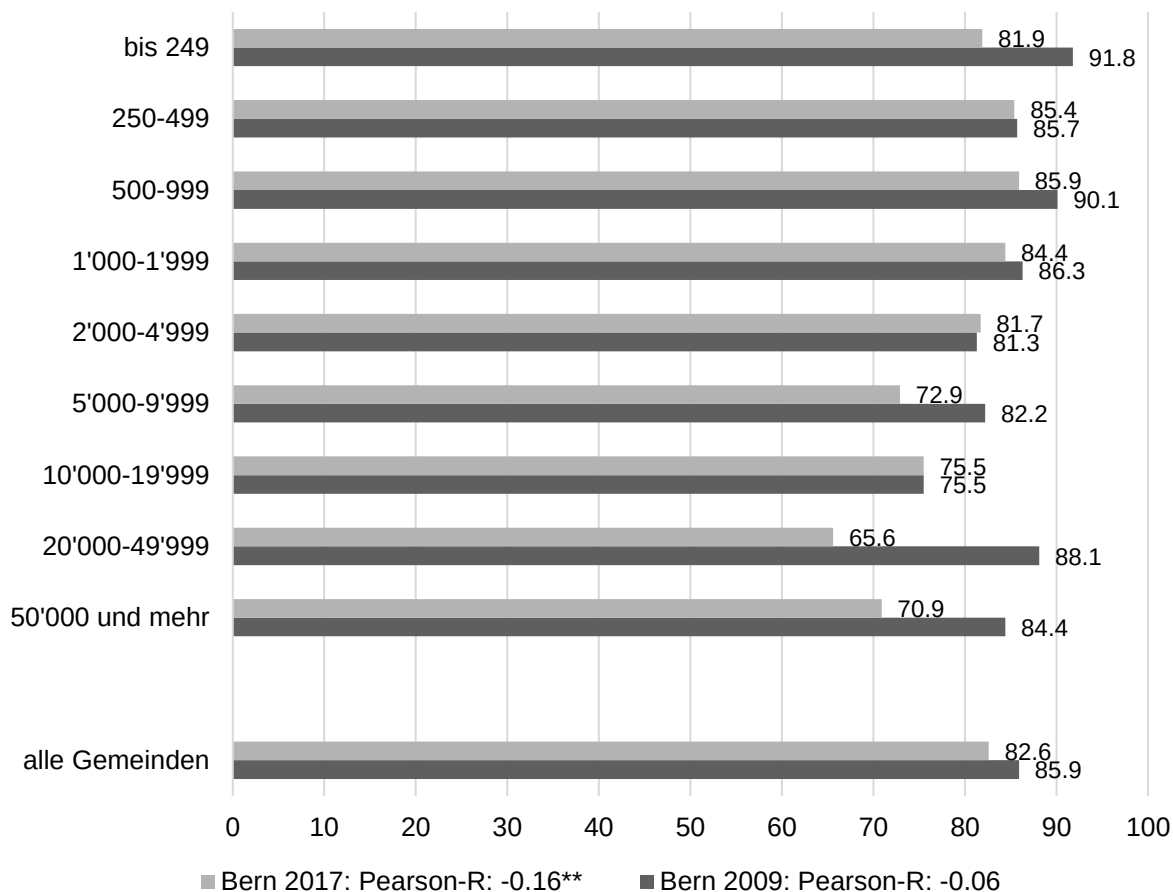
Bereich/Aufgabe	2017	2009	2005	17-09	17-05
	in %	in %		Differenz	Differenz
*Bereich Soziales	5.8	8.9	11.3	-3.1	-5.5
Unterstützung/Betreuung Ältere	6.2	5.3	6.7	0.9	-0.5
Jugendarbeit	3.3	7.5	9.8	-4.2	-6.5
familienergänzende Kinderbetreuung	10.1	8.2	**	1.9	-
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	2.9	6.2	11.8	-3.3	-8.9
Alters- und Pflegeheime	3.9	**	**	-	-
***Sozialhilfe	12.2	19.7	21.5	-7.5	-9.3
Betreuung Asylsuchende	5.6	7.7	13.1	-2.1	-7.5
Betreuung Drogenabhängige	2.9	9.1	12.2	-6.2	-9.3
Integration Ausländer	6.6	10.2	8.2	-3.6	-1.6
Spitex	4.6	5.8	6.9	-1.2	-2.3
Bereich Bildung	8.5	11.9	10.5	-3.4	-2.0
Bereich Kultur	5.9	4.9	5.6	1.0	0.3
Bereich Infrastruktur	9.8	7.6	9.4	2.2	0.4
Sport/Sportanlagen	11.1	8.2	11.0	2.9	0.1
Bewilligung Baugesuche	17.4	8.7	9.8	8.7	7.6
Raum- und Zonenplanung	17.1	11.0	11.8	6.1	5.3
Landschafts- und Ortsbildschutz	13.9	9.4	11.2	4.5	2.7
öffentliche Bauten	12.5	7.8	7.9	4.7	4.6
öffentlicher Verkehr	8.6	9.8	12.1	-1.2	-3.5
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	13.2	12.3	12.8	0.9	0.4
Wasserversorgung	5.3	3.5	7.6	1.8	-2.3
Abwasser/Kanalisation	5.9	4.0	10.6	1.9	-4.7
Abfall/Entsorgung	3.9	3.5	7.1	0.4	-3.2
Energieversorgung	3.0	5.3	5.0	-2.3	-2.0
Umweltschutz	5.3	8.2	6.4	-2.9	-1.1
Bereich Sicherheit	11.7	11.8	16.4	-0.1	-4.7
Feuerwehr	9.2	8.0	11.5	1.2	-2.3
gemeindepolizeiliche Aufgaben	14.1	15.6	21.2	-1.5	-7.1
Bereich Regierung und Verwaltung	15.4	8.7	9.7	6.7	5.9
Gemeindeverwaltung: insgesamt	15.2	**	**	-	-
Informatik	17.7	12.7	11.1	5.0	6.6
Finanzverwaltung	14.4	5.2	7.7	9.2	6.7
Einwohnerdienste	12.5	4.0	5.2	8.5	7.3
Gemeindeexekutive	17.4	12.8	14.0	4.6	3.4
Bereich Wirtschaftsförderung	7.9	6.5	11.6	1.4	-3.7
Mittelwert	9.3	8.6	10.6	0.7	-1.3

Bemerkung: Fett: Differenz > +-10 Prozentpunkte. *: Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. **: Item wurde nicht abgefragt. ***: war 2009/2005 unter dem Begriff "neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft" aufgeführt.

Den zeitlichen Vergleich des Leistungsindices nach Gemeindegrösse zeigt Abbildung 3. Gegenüber 2009 verzeichnen nur die Gemeinden mit 2'000 – 4'999 Einwohnerinnen und Einwohnern eine minime Zunahme der Leistungsfähigkeit. In den kleinen Städten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnenden bleibt sie gleich. Die Gemeinden der restlichen Grössenkategorien weisen gegenüber 2009 eine tiefere Leistungsfähigkeit auf.

Bei der Gemeindebefragung 2017 besteht ein schwacher, negativer und signifikanter Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden. In der vorangehenden Befragung von 2009 ist dieser Zusammenhang nicht erkennbar.

Abbildung 3: Leistungsfähigkeit der Gemeinden: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse (Mittelwerte indexiert*; Befragungen 2017 und 2009).



Bemerkung: *: Berechnung Index: Die Angaben der Gemeinde zu ihren Leistungsgrenzen (LG) in den - in allen vier Befragungen abgefragten - Aufgabenbereichen (vgl. Tabelle 10) wurden indexiert („LG überschritten“ = 0, „LG erreicht“ = 1, „LG in Sicht“ = 2, „Keine LG sichtbar“ = 3) aufsummiert und anschliessend durch die Anzahl Bereiche, in denen die jeweilige Gemeinde tätig ist, geteilt. Durch anschliessende Standardisierung ergibt sich ein Indexwert zwischen 0 („LG in allen Bereichen überschritten“) und 100 („LG in keinem Bereich sichtbar“). **: Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Fallzahlen: 2017: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 307$; 2009: $n_{\min} = 1$, $n_{\max} = 231$.

4 Die kommunale Politik und ihre Institutionen

In diesem Kapitel werden die Organisationsformen der Berner Gemeinden (Versammlungs- oder Parlamentsgemeinde), das Interesse an der Gemeindepolitik, die Existenz weiterer Formen der Bürgerbeteiligung sowie die Gemeindeexekutive behandelt.

Insgesamt dürften in der Schweiz rund 93'000 Personen ein politisches Amt (Exekutive, Legislative, Kommissionen) auf kommunaler Ebene ausüben. Die Berner Gemeinden haben 2017 im Durchschnitt 33 Behördenmitglieder und damit etwas weniger als die Schweizer Gemeinden, die im Durchschnitt 36 Behördenmitglieder aufweisen (vgl. Tabelle 4). Sowohl im Kanton Bern als auch schweizweit wurde die Zahl der Behördenmitglieder über die Jahre hinweg reduziert: waren es in den Berner Gemeinden im 2009 noch durchschnittlich 36 Behördenmitglieder, sank deren Anzahl im Jahre 2017 auf die erwähnten 33. Auch schweizweit sank die durchschnittliche Anzahl Behördenmitglieder in der Vergleichsperiode leicht von 38 im Jahr 2009 auf 36 im Jahr 2017.

Tabelle 4: Durchschnittliche Anzahl Behördenmitglieder in den Gemeinden: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Mittelwerte; Befragungen 2009, 2017).

Jahr	Kanton Bern	Schweiz
2009	36	38
2017	33	36
Differenz 09-17	-3	-2
Fallzahl (98/09/2017)	217/276	1'271/1'619

Im Milizsystem der Schweiz ist die kommunale Ebene eine Art Grundschule für Politikerinnen und Politiker. Zudem misst die Bevölkerung der Gemeindeebene eine grosse Bedeutung zu: Rund die Hälfte der Schweizerinnen und Schweizer sind der Ansicht, dass die Gemeinde diejenige politische Ebene ist, die den grössten Einfluss auf ihr tägliches Leben ausübt (Ladner und Bühlmann 2007: 52).

4.1 Gemeindeversammlung und Parlamente

4.1.1 Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament?

In diesem Abschnitt wird die Organisationsform der Legislative der Berner Gemeinden analysiert. Die grosse Mehrheit der Berner Gemeinden sind Versammlungsgemeinden: 328 der politischen Gemeinden im Kanton Bern bzw. 93.4 Prozent fallen in diese Kategorie. Lediglich 23 Gemeinden sind Parlamentsgemeinden (6.6%; vgl. Tabelle 13). Bei den Gemeinden mit bis zu 9'999 Einwohnenden beträgt dieser Anteil sogar 97.3 Prozent. Lediglich 9 dieser 23 Gemeindeparlamente finden sich in Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnenden, die anderen 16 befinden sich in den Städten. Von den kleineren Städten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohnern weisen 83.3 Prozent ein Gemeindeparlament auf und lediglich 16.7 Prozent eine Gemeindeversammlung. Bei den Städten mit mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohner ist das Parlament Standard.

Tabelle 13: Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	Gemeindeversammlung		Gemeindeparlament		n
	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent	
Einwohnerzahl					
bis 9'999	326	97.3	9	2.7	335
10'000 – 19'999	2	16.7	12	83.3	14
20'000 und mehr	0	0.0	4	100	4
Alle Gemeinden	328	93.4	23	6.6	351

4.1.2 Beteiligung an der Gemeindeversammlung

In der Befragung 2017 wurden die Gemeinden gefragt, wie viele Stimmberechtigte durchschnittlich an der Gemeindeversammlung teilnehmen. Betrachtet man alle antwortenden Berner Gemeinden, ergibt sich ein Mittelwert von 68 Stimmberechtigten pro Gemeindeversammlung (Medianwert von 50 Stimmberechtigten) (vgl. Tabelle 14). Nach Gemeindegrösse betrachtet zeigt sich, dass in grösseren Gemeinden durchschnittlich mehr Stimmberechtigte an einer Gemeindeversammlung teilnehmen, was an-

gesichts der höheren Einwohnerzahl nicht erstaunt. So beträgt die durchschnittliche Anzahl Stimmberechtigte pro Gemeindeversammlung (Mittelwert) in den kleinsten Berner Gemeinden (bis 249 Einwohnende) 46 Personen, bei den Gemeinden mit 2'000 bis 4'999 doppelt so viele (92 Personen). In den kleineren Städten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohnern nehmen pro Gemeindeversammlung durchschnittlich 141 Personen teil. Zwischen der Gemeindegrösse und der Anzahl Stimmberechtigten pro Gemeindeversammlung besteht denn auch ein signifikanter statistischer Zusammenhang. Prozentual betrachtet nimmt der Anteil Stimmberechtigter in grösseren Gemeinden jedoch deutlich ab.

Betrachtet man alle antwortenden Gemeinden, unterscheidet sich die Beteiligung an den Gemeindeversammlungen der Berner Gemeinden recht deutlich von derjenigen in den Schweizer Gemeinden: Der Mittelwert für die Schweizer Gemeinden liegt mit 82 Personen deutlich über dem Wert der Berner Gemeinden mit durchschnittlich 68 Stimmberechtigten pro Gemeindeversammlung (Median CH: 65 Personen; Median BE: 50 Personen).

Tabelle 14: Anzahl Stimmberechtigte an der Gemeindeversammlung: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse (Mittelwert und Median; Befragung 2017).

Gemeindegrösse	Kanton Bern			Schweiz		
Einwohnerzahl	Anzahl	Mittelwert	Median	Anzahl	Mittelwert	Median
bis 249	27	46	30	98	41	25
250 – 499	37	61	35	166	69	40
500 – 999	57	48	45	229	59	48
1'000 – 1'999	58	60	55	282	65	60
2'000 – 4'999	65	92	80	304	97	90
5'000 – 9'999	12	124	108	133	141	130
10'000 – 19'999	2	141	141	33	160	150
20'000 – 49'999	-			2	325	325
50'000 und mehr	-			-		
Alle Gemeinden	258	68	50	1247	82	65
Pearson-R	0.44**			0.48**		

Bemerkung: Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable = Einwohnerzahl; abhängige Variable = Anzahl Stimmberechtigte an Gemeindeversammlung. **: Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. BE: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 258$; CH: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 1'247$.

4.1.3 Grösse der Gemeindeparlamente

Im Weiteren wird der Frage nach der Grösse der Gemeindeparlamente und dem Frauenanteil nachgegangen (vgl. Tabelle 15). Insgesamt gibt es 23 Parlamentsgemeinden mit durchschnittlich 40 Mitgliedern. Davon sind 32.4 Prozent Frauen. Nach Grössenkategorie aufgeteilt zeigt sich, dass die Gemeinden mit bis 9'999 Einwohnenden durchschnittlich über die kleinsten Parlamente verfügen (35 Mitglieder). Auch in den kleinen Städten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohnern sind die Parlamente mit durchschnittlich 38 Mitgliedern kleiner als in den Städten mit mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, deren Parlamente im Schnitt 55 Mitglieder zählen. Am höchsten ist der Frauenanteil in den grösseren Städten (20'000 und mehr Einwohnende) mit fast zwei Fünftel (38.6%). Danach folgen die Gemeinden mit bis 9'999 Einwohnerinnen und Einwohnern mit einem Frauenanteil von 31.6 Prozent und die kleineren Städte (10'000-19'999 Einwohnende) mit einem solchen von 29.4 Prozent.

Die Unterschiede gegenüber allen Schweizer Parlamentsgemeinden sind klein. Im Durchschnitt sind die Schweizer Gemeindeparlamente mit 36 Mitgliedern kleiner als die Berner Gemeindeparlamente mit 40 Mitgliedern. Der Frauenanteil fällt in den Berner Gemeindeparlamenten mit 32.4 Prozent etwas höher aus als in den Schweizer Gemeindeparlamenten mit 29.6 Prozent.

Tabelle 15: Grösse der Gemeindeparlamente und Frauenanteil: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden: Vergleich nach Gemeindegrösse (Mittelwert; Befragung 2017).

Gemeindegrösse	Kanton Bern				Schweiz			
	Anzahl Gemeinden	Mitglieder Parlament	Anzahl Frauen	in Prozent	Anzahl Gemeinden	Mitglieder Parlament	Anzahl Frauen	in Prozent
Einwohnerzahl								
bis 9'999	9	35	11	31.6	236	33	10	28.9
10'000 – 19'999	10	38	11	29.4	46	43	13	30.1
20'000 und mehr	4	55	21	38.6	35	50	16	32.2
alle Gemeinden	23	40	13	32.4	317	36	11	29.6

Bemerkung: Bei den Parlamentsmitgliedern und der Anzahl Frauen wurden die gerundeten Mittelwerte ausgewiesen. Die Prozentzahlen beziehen sich auf die ungerundeten Zahlen.

4.1.4 Probleme der Gemeindeparlamente

Im Rahmen der Befragung 2017 wurden die Stadtschreiberinnen und Stadtschreiber nach den Problemen der Gemeindeparlamente befragt (vgl. Tabelle 16).

Das Hauptproblem der Berner Gemeindeparlamente betrifft die Rücktritte: Drei von fünf Berner Gemeinden bzw. Städte (59.1%) konstatieren Probleme bei zu vielen Rücktritten während der Legislatur. Je rund ein Fünftel der Gemeinden bzw. Städte beklagen die sachliche Überforderung vieler Parlamentarierinnen und Parlamentarier (18.2%) und die Schwierigkeiten, genügend Kandidierende für das Parlament zu finden (ebenfalls 18.2%). Weniger als eine von zehn Gemeinden stimmt den Aussagen zu, dass es zu einer unnötigen Politisierung der lokalen Politik komme (9.1%), dass viele Gewählte nur eine Legislatur blieben (9.1%) und dass das Parlament die Exekutive nur ungenügend kontrollieren könne (9.1%).

Bei der Frage nach den Problemen der Gemeindeparlamente ergeben sich einige markante Unterschiede zwischen den Berner und allen Schweizer Gemeinden. Während drei von fünf Berner Parlamentsgemeinden über zu viele Rücktritte während der Legislatur klagen (59.1%), beträgt dieser Anteil bei den Schweizer Gemeinden nur 37.1 Prozent, was einer Differenz von 22 Prozentpunkten entspricht. Deutlich weniger problematisch als in den Schweizer Vergleichsgemeinden scheint in den Berner Gemeinden hingegen die Suche nach genügend Kandidatinnen und Kandidaten (Differenz von -18.6 Prozentpunkte). Auch die Problematik, dass Gewählte nur eine Legislatur bleiben, scheint in den Berner Gemeinden deutlich weniger verbreitet zu sein als schweizweit (Differenz von -18.1 Prozentpunkten).

Tabelle 16: Probleme der Gemeindeparlamente: Vergleich Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragung 2017)

Probleme Gemeindeparlamente	(Ja-Anteil in %)		
	BE	CH	Vergleich
es gibt zu viele Rücktritte während der Legislatur	59.1	37.1	22.0
viele Parlamentarier/-innen sind sachlich überfordert	18.2	18.5	-0.3
es ist schwierig, genügend Kandidierende zu finden	18.2	36.8	-18.6
es kommt zu einer unnötigen Politisierung der lokalen Politik	9.1	17.1	-8.0
viele der Gewählten bleiben nur eine Legislatur	9.1	27.2	-18.1
das Parlament kann die Exekutive nur ungenügend kontrollieren	9.1	8.4	0.7
Betroffenheit der Probleme	20.5	24.2	-3.7

Bemerkung: Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 22$, $n_{\max} = 22$; CH: $n_{\min} = 321$, $n_{\max} = 326$.

4.2 Direkte Demokratie und weitere Formen der Bürgerbeteiligung

4.2.1 Interesse an der Gemeindepolitik

Im Rahmen der Gemeindebefragung 2017 wurden die Gemeinden nach einer Einschätzung zum Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Gemeindepolitik gefragt. Tabelle 17 zeigt die Resultate für die Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse. Im Durchschnitt weisen die Berner Gemeinden einen Wert von 4.1 aus, was auf einer Skala von 1 (=sehr geringes Interesse) bis 7 (=sehr grosses Interesse) einem mittelgrossen Interesse an der Gemeindepolitik entspricht.

Es ist kein linearer Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und dem Interesse der Bevölkerung an der Lokalpolitik zu erkennen. So wird das politische Interesse der Bevölkerung einerseits in den mittelgrossen und kleinen Städten (Einwohnerzahlen von 20'000-49'000 und 10'000 bis 19'999) überdurchschnittlich hoch eingeschätzt (Werte von 5.5 bzw. 4.3). Andererseits erzielen auch die kleinen Gemeinden mit bis zu 249 Einwohnenden (4.7) und mit zwischen 500 und 999 Einwohnenden (4.2) Werte über den Kantonsschnitt. Am tiefsten liegt das Interesse der Bevölkerung an der Gemeindepolitik gemäss dieser Einschätzung in den grossen Städten (50'000 Einwohnende; Wert von 3.5), in den mittelgrossen Gemeinden

mit 2'000 bis 4'999 Einwohnenden (3.8) und in kleinen Gemeinden mit 250 bis 499 Einwohnerinnen und Einwohnern (3.9).

Der Berner Durchschnitt liegt auf genau gleichem Niveau wie derjenige der Schweizer Gemeinden (beide 4.1).

Tabelle 17: Interesse der Bevölkerung an der Gemeindepolitik: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse (Mittelwerte; Befragung 2017).

Gemeindegrösse	Anzahl Gemeinden	Interesse der Bevölkerung an der Gemeindepolitik	
Einwohnerzahl	BE/CH	Kanton Bern	Schweiz
bis 249	27/113	4.7	4.4
250 – 499	36/190	3.9	4.2
500 – 999	63/319	4.2	4.2
1'000 – 1'999	59/396	4.1	4.2
2'000 – 4'999	77/442	3.8	4.0
5'000 – 9'999	18/193	4.1	4.0
10'000 – 19'999	12/84	4.3	4.1
20'000 – 49'999	2/32	5.5	4.4
50'000 und mehr	2/6	3.5	4.7
Alle Gemeinden	296/1'775	4.1	4.1
Pearson-R		0.02	0.03

Bemerkung: Einschätzung auf einer Skala von 1 („sehr geringes Interesse“) bis 7 („sehr grosses Interesse“). Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable = Einwohnerzahl; abhängige Variable = Interesse an der Gemeindepolitik.

4.2.2 Formen der Bürgerbeteiligung

Nebst Wahlen, der Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmungen können die Bürgerinnen und Bürger auch über andere (informelle) Kanäle versuchen, ihre Anliegen durchzusetzen oder zumindest darauf aufmerksam zu machen.

In den letzten Jahren wurden bewusst neue Instrumente geschaffen (beispielsweise partizipative Planung und Zukunftswerkstätten), um die Bevölkerung stärker in Planungs- und Entscheidungsprozesse der Gemeinde einzubinden und so breit abgestützte und bürgernahe Lösungen zu finden.

Von den Beteiligungsmöglichkeiten, welche die Berner Gemeinden von sich aus anbieten, sind Infoabende am stärksten verbreitet: diese werden von der grossen Mehrheit der Gemeinden (96.6%) durchgeführt und haben sich damit praktisch zum Standard entwickelt. Mehr als die Hälfte der Gemeinden führt Bevölkerungsbefragungen durch (57.6%), zwei von fünf Gemeinden runde Tische (39.3%). Partizipative Planung findet immerhin in mehr als einem Viertel der Gemeinden statt (27.4%), Zukunftswerkstätten werden in gut einem Fünftel der Gemeinden durchgeführt (21.4%). Wenig verbreitet ist die Mediation, die nicht mal in jeder zehnten Gemeinde vorkommt (7.1%). Während Infoabende und Bevölkerungsbefragungen bei kleineren und grösseren Gemeinden und auch in den Städten verbreitet sind, sind Bürgerbeteiligungsformen wie der runde Tisch, Zukunftswerkstätten und partizipative Planung in grösseren Gemeinden und Städten häufiger (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18: Nutzung von Formen der Bürgerbeteiligung in den Gemeinden: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse (Befragung 2017).

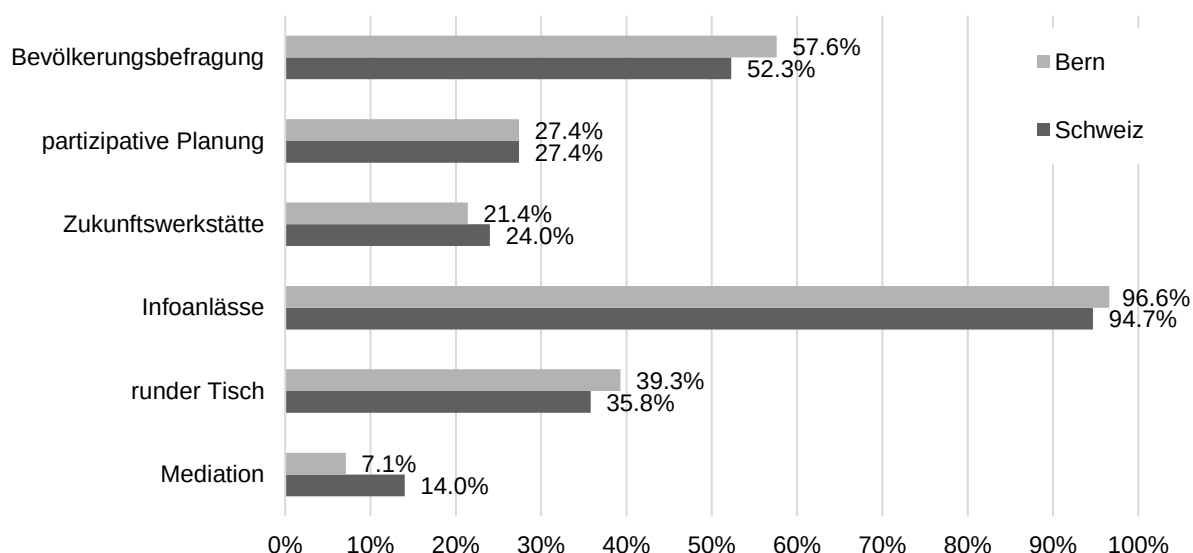
Gemeindegrösse	Anteil der Gemeinden, in denen Beteiligungsmöglichkeit genutzt wurde (in %)					
Einwohnerzahl	Mediation	runder Tisch	Infoanlässe	Zukunfts- werkstätte	partizipa- tive Planung	Bevölke- rungs- befragung
bis 249	0.0	18.5	77.8	11.1	14.8	40.7
250 – 499	14.3	22.9	91.9	11.4	5.7	75.7
500 – 999	6.3	27.0	98.4	7.9	17.7	60.7
1'000 – 1'999	8.6	31.0	100.0	24.6	28.1	56.9
2'000 – 4'999	5.2	55.8	100.0	27.3	39.0	51.9
5'000 – 9'999	11.1	63.2	100.0	31.6	21.1	57.9
10'000 – 19'999	8.3	83.3	100.0	58.3	90.9	58.3
20'000 – 49'999	0.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
50'000 und mehr	0.0	50.0	100.0	50.0	50.0	50.0
alle Gemeinden	7.1	39.3	96.6	21.4	27.4	57.6

Fallzahlen: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 295$.

Abbildung 4 zeigt die Nutzung verschiedener Formen der Bürgerbeteiligung der Berner Gemeinden im Vergleich mit der Gesamtschweiz. Während Bevölkerungsbefragungen, Infoanlässe und runde Tische in den Berner Gemeinden etwas stärker verbreitet sind als im Schweizer Durchschnitt, werden Zukunftswerkstätten und Mediation in den Schweizer Gemeinden häufiger durchgeführt. Bei der partizipativen Planung liegen

beide Gruppen auf gleichen Niveau. Die grösste Differenz ergibt sich bei der Mediation (BE: 7.1%; CH: 14.0%).

Abbildung 4: Prozentuale Nutzung von Formen der Bürgerbeteiligung in den Gemeinden: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Mittelwerte; Befragung 2017).



Bemerkung: * Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 292$, $n_{\max} = 295$; CH: $n_{\min} = 1732$, $n_{\max} = 1'761$.

4.3 Gemeindeexekutive

4.3.1 Grösse der Exekutiven

Im Durchschnitt zählen die Gemeindeexekutiven im Kanton Bern 6.2 Sitze (Mittelwert; vgl. Tabelle 19). 50.4 Prozent der Gemeinden haben eine Exekutive mit sieben Sitzen, was auch dem Medianwert für den Kanton entspricht. 41.3 Prozent der Gemeindeexekutiven zählen fünf Sitze, 4.3 Prozent neun Sitze und 1.7 Prozent sechs Sitze.

Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden sind die Gemeindeexekutiven im Kanton Bern etwas grösser: im Durchschnitt weisen die Berner Gemeinden 6.2 Exekutivsitze auf, die Schweizer Gemeinden 5.8. Deutlicher präsentiert sich der Unterschied bei der Betrachtung des Medianwerts: dieser beträgt in den Gemeinden im Kanton Bern 7 Sitze, schweizweit hingegen nur 5 Sitze.

Tabelle 19: Grösse der Gemeindeexekutiven: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (2017).

Exekutivgrösse	Kanton Bern		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
3 Sitze	1	0.3	68	3.8
4 Sitze	3	0.9	6	0.3
5 Sitze	145	41.3	1'012	56.9
6 Sitze	6	1.7	26	1.5
7 Sitze	177	50.4	570	32.1
8 Sitze	1	0.3	5	0.3
9 Sitze	15	4.3	74	4.2
10 und mehr Sitze	3	0.9	16	0.9
Mittelwert	6.2		5.8	
Median	7.0		5.0	
Fallzahlen	351		1'777	

Bemerkung: Quelle: Befragung 2017 und ergänzende Erhebung für den Kanton Bern.

Wie in anderen politischen Institutionen sind die Frauen in den Gemeindeexekutiven untervertreten. Nur rund jedes vierte Exekutivmitglied ist weiblich. Der Frauenanteil in den Berner Gemeindeexekutiven beträgt durchschnittlich 26.2 Prozent (Mittelwert; vgl. Tabelle 20). Vergleicht man mit der Gesamtschweiz (24.5%), liegt der Frauenanteil in den Berner Gemeindeexekutiven leicht höher. In gut jeder zehnten Berner Gemeinde (11.1%) hat gar keine Frau ein Exekutivamt inne. In einem Drittel der Gemeinden (35%) beträgt der Frauenanteil zwischen 1 und 20 Prozent, in zwei von fünf Gemeinden (40.4%) zwischen 21 und 40 Prozent. 12.5 Prozent der Berner Gemeinden weisen einen Frauenanteil von 41 bis 60 Prozent auf, lediglich 1 Prozent einen solchen zwischen 61 und 100 Prozent.

Tabelle 20: Frauenanteil in der Gemeindeexekutive: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Befragung 20017).

Frauenanteil	Kanton Bern		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
0	33	11.1	277	15.6
1 – 20	104	35.0	716	40.3
21 – 40	120	40.4	588	33.1
41 – 60	37	12.5	173	9.8
61 – 80	2	0.7	16	0.9
81 – 100	1	0.3	5	0.3
Alle Gemeinden	297	100.0	1'775	100.0
Mittelwert		26.2		24.5
Median		28.6		20.0

4.3.2 Professionalisierungsgrad der Gemeindeexekutiven

Die Berner Exekutivmitglieder sind grossmehrheitlich ehrenamtlich tätig (86.2%; vgl. Tabelle 21). 12.5 Prozent haben teilamtliche, 1.3 Prozent vollamtliche Mandate inne. Ehrenamtliche Tätigkeit bedeutet, dass die Exekutivmitglieder lediglich eine jährliche Pauschale erhalten. Bei einer teilamtlichen Anstellung erhält das Exekutivmitglied den Lohn für eine feste Anzahl Stellenprozente, der jedoch weniger als 100 Prozent entspricht.

Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden ist der Anteil ehrenamtlicher Gemeinderätinnen und Gemeinderäte im Kanton Bern deutlich höher (BE: 86.2%; CH: 72.6%; dies entspricht einer Differenz von +13.6 Prozentpunkten), dafür sind weniger Exekutivmitglieder teilamtlich angestellt (BE: 12.5%; CH: 25%; d.h. die Differenz beträgt -12.5 Prozentpunkte).

Im Vergleich zu den Befragungen 2005 und 2009 hat die teilamtliche Anstellung der Exekutivmitglieder im Kanton Bern zugenommen. Dies auf Kosten der ehrenamtlichen Ausübung, wenngleich diese noch immer die mit Abstand wichtigste Form der Amtsausübung darstellt. Derselbe Trend zeigt sich bei den Schweizer Gemeinden: Hier ist der Anteil der ehrenamtlichen Exekutivsitze seit 2009 von 81.5 auf 72.6 Prozent gesunken.

Tabelle 21: Anstellung der Exekutivmitglieder: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragungen 2017, 2009 und 2005).

Anstellung	2017		2009		2005	
	Bern	Schweiz	Bern	Schweiz	Bern	Schweiz
ehrenamtlich	86.2	72.6	94.5	81.5	93.9	81.5
teilamtlich	12.5	25.0	4.3	16.3	5.1	16.7
vollamtlich	1.3	2.4	1.2	2.2	1.0	1.8
Anzahl Sitze	1'816	10'088	1'456	8'171	2'203	12'180

Bemerkung: Ehrenamtliche Tätigkeit bedeutet, dass die Exekutivmitglieder lediglich eine jährliche Pauschale erhalten. Die Pauschale kann jedoch teilweise so gestaltet sein, dass sie in ihrer Höhe einer Teil- oder gar Vollzeitstelle entspricht. Bei einer teilzeitlichen Anstellung erhält das Exekutivmitglied den Lohn für eine feste Anzahl Stellenprozente.

Wenig überraschend ist, dass die Ehrenamtlichkeit mit zunehmender Gemeindegrösse an Bedeutung verliert (vgl. Tabelle 22). So beträgt der Anteil der ehrenamtlichen Exekutivsitze in den Gemeinden der Kategorien mit weniger als 2'000 Einwohnerinnen und Einwohnern jeweils mehr als 95 Prozent. Dieser Anteil sinkt danach kontinuierlich mit zunehmender Einwohnerzahl. Bei Gemeinden bzw. Städten mit 5'000 bis 19'999 Einwohnenden sind noch gut die Hälfte der Exekutivmitglieder ehrenamtlich tätig. In den Städten mit 20'000 und mehr Einwohnenden gibt es keine ehrenamtlichen Exekutivmitglieder; bei den mittelgrossen Städten mit 20'000 bis 49'999 Einwohnerinnen und Einwohnern sind diese grossmehrheitlich teilamtlich tätig (90%), bei den grossen Städten mit 50'000 und mehr Einwohnenden sind alle Exekutivmitglieder vollamtlich beschäftigt (100%). Vereinzelte vollamtliche Exekutivmitglieder finden sich in den Berner Gemeinden ansonsten erst ab einer Einwohnerzahl von 5'000 Personen.

Tabelle 22: Anstellung der Exekutivmitglieder: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Gemeindegrösse	Kanton Bern			Schweiz		
	ehrenamtlich	teilamtlich	vollamtlich	ehrenamtlich	teilamtlich	vollamtlich
Einwohnerzahl						
bis 249	96.8	3.2	0.0	86.5	13.3	0.2
250 – 499	97.4	2.6	0.0	84.4	15.1	0.5
500 – 999	99.7	0.3	0.0	83.9	15.7	0.4
1'000 – 1'999	95.4	4.6	0.0	79.9	19.5	0.6
2'000 – 4'999	80.8	19.2	0.0	71.0	26.8	2.2
5'000 – 9'999	53.8	45.5	0.7	59.1	37.5	3.4
10'000 – 19'999	51.2	35.4	13.4	41.6	50.4	8.0
20'000 – 49'999	0.0	90.0	10.0	16.6	67.4	16.0
50'000 und mehr	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
alle Gemeinden	86.2	12.5	1.3	72.6	25.0	2.4

Bemerkung: Ehrenamtliche Tätigkeit bedeutet, dass die Exekutivmitglieder lediglich eine jährliche Pauschale erhalten. Die Pauschale kann teilweise so gestaltet sein, dass sie in ihrer Höhe einer Teilzeitstelle entspricht. Bei einer teilzeitlichen Anstellung erhält das Exekutivmitglied den Lohn für eine feste Anzahl Stellenprozente. BE: $n_{\min} = 10$, $n_{\max} = 1'816$; CH: $n_{\min} = 36$, $n_{\max} = 10'088$.

4.3.3 Entschädigung der Gemeindeexekutiven

Die Berner Gemeinden geben jährlich im Durchschnitt rund CHF 96'500 für die Entschädigung ihrer Exekutiven aus (vgl. Tabelle 23). Der Medienwert liegt bei CHF 50'000, d.h. die Hälfte der Berner Gemeinden wendet mehr und die Hälfte weniger als diesen Betrag für ihre Exekutive auf. Der Betrag beinhaltet Pauschalabgeltungen, allfällige Lohnkosten, Sitzungsgelder und Spesen.

In fast der Hälfte der Berner Gemeinden fallen für die Entschädigung der Exekutiven jährliche Kosten von weniger als CHF 50'000 an (47.3%). Gut ein Viertel der Gemeinden wendet jährlich zwischen CHF 50'000 und 99'999 auf. Lediglich in einer von zehn Gemeinden bzw. sind die Kosten höher als CHF 200'000.

Das generelle Entschädigungsniveau im Kanton Bern liegt deutlich unter demjenigen der Schweizer Gemeinden insgesamt. Schweizweit liegt die Entschädigung mit einem Mittelwert von rund CHF 138'000 und einem Medianwert von 90'000 deutlich über den entsprechenden Berner Werten. Der Anteil der Schweizer Gemeinden, die weniger als CHF 50'000 für ihre

Exekutive aufwenden, liegt bei etwas mehr als einem Viertel (26.4%; gegenüber 47.3% in den Berner Gemeinden).

Tabelle 23: Jährliche Entschädigung für die gesamte Exekutive: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Befragung 2017).

Entschädigung CHF/Jahr	Bern 2017		Schweiz 2017	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
- 49'999	124	47.3	421	26.4
50'000 - 99'999	68	26.0	441	27.6
100'000 - 149'999	32	12.2	233	14.6
150'000 - 199'999	12	4.6	159	10.0
200'000 - 299'999	7	2.7	170	10.7
300'000 - 399'999	10	3.8	81	5.1
400'000 - 499'999	4	1.5	42	2.6
500'000 -	5	1.9	48	3.0
Fallzahlen	262	100.0	1'595	100.0
Mittelwert	96'585		138'056	
Median	50'000		90'000	

Bemerkung: Jährliche Entschädigung inklusive Sitzungsgelder und Spesen.

Wie Tabelle 24 zeigt, liegt zwischen der Gemeindegrösse und der Höhe der jährlichen Entschädigung für die Exekutive ein relativ starker, positiver und signifikanter Zusammenhang vor (Persons-R beträgt 0.83** und ist auf dem 1%-Niveau signifikant), was nicht erstaunt.

Es ergeben sich einige Unterschiede zwischen den Entschädigungsniveaus der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse: Bis zu einer Einwohnerzahl von 9'999 liegen diese in den Schweizer Gemeinden teilweise deutlich höher als in den Berner Gemeinden. So beträgt die jährliche Entschädigung für die Gesamtexekutive bei den Berner Gemeinden mit 500 bis 999 Einwohnenden CHF 32'000, bei den Schweizer Vergleichsgemeinden liegt dieser Medianwert bei CHF 50'000. Bei den Städten hingegen ist das Bild durchzogener: Insbesondere bei den kleinen Städten lässt sich keine generelle Aussage machen, da der Mittelwert bei den Berner Gemeinden, der Median hingegen bei den Schweizer Gemeinden höher ausfällt. Einzig bei den mittelgrossen Städten (20'000 bis 49'999 Einwohnerinnen und Einwohner) wird für die Exekutiven im Kanton Bern ein deutlich höherer Betrag aufgewendet als im Schweizer Vergleich

(BE: CHF 934'750; CH: CHF 607'500). Bei den grossen Städten (Einwohnerzahl von 50'000 und mehr) kehrt sich das Blatt wiederum und die Schweizer Vergleichsstädten liegen mit den Entschädigungen für die Exekutive höher als die Berner Städte (BE: CHF 1'215'000; CH: CHF 1'330'000).

Tabelle 24: Jährliche Entschädigung für die gesamte Exekutive: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse (Mittelwert und Median in CHF; Befragung 2017).

Gemeindegrösse	Kanton Bern		Schweiz	
Einwohnerzahl	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
bis 249	11'311	10'000	18'504	12'612
250 – 499	19'919	18'000	37'074	30'000
500 – 999	33'477	32'000	58'604	50'000
1'000 – 1'999	55'636	50'000	90'560	84'500
2'000 – 4'999	100'205	98'807	146'043	130'000
5'000 – 9'999	205'029	195'000	258'110	235'000
10'000 – 19'999	408'354	377'500	403'518	381'500
20'000 – 49'999	934'750	934'750	562'173	607'500
50'000 und mehr	1'215'000	1'215'000	1'590'041	1'330'000
Alle Gemeinden	96'585	50'000	138'056	90'000
Pearson-R	0.83**		0.72**	

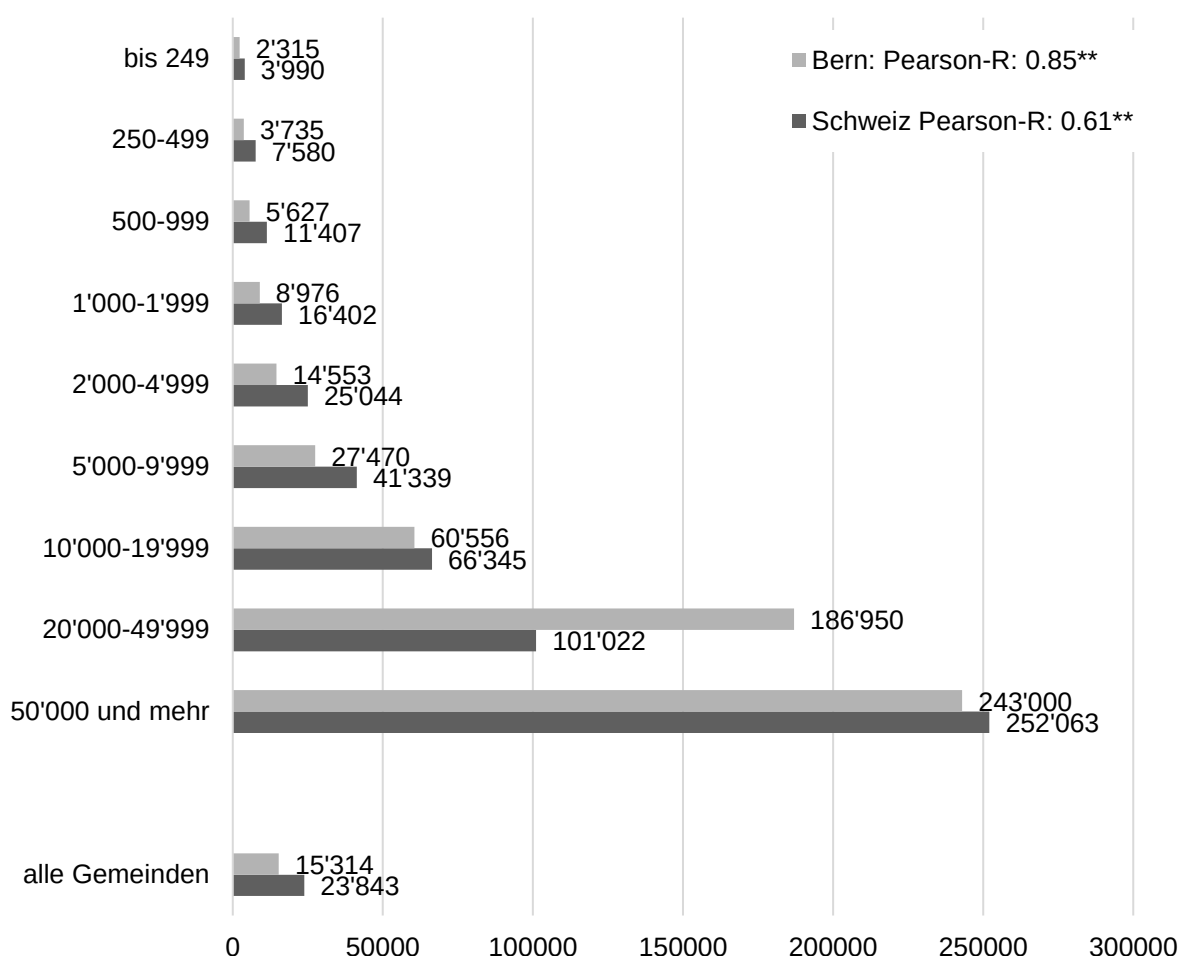
Bemerkung: Jährliche Entschädigung inklusive Sitzungsgelder und Spesen. Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable = Einwohnerzahl; abhängige Variable = Jährliche Entschädigung für die gesamte Exekutive. **: Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. BE: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 262$; CH: $n_{\min} = 5$, $n_{\max} = 1'595$.

Die oben beschriebenen Unterschiede bei den Entschädigungen für die Exekutive zwischen Berner und Schweizer Gemeinden sind auch in Abbildung 5 erkennbar. Die Abbildung stellt – anders als Tabelle 24, welche die jährliche Entschädigung für die gesamte Exekutive zeigt – die jährliche Entschädigung pro Exekutivsitz dar, d.h. die Gesamtentschädigung für die Gemeindeexekutive wurde durch die Anzahl Exekutivsitze geteilt. Über alle Gemeinden hinweg betrachtet resultiert im Kanton Bern mit CHF 15'314 ein deutlich geringerer Entschädigungsbetrag pro Exekutivsitz als in den Schweizer Gemeinden mit CHF 23'843.

Betrachtet man die jährliche Entschädigung pro Exekutivsitz, so ist diese in Gemeinden und Städten mit weniger als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Kanton Bern geringer als der schweizerische Durchschnitt. Beispielsweise bei den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 1'000 bis

1'999 beträgt der Wert in den Berner Gemeinden CHF 8'976, in allen Schweizer Gemeinden CHF 16'402. Lediglich bei den mittelgrossen Städten mit 20'000 bis 49'999 Einwohnenden fällt die Entschädigung pro Exekutivsitz im Kanton Bern höher aus als bei den Schweizer Vergleichsstädten.

Abbildung 5: Jährliche Entschädigung pro Exekutivsitz: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse (Mittelwerte in CHF; Befragung 2017).



Bemerkung: Jährliche Entschädigung inklusive Sitzungsgelder und Spesen. Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable = Einwohnerzahl; abhängige Variable = Jährliche Entschädigung pro Exekutivsitz. **: Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 261$; CH: $n_{\min} = 5$, $n_{\max} = 1'591$.

Ab einer Einwohnerzahl von 50'000 ändern sich die Verhältnisse wiederum und in den Schweizer Vergleichsstädten steht ein höherer Betrag pro Exekutivsitze zur Verfügung als in den Berner Städten (BE: CHF 243'000; CH: CHF 252'063).

4.3.4 Rekrutierung von Exekutivmitgliedern

Ein beachtlicher Anteil der Berner Gemeinden bekundet Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten für vakante Sitze in der Exekutive (vgl. Tabelle 25). 45.4 Prozent schätzen die Suche als „schwierig“ ein, 6.4 Prozent gar als „sehr schwierig“. 29 Prozent der Gemeinden empfindet die Kandidierendensuche als weder leicht noch schwierig. Weniger als ein Fünftel der Berner Gemeinden (19.2%) hat es bei der Suche nach potenziellen Exekutivmitgliedern „leicht“ bis „sehr leicht“.

Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden ist der Anteil der Gemeinden mit Schwierigkeiten bei der Suche geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten für vakante Sitze in der Gemeindeexekutive leicht erhöht: bei den Berner Gemeinden sind dies mit 51.8 Prozent etwas mehr als die Hälfte, schweizweit mit 49.4 Prozent knapp die Hälfte (Zusammenzug der Antwortkategorien „schwierig“ und „sehr schwierig“).

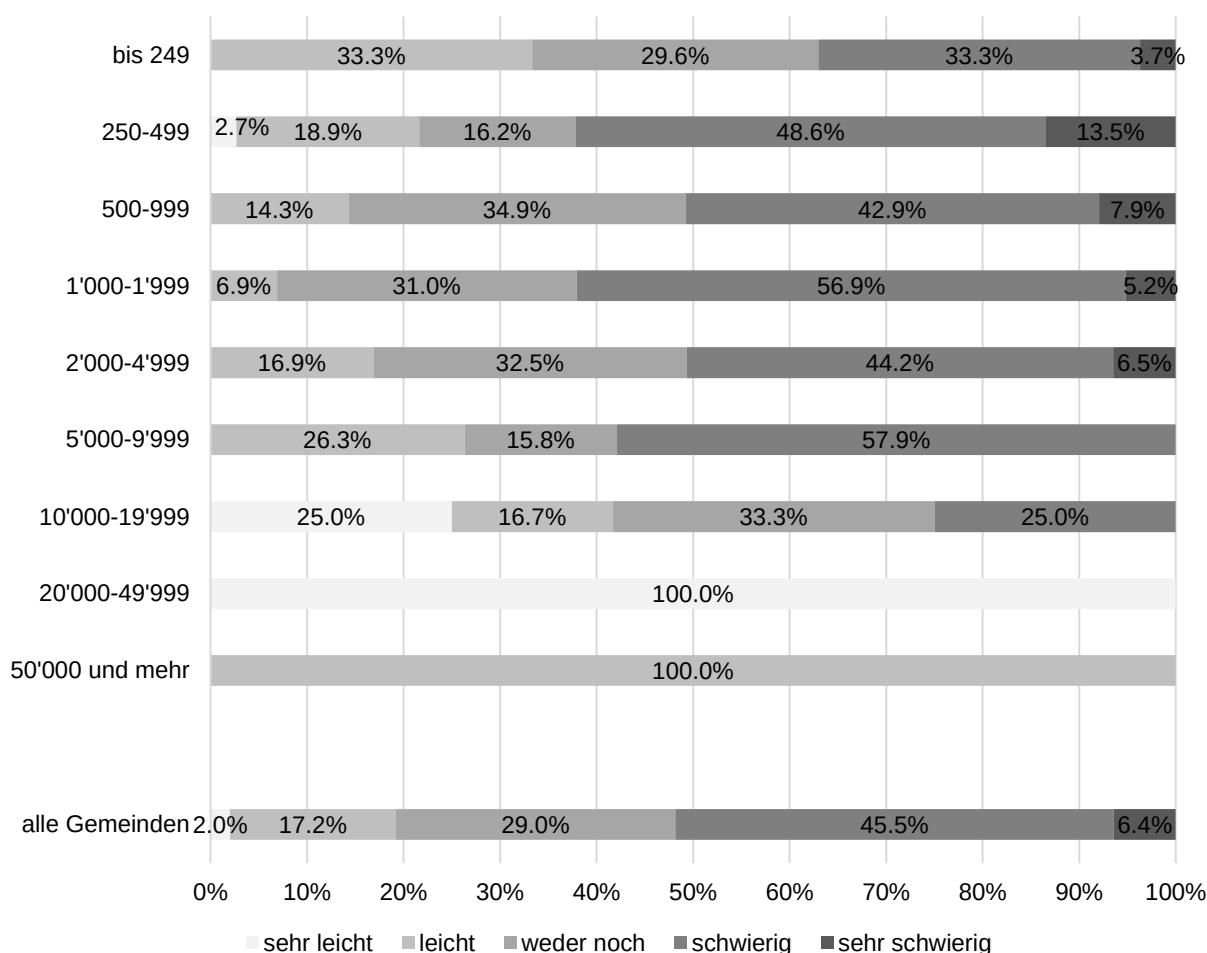
Tabelle 25: Schwierigkeit, qualifizierte Kandidaten/-innen für vakante Sitz in der Exekutive zu finden: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Befragung 2017).

Schwierigkeit, Kandidaten für vakante Exekutivsitze zu finden	Kanton Bern		Schweiz	
	Anz. Gem.	in %	Anz. Gem.	in %
1: sehr leicht	6	2.0	39	2.2
2: leicht	51	17.2	282	15.9
3: weder noch	86	29.0	575	32.5
4: schwierig	135	45.4	713	40.2
5: sehr schwierig	19	6.4	163	9.2
Fallzahlen	297	100.0	1'772	100.0

Abbildung 6 zeigt die Rekrutierungsschwierigkeiten nach Gemeindegrösse. Der höchste Anteil an Gemeinden, welche die Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten als „schwierig“ bis „sehr schwierig“

einschätzen, findet sich bei den kleinen Gemeinden mit 250 bis 499 Einwohnerinnen und Einwohnern (62.1%) sowie bei denjenigen mit 1'000 bis 1'999 Einwohnern (ebenfalls 62.1%). Danach folgen die grösseren Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden (57.9%). Deutlich entspannter ist die Suche nach geeigneten Kandidierenden für die Exekutive in den Städten.

Abbildung 6: Schwierigkeit, qualifizierte Kandidaten/-innen für vakante Sitz in der Exekutive zu finden: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse (Angaben in Prozent; Befragung 2017).



Fallzahlen: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 297$.

5 Die Gemeindeverwaltung

5.1 Personalbestand in den Verwaltungen im engeren Sinne

In der Kernverwaltung³ einer durchschnittlichen Berner Gemeinde arbeiten 5 Personen (Medianwert; vgl. Tabelle 26). Auf Grund der hohen Anzahl Verwaltungsangestellter in grösseren Gemeinden und Städten liegt der Mittelwert deutlich über dem Medianwert – nämlich bei rund 35 Mitarbeitenden. Die durchschnittliche Schweizer Gemeindeverwaltung ist – betrachtet man den Medianwert – genau gleich gross wie diejenigen im Kanton Bern, zählt die Kernverwaltung doch ebenfalls durchschnittlich 5 Personen. Der Mittelwert liegt demgegenüber bei den Schweizer Gemeinden höher als bei den Berner Gemeinden, nämlich bei 43.5 Personen (34.6 in den Berner Gemeinden).

In jeder zweiten Berner Gemeinde (49.8%) hat die Verwaltung im engeren Sinne (Kernverwaltung) also weniger als 5 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Schweizweit liegt dieser Wert bei 46.4 Prozent. Lediglich 4.2 Prozent der Berner Gemeinden haben eine Kernverwaltung, die mehr als 100 Angestellte zählt; schweizweit sind es 6.6 Prozent.

Tabelle 26: Anzahl Angestellte der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Befragung 2017).

Kommunale Verwaltung im engeren Sinne	Kanton Bern		Schweiz	
Anzahl Angestellte	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
weniger als 5	143	49.8	781	46.4
5 – 9	71	24.7	357	21.2
10 – 19	25	8.7	189	11.2
20 – 49	22	7.7	165	9.8
50 – 99	14	4.9	81	4.8
100 und mehr	12	4.2	110	6.6
Alle Gemeinden	287	100.0	1'683	100.0
Mittelwert	34.6		43.5	
Median	5.0		5.0	

³ Ohne kommunale öffentlich-rechtliche Anstalten / Organisationen und ohne Bildungswesen.

In Vollzeitäquivalenten ausgedrückt kommt die durchschnittliche Berner Gemeinde auf einen Wert von 3.2 (Medianwert; vgl. Tabelle 27). Gut ein Drittel der Berner Gemeindeverwaltungen (34.6%) besteht aus maximal 2 Vollzeitäquivalentstellen (13.2% der antwortenden Berner Gemeinden verfügen über weniger als 1.1 Vollzeitäquivalente in der Kernverwaltung, 21.4% beschäftigen zwischen 1.1 und 2 Vollzeitäquivalenten). 13.5 Prozent der Berner Gemeinden weisen mehr als 20 Vollzeitäquivalente auf.

Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden verfügen die Gemeinden im Kanton Bern über kleinere Kernverwaltungen. So hat die durchschnittliche Berner Gemeinde leicht weniger Vollzeitäquivalente zur Verfügung als dies im schweizweiten Vergleich der Fall ist (3.2 vs. 3.7). Kernverwaltungen mit drei oder weniger Vollzeitstellen hat knapp die Hälfte der Berner Gemeinden (48.8%), schweizweit sind es 44.6 Prozent.

Tabelle 27: Anzahl Vollzeitäquivalente in der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Befragung 2017).

Kommunale Verwaltung im engeren Sinne	Kanton Bern		Schweiz	
Anzahl Vollzeitäquivalente	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
bis 1.0	37	13.2	237	14.3
1.1 – 2.0	60	21.4	302	18.2
2.1 – 3.0	40	14.2	200	12.1
3.1 – 5.0	41	14.6	248	15.0
5.1 – 10.0	45	16.0	299	13.8
10.1 – 20.0	20	7.1	169	10.2
mehr als 20	38	13.5	271	16.4
alle Gemeinden	281		1'656	100.0
Mittelwert	27.6		31.2	
Median	3.2		3.7	

Die Grösse der Kernverwaltung ist an die Einwohnerzahl gebunden. Tabelle 28 ist zu entnehmen, dass der Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Grösse der Kernverwaltung sehr stark positiv und statistisch signifikant ist.

Tabelle 28: Anzahl Vollzeitäquivalente in der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse (Mittelwert, Median; Befragung 2017).

Gemeindegrösse	Kanton Bern		Schweiz	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
Einwohnerzahl				
bis 249	0.7	0.7	0.7	0.5
250 – 499	1.2	1.2	1.5	1.0
500 – 999	2.0	1.9	2.4	1.8
1'000 – 1'999	3.7	3.4	3.7	3.2
2'000 – 4'999	11.4	8.1	10.7	8.0
5'000 – 9'999	44.1	38.7	38.7	31.8
10'000 – 19'999	84.6	77.2	108.4	84.0
20'000 – 49'999	514.8	514.8	361.5	287.0
50'000 und mehr	1'901.0	1'901.0	3'394.2	2'068.5
Alle Gemeinden	27.6	3.2	31.2	3.7
Pearson-R	0.97*		0.96*	

Bemerkung: Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable = Einwohnerzahl; abhängige Variable = Anzahl Vollzeitäquivalente in der Verwaltung im engeren Sinne. *: Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 281$; CH: $n_{\min} = 6$, $n_{\max} = 1'656$.

5.2 Entwicklung des Personalbestandes

Im Zeitraum 2007 – 2017 hat der Personalbestand der Kernverwaltung in rund der Hälfte (49.7%) der Berner Gemeinden zugenommen (CH: 60.2%). In gut einem Drittel der Gemeinden (36%) ist der Bestand unverändert geblieben (CH: 30.5%), in 14.3 Prozent der Gemeinden hat er abgenommen (CH: 9.3%; vgl. Tabelle 29). Der Trend zur Vergrösserung der kommunalen Kernverwaltungen, wie er schweizweit beobachtet werden kann, trifft also auch im Kanton Bern zu, wenn auch in einem geringeren Ausmass.

Tabelle 29: Veränderung des Personalbestandes der Gemeindeverwaltung: Vergleich zwischen Berner und Schweizer Gemeinden. Zeiträume: 2007 – 2017, 1999 – 2009 und 1995 – 2005 (Befragungen 2017, 2009 und 2005).

2007 -2017	Bern		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent
zugenommen	146	49.7	1057	60.2
gleich geblieben	106	36.0	536	30.5
abgenommen	42	14.3	164	9.3
Fallzahlen	294		1'757	100.0
1999 -2009				
	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent
zugenommen	91	39.4	745	53.2
gleich geblieben	109	47.2	511	36.5
abgenommen	31	13.4	145	10.3
Fallzahlen	231		1'401	100.0
1995 – 2005				
	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent	Anzahl Gemeinden	Gemeinden in Prozent
zugenommen	101	30.8	955	45.3
gleich geblieben	149	45.4	906	43.0
abgenommen	78	23.8	248	11.8
Fallzahlen	328		2'109	100.0

Wie Tabelle 30 verdeutlicht, ist die Zunahme des Personalbestands in den grösseren Gemeinden des Kantons sowie in den Städten ausgeprägter: bis zu einer Gemeindegrösse von 1'999 liegt die Zuwachsrate unter dem Kantonsdurchschnitt, ab einer Einwohnerzahl von 2'000 darüber.

Tabelle 30: Veränderung des Personalbestandes der Gemeindeverwaltung: Vergleich der Gemeinden nach Gemeindegrösse (Angaben in Prozent; Befragungen 2017).

Gemeindegrösse	2007 – 2017		
	Zunahme	Unverändert	Abnahme
Einwohnerzahl			
bis 249	30.8	61.5	7.7
250 – 499	33.3	50.0	16.7
500 – 999	40.6	40.6	18.8
1'000 – 1'999	45.7	42.4	11.9
2'000 – 4'999	59.4	25.7	14.9
5'000 – 9'999	89.4	5.3	5.3
10'000 – 19'999	75.0	8.3	16.7
20'000 – 49'999	100.0	0.0	0.0
50'000 und mehr	50.0	0.0	50.0
alle Gemeinden	49.7	36.0	14.3

Fallzahlen: 2017: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 294$.

5.3 Problembereiche der Gemeindeverwaltung

Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wurden nach Problemen in ihrer Verwaltung befragt. Tabelle 31 zeigt einen Vergleich der Selbsteinschätzung zwischen den Berner und den Schweizer Gemeinden auf einer Skala von 1 („trifft überhaupt nicht zu“) bis 5 („trifft völlig zu“). Der Aussage, dass die Gemeindeverwaltung ihre Aufgaben ohne Probleme erfülle, wird mit einem Wert von 3.8 eher zugestimmt. Kaum Zustimmung finden die Aussagen, dass die Distanz zu den Bürgerinnen und Bürgern zu gross sei (1.5), dass sich die Zusammenarbeit mit der Exekutive schwierig gestalte (1.7) und dass es der Gemeindeverwaltung an notwendigen Fachkenntnissen fehle (1.8). Mit Werten zwischen 2.0 und 2.5 eine eher geringe bis mittlere Zustimmung finden bei den Berner Gemeinden die Aussagen „die Aufgaben sind zu wenig klar definiert“ (2.0), „der Gemeindeverwaltung fehlt es an Personal“ (2.3), „der Gemeindeverwaltung fehlt es an den notwendigen Finanzen“ (2.7). „es fehlt an operativen Freiheiten“ (2.5) sowie „die Entscheidungswege sind lang“ (2.5). Alles in Allem sehen die Berner Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber in ihrer Gemeindeverwaltung also keine grösseren Probleme. Diese Resultate sind allerdings etwas mit Vorsicht zu betrachten, da es sich gewissermassen um eine Selbsteinschätzung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber des eigenen Bereichs handelt.

Gegenüber den Resultaten der Schweizer Gemeinden gibt es kaum nennenswerte Unterschiede – diese bewegen sich höchstens im Bereich von 0.2 Prozentpunkten.

Tabelle 31: Probleme der Gemeindeverwaltung nach Selbsteinschätzung: Vergleich Berner und Schweizer Gemeinden (Vergleich des Mittelwerts; Befragung 2017)

Bereiche	BE	CH	Vergleich
die Gde.-Verwaltung erfüllt ihre Aufgaben ohne Probleme	3.8	3.8	0.0
der Gde.-Verwaltung fehlt es an den notwendigen Finanzen	2.5	2.5	0.0
viele Prozesse sind zu kompliziert	2.5	2.6	-0.1
es fehlt an operativen Freiheiten	2.4	2.5	-0.1
die Entscheidwege sind lang	2.4	2.4	0.0
der Gde.-Verwaltung fehlt es an Personal	2.3	2.4	-0.1
die Aufgaben sind zu wenig klar definiert	2.0	2.1	-0.1
Gde-Verwaltung fehlt es an den notwendigen Fachkenntnissen	1.8	2.0	-0.2
die Zusammenarbeit mit der Exekutive gestaltet sich als schwierig	1.7	1.8	-0.1
Distanz zu Bürger/-innen ist zu gross	1.5	1.7	-0.2
alle Bereiche	2.3	2.4	-0.1
Bemerkung: Einschätzung durch die befragten Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 („trifft überhaupt nicht zu“) bis 5 („trifft völlig zu“). Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 294$, $n_{\max} = 296$; CH: $n_{\min} = 1'748$, $n_{\max} = 1'760$.			

6 Führungs- und Organisationsstruktur in den Gemeinden

Die Wahl der Organisationsstruktur einer Gemeinde ist fundamental für die Führung der Gemeinde. Dabei gibt es eine Spannweite von Möglichkeiten, wie die Gemeindeverwaltung organisiert und das Gemeindeführungsmodell ausgestaltet werden kann. Im Folgenden wird zuerst auf das Führungsmodell auf Exekutivebene eingegangen (Kapitel 6.1), danach wird die Führung und Organisation in der Gemeindeverwaltung eingehender betrachtet.

6.1 Führung und Organisation in der Gemeindeexekutive

Fast alle Berner Gemeindeexekutiven (99.7%) sind nach einem Ressort- resp. Departementssystem organisiert. Wenige Ausnahmen sind ohne ein Ressort- resp. Departementssystem (0.3%) organisiert; andere Systeme sind in den Berner Gemeinden nicht bekannt.

Schweizweit sieht die Situation ähnlich aus: die grosse Mehrheit der Gemeinden (96.1%; was für den Kanton Bern eine Differenz von +3.6 Prozentpunkten ergibt) sind nach einem Ressort- resp. Departementssystem organisiert. 3 Prozent haben eine Organisation der Gemeindeexekutive ohne Ressort- resp. Departementssystem, 0.9 Prozent ein anderes System (vgl. Tabelle 32).

Tabelle 32: Organisation der Gemeindeexekutive: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Organisation Gemeindeexekutive	Bern	Schweiz	Differenz
nach einem Ressort- resp. Departementssystem	99.7	96.1	+3.6
ohne ein Ressort- resp. Departementssystem	0.3	3.0	-2.7
nach einem anderen System	0.0	0.9	-0.9
Fallzahlen	290	1'757	

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Art von Aufgaben und Arbeiten die Gemeindeexekutive tatsächlich verrichtet (vgl. Tabelle 33). Zuerst betrachten wir die Führungsaufgaben der Berner Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten: die grosse Mehrheit von 89.5 Prozent leitet ein Ressort inhaltlich. Fast gleich stark verbreitet ist, dass der Gemeindepräsident den Gemeindeschreiber als Linienvorgesetzten

führt (88.4%). 72.5 Prozent der Gemeindepräsidenten leiten auch ausgewählte Geschäfte ausserhalb von Ressorts inhaltlich. Etwas weniger als die Hälfte der Berner Gemeinden kennt das Modell, dass der Gemeindepräsident weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzter führt (45.4%).

Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden bestehen beim letztgenannten Punkt die deutlichsten Unterschiede: schweizweit führt mehr als die Hälfte (56.8%) der Gemeindepräsidenten weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzter (Differenz von -11.4 Prozentpunkten im Kanton Bern). Bei den restlichen Führungsaufgaben der Gemeindepräsidenten bewegen sich die Unterschiede zwischen den Berner und den Schweizer Gemeinden im Bereich von plus bzw. minus 3 Prozentpunkten.

Tabelle 33: Führungsaufgaben des/der Gemeindepräsident/-in : Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Führungsaufgaben Gemeindepräsident	Bern	Schweiz	Differenz
er/sie führt den/die Gemeindeschreiber/-in als Linienvorgesetzte/r	88.4	90.5	-2.1
er/sie führt weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzte/r	45.4	56.8	-11.4
er/sie leitet ein Ressort inhaltlich	89.5	92.0	-2.5
er/sie leitet ausgewählte Geschäfte ausserhalb von Ressorts inhaltlich	72.5	70.4	+2.1
Fallzahlen	280/294	1683/1750	

Eher unüblich ist, dass Gemeindepräsidenten oder weitere Exekutivmitglieder aktiv in der Verwaltung mitarbeiten (d.h. Erledigen von administrativen Tätigkeiten ähnlich wie Verwaltungsmitarbeitende; vgl. Tabelle 34). Lediglich jeder zehnte Gemeindepräsident bzw. jede zehnte Gemeindepräsidentin (10.1%) und nur 3.7 Prozent der weiteren Exekutivmitglieder geben an, diese Art von Arbeiten zu verrichten. Damit liegen sie unter dem Schweizer Durchschnitt: schweizweit arbeiten 17.6 Prozent der Gemeindepräsidenten aktiv in der Verwaltung mit (Differenz von -7.5 Prozentpunkten im Kanton Bern gegenüber den Schweizer Gemeinden), bei den weiteren Exekutivmitgliedern sind es 9.1 Prozent (-5.4 Prozentpunkte).

Tabelle 34: Aktive Mitarbeit in der Verwaltung: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Aktive Mitarbeit in der Verwaltung	Kanton Bern	Schweiz	Differenz
Gemeindepräsident	10.1	17.6	-7.5
Exekutivmitglieder	3.7	9.1	-5.4
Fallzahlen	296/296	1'759/1'763	

In einem nächsten Schritt werden die Führungsaufgaben der übrigen Mitglieder der Gemeindeexekutive betrachtet (vgl. Tabelle 35). Wie bei den Gemeindepräsidenten ist es auch bei den übrigen Exekutivmitgliedern üblich, dass sie Ressorts inhaltlich leiten (98.0%). Etwas weniger verbreitet ist die inhaltliche Leitung ausgewählter Geschäfte ausserhalb der Ressorts (43.9%) und die Führung von Verwaltungskader und/oder -personal als Linienvorgesetzte (31.5%). Gegenüber den Schweizer Gemeinden ergeben sich in diesen Punkten lediglich kleine Differenzen.

Tabelle 35: Führungsaufgaben der übrigen Mitglieder der Gemeindeexekutive: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Führungsaufgaben übrige Gemeindeexekutive	Kanton Bern	Schweiz	Differenz
sie führen Verwaltungskader und/oder -personal als Linienvorgesetzte	31.5	38.0	-6.5
sie leiten Ressorts inhaltlich	98.0	93.8	4.2
sie leiten ausgewählte Geschäfte ausserhalb ihrer Ressorts inhaltlich	43.9	46.5	-2.6
Fallzahlen	285/295	1'681/1'754	

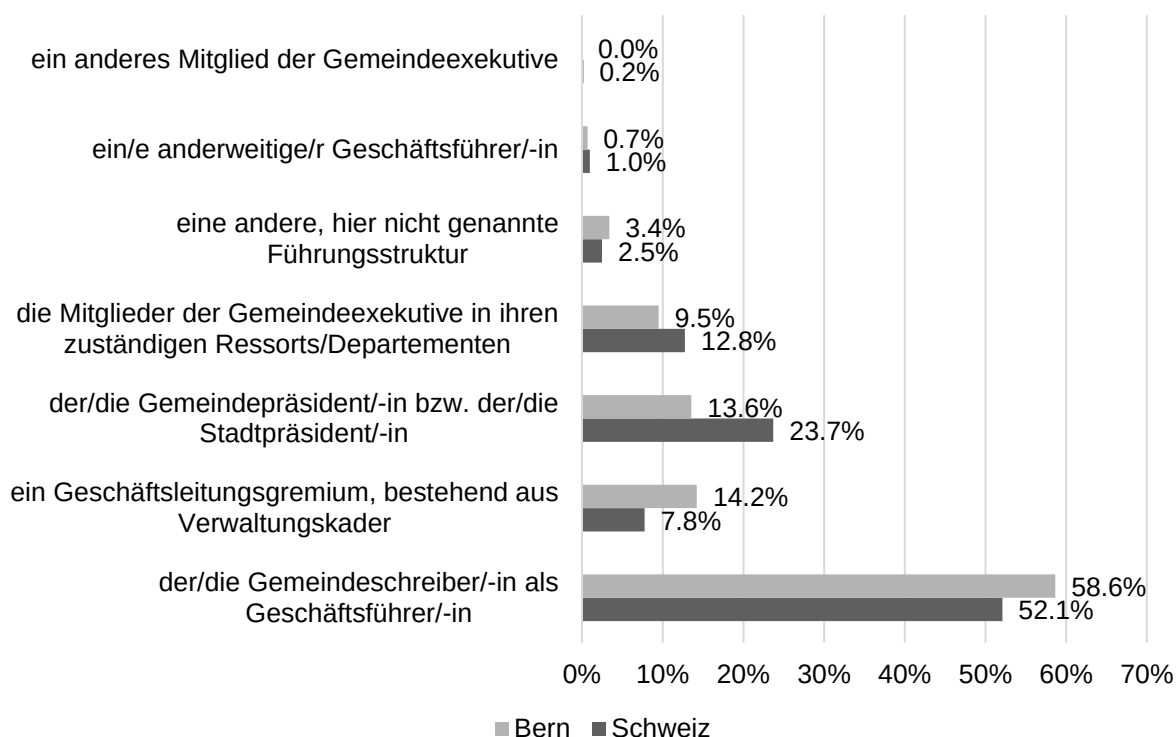
6.2 Führung und Organisation in der Gemeindeverwaltung

In rund drei von fünf Berner Gemeinden (58.6%) ist der Gemeindeschreiber als Geschäftsführer für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig. Ein weiteres Modell für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung ist der Einsatz eines Geschäftsleitungsgremiums bestehend aus Verwaltungskadern, welches von 14.2 Prozent der Berner Gemeinden praktiziert wird. 13.6 Prozent der Gemeindeverwaltungen werden durch die Gemeindepräsidentin oder die Stadtpräsidentin operativ geleitet, und in knapp jeder zehnten Gemeinde (9.5%) sind die Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren Ressorts/Departementen zuständig für die operative

Leitung der Gemeindeverwaltung. Weitere 3.4 Prozent kennen andere Führungsstrukturen, 0.7 Prozent haben einen anderweitigen Geschäftsführer. Keine Berner Gemeinde wird durch ein anderes Mitglied der Exekutive operativ geleitet (0%).

Abbildung 7 zeigt vergleichend zwischen dem Kanton Bern und der Schweiz, durch wen die Gemeindeverwaltungen operativ geleitet werden. Während die Verwaltungen der Schweizer Vergleichsgemeinden weniger häufig als in den Berner Gemeinden durch den Gemeindegeschreiber geleitet werden (CH: 52.1%; BE: 58.6%) und seltener ein Geschäftsleitungsgremium aus Verwaltungskadern eingesetzt wird (CH: 7.8%; BE: 14.2%), ist schweizweit die Leitung der Gemeindeverwaltung durch den Gemeindepräsidenten bzw. die Stadtpräsidentin üblicher als im Kanton Bern (CH: 23.7%; BE: 13.6%). Dasselbe gilt für die operative Leitung der jeweiligen Ressorts/Departemente durch die Mitglieder der Exekutive (CH: 12.8%; BE: 9.5%).

Abbildung 7: Operative Leitung der Gemeindeverwaltung: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragung 2017).



Nach Gemeindegrösse unterteilt ergeben sich klare Unterschiede in der operativen Leitung der Gemeindeverwaltung: am meisten verbreitet ist, dass der Gemeindeschreiber bzw. die Gemeindeschreiberin auch als Geschäftsführer bzw. Geschäftsführerin der Gemeinde tätig ist (vgl. obenstehende Ausführungen). Bei allen Gemeindegrössenkategorien mit bis zu 4'999 Einwohnenden ist dies das gängigste Modell (mit Werten zwischen 63 und 66 Prozent der Gemeinden, welche dieses Modell aufweisen). Bei den grösseren Gemeinden und den Städten zeigt sich ein anderes Bild. Die grossen Berner Gemeinden mit zwischen 5'000 und 9'999 Einwohnerinnen und Einwohnern setzen in erster Linie auf ein Geschäftsleitungsgremium bestehend aus Verwaltungskadern (52.6%). Gemeindeschreibende als Geschäftsführende finden sich nur in rund jeder vierten dieser grossen Gemeinden (26.3%).

Tabelle 36: Operative Leitung der Gemeindeverwaltung: Vergleich der Berner Gemeinden nach Grösse (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Operative Leitung	Gemeindegrösse (Einwohnerzahl)								
	-249	250-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-49999	50000 u. m.
die Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren zuständigen Ressorts/Departementen	11.1	13.9	7.8	10.2	2.7	5.3	16.7	100.0	100.0
der/die Gemeindepräsident/-in bzw. der/die Stadtpräsident/-in	14.8	16.7	18.8	10.2	5.4	5.3	58.3	0.0	0.0
ein anderes Mitglied der Gemeindeexekutive	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ein Geschäftsleitungsgremium, bestehend aus Verwaltungskadern	3.7	2.8	9.3	10.2	21.6	52.6	16.7	0.0	0.0
der/die Gemeindeschreiber/-in als Geschäftsführer/-in	63.0	63.9	64.1	66.0	63.5	26.3	8.3	0.0	0.0
ein/e anderweitige/r Geschäftsführer/-in	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	0.0	0.0	0.0	0.0
eine andere, hier nicht genannte Führungsstruktur	7.4	2.8	0.0	3.4	4.1	10.5	0.0	0.0	0.0
Fallzahlen	27	36	64	59	74	19	12	2	2

In den Kleinstädten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohnern ist das Modell mit dem Stadtpräsidenten bzw. der Stadtpräsidentin als operativer Leiter bzw. Leiterin der Verwaltung am stärksten verbreitet (58.3%). Die an der Befragung teilnehmenden Berner Städte mit 20'000 Einwohnern oder mehr kennen hingegen ausschliesslich das Modell mit den Mitgliedern der Exekutive als Leitende der Departemente (vgl. Tabelle 36).

7 Die Reformen in Politik und Verwaltung

7.1 Public Management Reformen

Nur wenige Berner Gemeinden haben Reformanstrengungen unternommen, die unter dem Label New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) laufen. So haben in der Befragung 2017 nur 1.7 Prozent der Berner Gemeinden angegeben, dass sie *vollumfänglich* nach den Prinzipien des NPM geführt werden (vgl. Tabelle 37). 15.1 Prozent der Gemeinden sind zudem *teilweise* nach NPM-Prinzipien geführt. Mehr als vier von fünf Gemeinden (83.2%) geben jedoch an, dass die Gemeinde nicht nach NPM Prinzipien geführt wird. Im Jahr 2009 war die Frage leicht anders gestellt: damals gaben 5.2 Prozent der Gemeinden an, ein NPM-Projekt definitiv eingeführt zu haben, 2.2 Prozent hatten Projekte versuchsweise eingeführt und 3.5 Prozent hatten den Versuch abgebrochen. In der grossen Mehrheit der Berner Gemeinden (89.1 Prozent) gab es kein NPM-Projekt.

Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden sind im Jahr 2017 im Kanton Bern weniger Gemeinden vollumfänglich nach NPM Prinzipien geführt (1.7% im Kanton Bern vs. 3.0% schweizweit). Auch sind schweizweit erheblich mehr Gemeinden teilweise im Sinne des New Public Management geführt als im Kanton Bern (15.1% im Kanton Bern vs. 28.7% schweizweit).

Tabelle 37: Verbreitung von New Public Management in den Gemeinden: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragungen 2017, 2009 und 2005).

NPM-Projekt	Kanton Bern		Schweiz	
	2009	2005	2009	2005
definitiv eingeführt	5.2	5.6	5.0	1.6
versuchsweise eingeführt	2.2	3.0	2.8	4.7
abgebrochen	3.5	3.0	2.2	3.0
kein Projekt	89.1	88.4	90.0	90.8
Fallzahlen	230	337	1'393	2'162
2017	Kanton Bern		Schweiz	
ja, vollumfänglich	1.7		3.0	
ja, teilweise	15.1		28.7	
nein	83.2		68.3	
Fallzahlen	304		1'786	

Bemerkung: *Befragung 2017*: Antworten auf die Frage, ob die Gemeinde nach Prinzipien des NPM geführt wird. *Befragung 2009 und 2005*: Antworten auf die Frage, ob es in der Gemeinde ein Projekt gibt/gab, das mit dem Begriff New Public Management (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) umschrieben werden könnte.

Obschon die Begriffe NPM beziehungsweise WoV sowie die ihnen zugrundeliegenden Konzepte zeitweise allgegenwärtig waren, scheint es auf den ersten Blick, als hätten sie nur wenig Spuren in den Berner Gemeinden hinterlassen. Viele Gemeinden haben jedoch einzelne Reformen umgesetzt, ohne dass diese unter dem Label NPM oder WoV subsummiert worden wären. Zudem gilt es zu beachten, dass New Public Management-Projekte vor allem für Gemeinden mit grösseren Verwaltungsapparaten ein Thema sind. Eine Gemeinde mit zwei Vollzeitstellen braucht nicht zwingend ein umfangreiches NPM-Reformprojekt.

Wie Tabelle 38 zeigt, wurden NPM-Reformprojekte demnach hauptsächlich in den Städten umgesetzt. Zwei von fünf Berner Gemeinden (41.7%) und beide antwortenden Städte mit 20'000 bis 49'999 Einwohnenden (100%) sind vollumfänglich oder teilweise nach NPM Prinzipien geführt. Bei den kleineren Gemeinden mit bis zu 4'999 Einwohnerinnen und Einwohnern sind 80 Prozent oder mehr nicht – auch nicht nur teilweise – nach NPM Prinzipien geführt.

Tabelle 38: Verbreitung von New Public Management in den Gemeinden: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse (Angaben in Prozent; Befragungen 2017).

Jahr	Gemeindegrösse (Einwohnerzahl)								
	-249	250-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-49999	50000 u.m.
2017									
ja, vollumfänglich	0.0	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	25.0	50.0	0.0
ja, teilweise	7.7	10.3	20.0	8.5	16.3	26.3	16.7	50.0	50.0
nein	92.3	89.7	80.0	89.8	86.8	73.7	58.3	0.0	50.0
Fallzahlen	26	39	65	59	80	19	12	2	2

Bemerkung: Antwort auf die Frage, ob die Gemeinde nach Prinzipien des NPM geführt wird.

Die Daten in Tabelle 39 relativieren den niedrigen Anteil an Gemeinden mit expliziten NPM-Reformprojekten (aus Tabelle 38). Die in der Tabelle aufgelisteten betrieblichen Massnahmen können alle zum Werkzeugkasten des New Public Managements gezählt werden. Es zeigt sich, dass die Berner Gemeinden im Zeitraum 2007 - 2017 viele der Instrumente umgesetzt haben.

Das in den Berner Gemeinden am weitesten verbreitete Instrument ist die Übertragung von Aufgaben an Dritte: 9 von 10 Gemeinden (89.4%) setzen auf dieses NPM Instrument (78.8% geben an, diese Möglichkeit bereits seit mehr als 5 Jahren zu kennen, weitere 10.6% haben sie in den vergangenen 5 Jahren eingeführt). Mehr als zwei Drittel der Gemeinden haben die Legislaturplanung (71.9%), die Bereitstellung von Gemeindeleistungen über das Internet (70.8%) sowie ein Leitbild für die Gemeindepolitik (69.7%) eingeführt. Ebenfalls relativ weit verbreitet – in 60 bis 65 Prozent der Gemeinden – sind die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben (64.9%) sowie das Controlling (61.9%). Immerhin zwischen 40 und 50 Prozent der Berner Gemeinden kennen die leistungsabhängige Entlohnung (47.3%), führen Bevölkerungs- und Kundenbefragungen (45.2%) und/oder Evaluationen (43.6%) durch bzw. erstellen einen integrierten Aufgaben- und Finanzplan (40.4%).

Weniger bzw. kaum verbreitet sind Produktdefinitionen (9%), Globalbudgets (11.6%), Public Private Partnerships (PPP; 13.4%) und Leistungsaufträge an die Verwaltung (20.6%).

Betrachtet man nun separat, welche Instrumente in den vergangenen 5 Jahren neu eingeführt wurden, zeigt sich folgendes Bild: am häufigsten

wurde die Bereitstellung von Leistungen über das Internet (20.1%) neu eingeführt. 15.3 Prozent der Gemeinden führten in dieser Zeitspanne das Controlling ein, 15.3 Prozent Kunden- und Bevölkerungsbefragungen, 12.3 Prozent die Legislaturplanung und 11.6 Prozent ein Leitbild für die Gemeindepolitik. Mehr als jede zehnte Berner Gemeinde führte zwischen 2012 und 2017 Evaluationen (10.7%) bzw. Outsourcing (10.6%) ein (vgl. Tabelle 39).

Tabelle 39: Nutzung von NPM-Instrumenten in den Berner Gemeinden.

Instrumente	mehr als 5 Jahre	weniger als 5 Jahre	nicht genutzt	gab er- folglose Versuche
Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing)	78.8	10.6	10.6	0.0
Legislaturplanung	59.6	12.3	26.5	1.6
Leitbild für Gemeindepolitik	58.1	11.6	28.1	2.2
Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	55.0	9.9	30.5	4.6
Gemeindeleistungen können über Internet bestellt werden	50.7	20.1	28.5	0.7
Controlling	46.0	15.3	37.7	1.0
leistungsabhängige Entlohnung	44.7	2.6	50.7	2.0
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	34.7	5.7	58.3	1.3
Evaluationen	32.9	10.7	54.4	2.0
Bevölkerungs- und Kundenbefragung	31.7	13.5	49.5	5.3
Leistungsaufträge an Verwaltung	15.9	4.7	77.1	2.3
Globalbudgets	10.6	1.0	84.4	4.0
Public-Private-Partnerships (PPP)	9.5	3.9	85.9	0.7
Produktdefinitionen	7.0	2.0	88.3	2.7

Bemerkung: Fallzahlen: $n_{\min} = 298$, $n_{\max} = 302$

Auch bei Betrachtung der einzelnen Instrumente zeigt sich, dass die Reformtätigkeit in den grösseren Gemeinden höher ist (vgl. Tabelle 40). Ein klares Muster ist jedoch nicht erkennbar. Einige der Instrumente, wie beispielsweise Produktdefinitionen und Globalbudgets, werden in kleineren und mittelgrossen Gemeinden kaum umgesetzt. Andere, wie zum Beispiel das Outsourcing oder Bevölkerungs- und Kundenbefragungen, wurden hingegen auch in kleineren Gemeinden eingeführt. Massnahmen, die mehrheitlich nur in kleineren Gemeinden umgesetzt wurden, finden sich in dieser Auswahl keine.

Tabelle 40: Nutzung von NPM-Instrumenten: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse für den Zeitraum 2007 – 2017 (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Betriebliche Massnahme	Gemeindegrösse (Einwohnerzahl) / Ja-Anteil (in %)								
	-249	250-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-49999	50000 u. m.
Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing)	77.8	84.6	89.1	91.2	91.1	100.0	91.7	100.0	100.0
Legislaturplanung	34.6	46.2	59.1	87.7	84.6	95.0	100.0	100.0	100.0
Leitbild für Gemeindepolitik	14.8	48.7	48.4	87.9	91.3	94.7	100.0	100.0	50.0
Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	44.0	30.8	57.8	74.1	82.5	75.0	75.0	100.0	50.0
Gemeindeleistungen können über Internet bestellt werden	24.0	46.2	58.5	78.9	90.0	95.0	100.0	100.0	100.0
Controlling	30.8	38.5	57.8	64.9	69.2	95.0	83.3	100.0	100.0
leistungsabhängige Entlohnung	22.2	33.3	39.7	48.3	59.5	60.0	91.7	50.0	0.0
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	30.8	35.1	43.1	38.6	41.8	35.0	58.3	100.0	50.0
Evaluationen	11.5	28.2	32.8	44.8	61.5	63.2	54.5	100.0	100.0
Bevölkerungs- und Kundenbefragung	23.1	43.6	38.5	50.9	48.8	50.0	58.3	100.0	100.0
Leistungsaufträge an Verwaltung	7.7	17.9	17.5	24.1	19.0	25.0	50.0	50.0	50.0
Globalbudgets	7.7	10.3	7.8	6.9	10.1	20.0	50.0	50.0	50.0
Public-Private-Partnerships (PPP)	7.4	5.3	7.7	15.5	15.0	30.0	25.0	50.0	50.0
Produktdefinitionen	3.8	7.9	4.8	1.8	7.6	15.0	58.3	100.0	50.0

Bemerkungen: Die Antworten „mehr/weniger als 5 Jahre“ werden als eingeführt bewertet. Die Antworten „nicht genutzt“ und „gab erfolglose Versuche“ werden als nicht eingeführt bewertet. Fallzahlen $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 80$.

7.2 Reformen der Gemeindeexekutive

Nebst den betrieblichen Massnahmen mit NPM-Bezug haben die Berner Gemeinden im Zeitraum 2007 – 2017 auch weitere (institutionelle) Reformen und Anpassungen durchgeführt (vgl. Tabelle 41). Mit der Verkleinerung der Gemeindeexekutive und der Erhöhung der Entschädigung für die Gemeindeexekutive werden zwei der häufigsten gemeindeinternen Reformen genauer unter die Lupe genommen:

Mehr als ein Drittel der Berner Gemeinden (35.4%) hat zwischen 2007 und 2017 ihre kommunale Exekutive verkleinert (25.5% vor mehr als 5 Jahren, 9.9% in den vergangenen 5 Jahren). Eine von zwanzig Gemeinden hat diesbezüglich einen Versuch ohne Erfolg lanciert (5.1%). Drei von

fünf Berner Gemeinden hat die Exekutive in den vergangenen 10 Jahren nicht verkleinert (59.5%). Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden waren die Berner Gemeinden in der betrachteten Zeitperiode deutlich aktiver: Schweizweit hat in den vergangenen 10 Jahren jede sechste Gemeinde die Exekutive verkleinert (16.5% schweizweit gegenüber 35.4% im Kanton Bern; Zusammenzug der Antwortkategorien „vor mehr als 5 Jahren“ und „vor weniger als 5 Jahren“).

Fast zwei Drittel der Berner Gemeinden haben zwischen 2007 und 2017 die Entschädigung der Gemeindeexekutive erhöht (64.4%). Insgesamt ein Viertel tat dies vor mehr als 5 Jahren (24.4%), zwei von fünf Gemeinden vor weniger als 5 Jahren (40%). In einer kleinen Anzahl von Gemeinden (2.7%) blieb der Versuch, die Entschädigung für die Gemeindeexekutive zu erhöhen, ohne Erfolg. In knapp einem Drittel der Gemeinden wurde die Entschädigung nicht erhöht (32.9%).

Tabelle 41: Reformen der Gemeindeexekutive: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden im Zeitraum 2007 - 2017 (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Bereich / Reform		Kanton Bern		Schweiz	
		Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemein-	in %
Verkleinerung der Exekutive	vor mehr als 5 Jahren	75	25.5	198	11.3
	vor weniger als 5 Jahren	29	9.9	91	5.2
	nein	175	59.5	1'432	81.7
	Versuch ohne Erfolg	15	5.1	32	1.8
	Fallzahl	294	100.0	1'753	100.0
Erhöhung Entschädigung der Gemeindeexekutive	vor mehr als 5 Jahren	72	24.4	358	20.4
	vor weniger als 5 Jahren	118	40.0	745	42.6
	nein	97	32.9	626	35.7
	Versuch ohne Erfolg	8	2.7	23	1.3
	Fallzahl	295	100.0	1'752	100.0

Im schweizweiten Vergleich hat in den vergangenen 10 Jahren fast ein ähnlich hoher Anteil der Gemeinden die Entschädigung für die Gemeindeexekutive erhöht wie im Kanton Bern: im Kanton Bern waren es 64.4% der Gemeinden, schweizweit 63 Prozent. Allerdings haben die Berner Gemeinden diese Massnahme etwas öfters als die Schweizer Gemeinden bereits zwischen 2007 und 2012 durchgeführt (BE: 24.4% vs. CH: 20.4%), während die Schweizer Gemeinden in den letzten 5 Jahren diesbezüglich etwas aktiver waren (BE: 40.0% vs. CH: 42.6%).

8 Die Zusammenarbeit mit dem Kanton und zwischen den Gemeinden

In diesem Kapitel geht es um die Zusammenarbeit der Berner Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben untereinander und die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Im ersten Unterkapitel wird der Themenbereich der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) behandelt. Im zweiten Unterkapitel wird auf die Aufteilung der Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen zwischen dem Kanton und den Gemeinden in einzelnen Politikbereichen eingegangen.

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bedeutet die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe durch eine einzelne Gemeinde, durch mehrere Gemeinden gemeinsam oder durch eine dritte juristische Person. Die Aufgabenerfüllung dient dabei mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig (Steiner 2002: 90).

8.1 Interkommunale Zusammenarbeit

Im Rahmen dieses Unterkapitels wird zunächst auf die allgemeine Entwicklung der IKZ in den letzten Jahren eingegangen. Anschliessend wird die IKZ nach Aufgabenbereichen diskutiert. Die Organisationsformen der IKZ sind schliesslich Gegenstand des letzten Teils des Unterkapitels.

8.1.1 Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Kanton Bern hat insbesondere zwischen 2000 und 2009 stark an Bedeutung gewonnen: zwischen 2000 und 2005 bzw. 2004 und 2009 gaben 89.0 Prozent bzw. 79.2 Prozent der Gemeinden an, dass die IKZ in der entsprechenden Zeitperiode zugenommen hat (vgl. Tabelle 42). Für den Zeitraum zwischen 2012 und 2017 ist dieser Wert nicht mehr ganz so hoch: gut die Hälfte (52%) der Berner Gemeinden hat die IKZ weiter intensiviert, knapp die Hälfte (47.3%) gibt an, dass die interkommunale Zusammenarbeit gleichgeblieben ist. Lediglich 0.7 Prozent der Gemeinden konstatieren eine Abnahme der IKZ in dieser Zeitperiode.

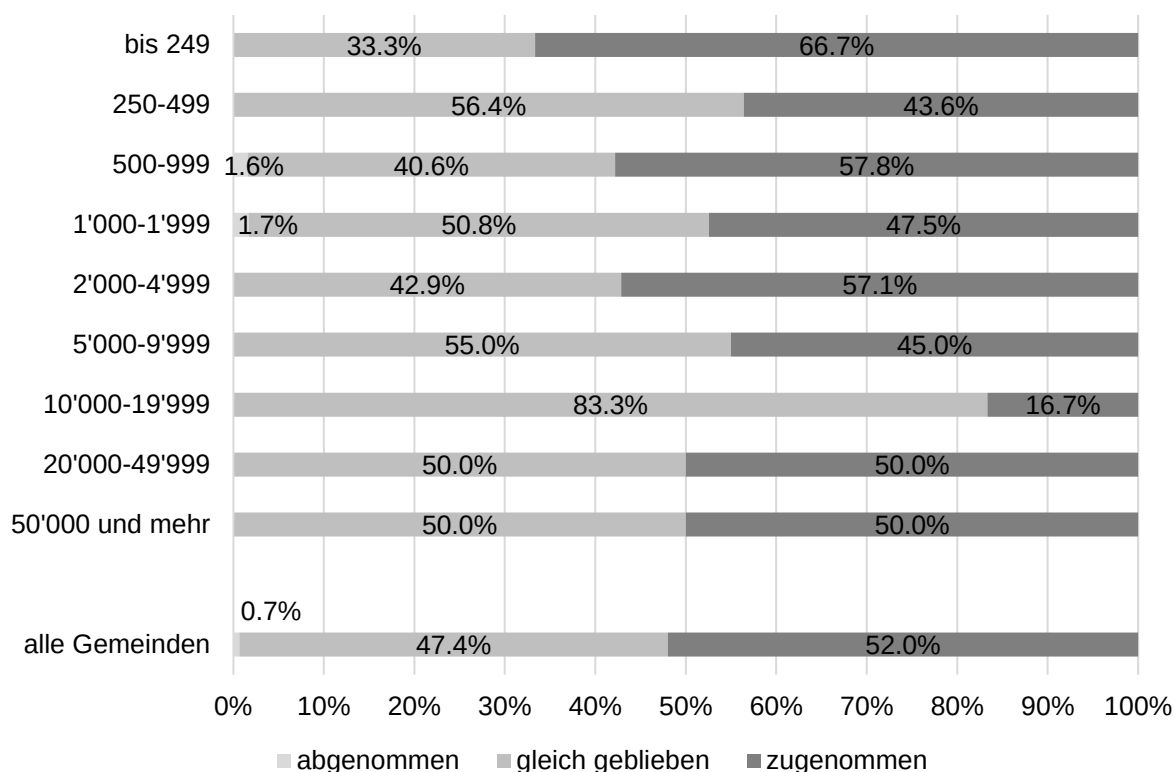
Schweizweit gibt ein leicht höherer Anteil der Gemeinden an, dass die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zwischen 2012 und 2017 zugenommen hat (55.9 %). In 42.8 Prozent der Schweizer Gemeinden ist sie stabil geblieben, abgenommen hat sie in 1.3 Prozent der Gemeinden.

Tabelle 42: Veränderung der interkommunalen Zusammenarbeit: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden in den Zeiträumen 2012 – 2017, 2004 – 2009 und 1999 – 2005 (Befragungen 2017, 2009, 2005).

	2012 – 2017		2004 – 2009		2000 – 2005	
	Anzahl Gde.	in %	Anzahl Gde.	in %	Anzahl Gde.	in %
Kanton Bern						
zugenommen	157	52.0	183	79.2	288	87.0
gleich geblieben	143	47.3	48	20.8	41	12.4
abgenommen	2	0.7	0.0	0.0	2	0.6
Fallzahlen	302	100.0	231	100.0	331	100.0
Schweiz						
zugenommen	1'000	55.9	1'055	74.7	1'543	71.8
gleich geblieben	765	42.8	348	24.6	600	27.9
abgenommen	24	1.3	9	0.6	6	0.3
Fallzahlen	1'789	100.0	1'412	100.0	2'149	100.0

Abbildung 8 zeigt die Veränderung der IKZ im Zeitraum 2012 – 2017 für die Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse. Der Anteil der Gemeinden mit zunehmender IKZ schwankt zwischen den Gemeindegrössenklassen teilweise erheblich. Am häufigsten hat die IKZ bei den kleinsten Gemeinden mit bis 249 Einwohnerinnen und Einwohnern zugenommen (66.7%). Danach folgen fast gleichauf die Gemeinden mit 500 bis 999 Einwohnenden (57.8%) und diejenigen mit 2'000 bis 4'999 Einwohnenden (57.1%). In den anderen Gemeindegrössenkategorien findet sich im Vergleich zum Kantonsdurchschnitt eine geringere Ausbaurate der IKZ. Die geringste Zuwachsquote weisen mit 16.7 Prozent die kleinen Städte mit 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohnern auf. Bei allen anderen Grössenkategorien geben jeweils mehr als zwei von fünf Gemeinden an, dass die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in der betrachteten Zeitperiode zugenommen hat. Abgenommen hat sie einzig in einigen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 500 bis 1'999.

Abbildung 8: Veränderung der interkommunalen Zusammenarbeit: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse im Zeitraum 2012 – 2017 (Befragung 2017).



Fallzahlen: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 302$.

8.1.2 Interkommunale Zusammenarbeit nach Aufgabenbereichen

Tabelle 43 zeigt, in welchen Aufgabenbereichen bei den Berner und Schweizer Gemeinden IKZ existiert.

Nach Bereichen betrachtet kooperieren die Berner Gemeinden am häufigsten im Sozialbereich mit einer oder mehreren Nachbargemeinden. Betrachtet man den Durchschnitt der Aufgaben, die diesem Bereich zugeordnet werden, geben 46.1 Prozent der Berner Gemeinden an, im Sozialbereich mit einer oder mehreren anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten. Besonders häufig ist dies bei der Sozialhilfe (82.1%) der Fall. Danach folgen die Spitex (64.7%), Jugendarbeit (59.1%) und familienergänzende Kinderbetreuung (56.6% - Aufgaben, bei welchen jeweils mehr als die Hälfte der Berner Gemeinden interkommunal zusammenarbeitet. Am wenigsten zusammengearbeitet wird in diesem Bereich bei der Integration

von Ausländerinnen und Ausländern (18.9%) sowie bei der Betreuung von Drogenabhängigen (20.1%).

Am zweithäufigsten finden sich IKZ-Lösungen im Bereich der Bildung. Mehr als ein Drittel der Berner Gemeinden arbeitet bei der Bildung mit anderen Gemeinden zusammen (37.4%).

Ebenfalls mehr als ein Drittel der Berner Gemeinden setzt im Bereich Sicherheit auf IKZ (37.1%). 65.8 Prozent arbeiten bei der Feuerwehr mit anderen Gemeinden zusammen, bei gemeindepolizeilichen Aufgaben hingegen sind es lediglich 8.3 Prozent der Gemeinden.

Auch im Bereich Kultur sind IKZ-Lösungen keine Ausnahme: gut ein Drittel (36.9%) der Gemeinden kooperiert hier mit einer oder mehreren Nachbargemeinden.

Heterogen präsentiert sich die IKZ bei Aufgaben, die dem Bereich der Infrastruktur zugeordnet werden. Im Durchschnitt über alle diesem Bereich zugeordneten Aufgaben ergibt sich lediglich ein Wert von 20.2 Prozent, dennoch gibt es Aufgaben, wo intensiv kooperiert wird: Am stärksten kooperieren die Gemeinden bei der Energieversorgung (47.5%), bei der Wasserversorgung (43.9%), beim Abwasser und der Kanalisation (39.7%), beim öffentlichen Verkehr (38.3%) sowie beim Abfall bzw. der Entsorgung (33.8%).

Knapp jede fünfte Berner Gemeinde kooperiert auch bei der Wirtschaftsförderung mit anderen Gemeinden (19.4%).

Am seltensten findet sich die Zusammenarbeit von Berner Gemeinden im Bereich Regierung und Verwaltung. Keine IKZ gibt es bei den Aufgaben der Gemeindebehörden (0%), sehr wenig Zusammenarbeit bei den Einwohnerdiensten (3.3%) und bei der Gemeindeverwaltung insgesamt (4%). Bei der Finanzverwaltung kennen lediglich 7 Prozent IKZ. Bei der Informatik hingegen sind Zusammenarbeiten geläufig: so kooperiert jede vierte Gemeinde (25.9%) bei der IT mit anderen Gemeinden.

Über alle Bereiche hinweg gesehen kooperieren die Berner Gemeinden fast gleich oft wie die Schweizer Gemeinden (BE: 29.3% versus CH: 28.7%, d.h. es ergibt sich eine Differenz von 0.6 Prozentpunkten). Beachtlichere Unterschiede zwischen den Berner und Schweizer Gemeinden zeigen sich bei den einzelnen Aufgaben. Deutlich häufiger als die Schweizer

Gemeinden kooperieren die Berner Gemeinden bei den folgenden Aufgaben: Sozialhilfe (+33.9 Prozentpunkte), Jugendarbeit (+22.9 Prozentpunkte), Kultur (+18.7 Prozentpunkte), familienergänzende Kinderbetreuung (+12.9 Prozentpunkte) sowie Wasserversorgung (+10.1 Prozentpunkte). Hingegen kooperieren die Schweizer Gemeinden bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben (-27.7 Prozentpunkte) sowie beim Abfall und der Entsorgung (-10.7 Prozentpunkte) markant häufiger als die Berner Gemeinden mit einer oder mehreren anderen Gemeinden.

Detailliert dargestellt wird dieser Vergleich der interkommunalen Zusammenarbeit im Kanton Bern und in der Schweiz in Tabelle 43.

Tabelle 43: Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit nach Bereichen: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragung 2017)

Bereich/Aufgabe	Kanton Bern	Schweiz	Differenz
*Bereich Soziales	46.1	39.8	+6.3
Unterstützung/Betreuung Ältere	47.3	48.5	-1.2
Jugendarbeit	59.1	36.2	+22.9
familienergänzende Kinderbetreuung	56.6	43.7	+12.9
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	33.1	31.6	+1.5
Alters- und Pflegeheime	49.7	57.4	-7.7
Sozialhilfe	82.1	48.2	+33.9
Betreuung Asylsuchende	29.6	24.9	+4.7
Betreuung Drogenabhängige	20.1	21.9	-1.8
Integration Ausländer	18.9	19.0	-0.1
Spitex	64.7	67.0	-2.3
Bereich Bildung**	37.4	35.9	+1.5
Bereich Kultur	36.9	18.2	+18.7
Bereich Infrastruktur	20.2	23.2	-3.0
Sport/Sportanlagen	7.6	11.7	-4.1
Bewilligung Baugesuche	9.6	12.3	-2.7
Raum- und Zonenplanung	5.6	13.5	-7.9
Landschafts- und Ortsbildschutz	10.3	12.0	-1.7
öffentliche Bauten	1.0	6.9	-5.9
öffentlicher Verkehr	38.3	40.4	-2.1
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	1.7	8.5	-6.8
Wasserversorgung	43.9	33.8	+10.1
Abwasser/Kanalisation	39.7	42.0	-2.3
Abfall/Entsorgung	33.8	44.5	-10.7

Energieversorgung	47.5	44.2	+3.3
Umweltschutz	3.1	8.5	-5.4
Bereich Sicherheit	37.1	49.0	-11.9
Feuerwehr	65.8	62.0	+3.8
gemeindepolizeiliche Aufgaben	8.3	36.0	-27.7
Bereich Regierung u. Verwaltung	8.1	9.1	-1.0
Gemeindeverwaltung: insgesamt	4.0	3.1	+0.9
Informatik	25.9	32.4	-6.5
Finanzverwaltung	7.4	5.4	+2.0
Einwohnerdienste	3.3	4.1	-0.8
Gemeindeexekutive	0.0	0.7	-0.7
Bereich Wirtschaftsförderung	19.4	25.3	-5.9
Mittelwert	29.3	28.7	+0.6

Bemerkung: Fett: Werte > Mittelwert. Kursiv: Werte > 20% resp. Differenz > +/-10 Prozentpunkte. *: Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. ** Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 293$, $n_{\max} = 302$. CH: $n_{\min} = 1'726$, $n_{\max} = 1'771$.

Im Folgenden wird die Anzahl Bereiche mit IKZ in den Berner Gemeinden im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden untersucht. In die Betrachtung mit einbezogen werden insgesamt 32 verschiedene Aufgabenbereiche, die für die Gemeinden von Wichtigkeit sind. Durchschnittlich arbeiten die Berner Gemeinden in 9.1 Aufgabenbereichen mit anderen Gemeinden zusammen (Mittelwert; der Median beträgt 9.0). Lediglich 11.9 Prozent der Berner Gemeinden weisen weniger als 5 Bereiche mit IKZ auf. 44.7 Prozent der Berner Gemeinden kooperieren in 5 bis 9 Aufgabenbereichen mit einer oder mehreren anderen Gemeinden. Immerhin fast ein Drittel (32.8%) arbeitet in 10 bis 14 Bereichen mit anderen Gemeinden zusammen, jede zehnte Gemeinde (9.9%) sogar in 15 bis 19 Bereichen, und 0.7 Prozent in 20 Bereichen oder mehr.

Im Vergleich zu allen Schweizer Gemeinden bestehen in den Berner Gemeinden geringfügig mehr interkommunale Kooperationen: der Mittelwert der Anzahl Bereiche mit IKZ beträgt in den Berner Gemeinden 9.1, schweizweit beläuft sich dieser auf 8.9. Der Medianwert ist jedoch derselbe (Median BE: 9.0; Median CH: 9.0) (vgl. Tabelle 44).

Tabelle 44: Anzahl Bereiche mit interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ): Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden (Befragung 2017).

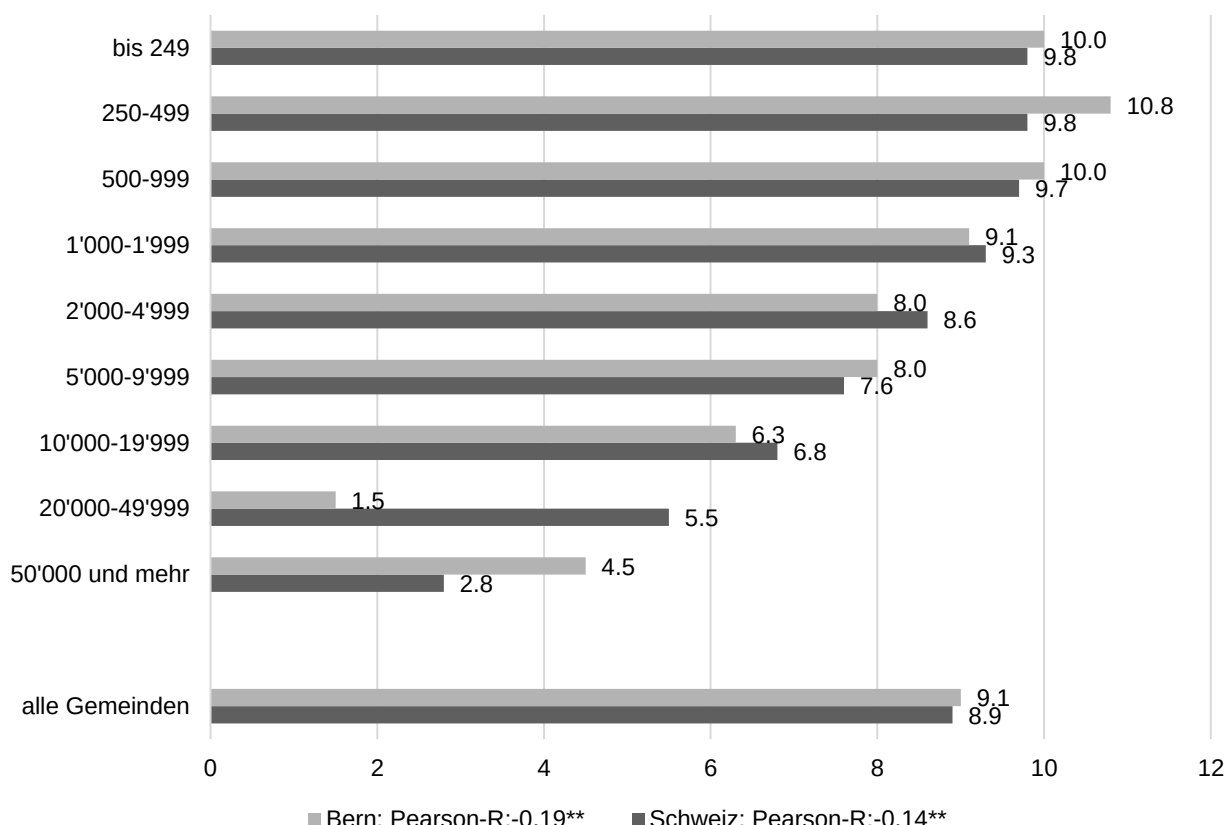
Zusammenarbeit	Kanton Bern		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
Anzahl Bereiche mit IKZ				
Weniger als 5	36	11.9	282	15.9
5 – 9	135	44.7	770	43.3
10 – 14	99	32.8	527	29.6
15 – 19	30	9.9	169	9.5
20 und mehr	2	0.7	31	1.7
Fallzahlen	302		1'779	
Mittelwert	9.1		8.9	
Median	9.0		9.0	

Bemerkung: Insgesamt wurde die interkommunale Zusammenarbeit für 32 Aufgabenbereiche erhoben.

Nach Gemeindegrösse unterteilt zeigt sich, dass die kleineren Berner Gemeinden tendenziell in mehr Bereichen mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten als die Grösseren: Gemeinden mit bis zu 999 Einwohnerinnen und Einwohnern kooperieren in 10 Aufgabenbereichen oder mehr. Bei den mittelgrossen und grossen Gemeinden nimmt diese Zahl ab. Die Gemeinden mit 1'000 bis 1'999 Einwohnerinnen und Einwohnern liegen gleichauf mit dem Kantonsschnitt von 9.1 Aufgaben mit IKZ, die grösseren Gemeinden und die Städte weisen unterdurchschnittlich viele Aufgaben mit IKZ auf. Am wenigsten kooperieren die mittelgrossen Städte mit einer Einwohnerzahl von 20'000 bis 49'999 mit anderen Gemeinden (durchschnittlich 1.5 Aufgabenbereiche mit IKZ), gefolgt von den grossen Städten mit 50'000 und mehr Einwohnenden (4.5) und den kleinen Städten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnenden (6.3) (vgl. Abbildung 9).

Im nationalen Vergleich kooperieren die Berner Gemeinden mit bis zu 999 Einwohnerinnen und Einwohnern in leicht mehr Aufgabenbereichen mit anderen Gemeinden, ebenso Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 5'000 und 9'999 und Städte mit 50'000 Einwohnenden und mehr. Bei den restlichen Grössen Kategorien weisen die Schweizer Gemeinden etwas mehr Aufgabenbereiche mit IKZ aus als die Berner Gemeinden (vgl. Abbildung 27).

Abbildung 9: Anzahl Bereiche mit interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ): Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden nach Gemeindegrösse (Mittelwerte; Befragungen 2017).



Bemerkung: **: Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Fallzahlen: BE: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 302$; CH: $n_{\min} = 6$, $n_{\max} = 1'779$.

8.1.3 Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit

Die IKZ kann vertraglich geregelt sein, oder es wird dafür eigens eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche juristische Person gegründet. Unter öffentlich-rechtlichen juristischen Personen versteht man Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Stiftungen, selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Regionalkonferenzen. Privatrechtliche juristische Personen sind Vereine, Genossenschaften, privatrechtliche Stiftungen und Aktiengesellschaften.

Für 41.2 Prozent der Berner IKZ-Projekte existiert eine vertragliche Vereinbarung. Nur knapp weniger (39.3%) sind in der Form einer öffentlich-

rechtlichen juristischen Person geregelt (vgl. Tabelle 45). Die privatrechtliche Organisationsform wurde bei 19.5 Prozent der IKZ-Projekte gewählt.

Im Bereich Regierung und Verwaltung kommen vertragliche Lösungen am häufigsten vor (78.8%). Bei der Gemeindeverwaltung sind alle bestehenden IKZ-Projekte vertraglich geregelt, bei den Einwohnerdiensten 90 Prozent, bei der Informatik 75.6 Prozent und bei der Finanzverwaltung 72.8 Prozent. Weitere Aufgaben, in denen die IKZ relativ oft durch Verträge geregelt wird, sind gemeindepolizeiliche Aufgaben (76%), die Bewilligung der Baugesuche (72.4%) sowie die Jugendarbeit (60.1%).

Verbandslösungen werden am häufigsten beim Abwasser bzw. der Kanalisation (74.8%), beim öffentlichen Verkehr (61.4%), bei der Wasserversorgung (61.3%), bei der Kultur (60.4%) und bei der Wirtschaftsförderung (59.6%) gewählt. Es handelt sich oft um infrastrukturintensive Aufgaben.

Die privatrechtliche Organisationsform ist besonders beliebt bei der Energieversorgung (54.9%). Auch bei der Spitex (46.4%), beim privaten Verkehr (40%), bei der Raum- und Zonenplanung (37.5%) sowie bei den öffentlichen Bauten (33.4%) wird mehr als ein Drittel der Aufgaben, bei denen mit anderen Gemeinden zusammengearbeitet wird, mittels einer privatrechtlichen Lösung organisiert.

In den Berner Gemeinden wird die vertragliche Organisationsform etwas häufiger gewählt als in den Schweizer Gemeinden (BE: 41.2%; CH: 32.1%; dies entspricht einer Differenz von +9.1 Prozentpunkten). Hingegen sind Gründungen von öffentlich-rechtlichen Organisationen in den Gemeinden im Kanton Bern weniger verbreitet als in den Schweizer Vergleichsgemeinden (BE: 39.3%; CH: 50.6%; Differenz von -11.3 Prozentpunkten). Die privatrechtliche Organisationsform ist in den Berner Gemeinden nur leicht häufiger anzutreffen als in den Schweizer Gemeinden (Differenz von +2.2 Prozentpunkten).

Obschon es dominierende Formen gibt, scheint die rechtliche Regelung der IKZ durch die Gemeinden durchaus flexibel gehandhabt zu werden. Die Gemeinden nutzen ihren Handlungsspielraum und wählen die aus ihrer Sicht optimale Organisationsform für die gemeinsame Erfüllung einer Aufgabe.

Tabelle 45: Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit nach Bereichen: Vergleich zwischen Berner und Schweizer Gemeinden (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

Aufgabenbereiche	Kanton Bern				Schweiz			
	Vertrag	Verband	privatr. Org.	N=	Vertrag	Verband	privatr. Org.	N=
*Bereich Soziales	42.5	36.0	21.5	1'382	29.8	52.1	18.0	6'987
Unterstützung/Betreuung Ältere	39.4	35.2	25.4	143	24.8	54.7	20.5	854
Jugendarbeit	60.1	28.7	11.2	178	49.8	34.9	15.3	637
familienergänzende Kinderbetreuung	53.0	17.3	29.7	168	30.2	40.2	29.6	766
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	38.4	51.5	10.1	99	18.8	72.7	8.5	554
Alters- und Pflegeheime	17.6	52.0	30.4	148	20.8	57.3	21.9	1'008
Sozialhilfe	53.8	45.4	0.8	247	36.8	60.5	2.7	848
Betreuung Asylsuchende	46.1	33.7	20.8	89	39.6	50.1	10.3	437
Betreuung Drogenabhängige	33.3	46.7	20.0	60	27.0	58.9	14.1	382
Integration Ausländer	30.4	46.4	23.2	56	27.9	58.2	13.9	330
Spitex	30.9	22.7	46.4	194	28.1	44.1	27.8	1171
Bereich Bildung**	53.1	45.1	1.8	113	40.4	57.5	2.1	633
Bereich Kultur	32.4	60.4	7.2	111	32.4	48.1	19.5	318
Bereich Infrastruktur	28.4	44.8	26.8	725	26.0	51.7	22.4	4'882
Sport/Sportanlagen	43.5	34.8	21.7	23	32.0	47.6	20.4	206
Bewilligung Baugesuche	72.4	17.2	10.3	29	46.0	34.6	19.4	217
Raum- und Zonenplanung	50.0	12.5	37.5	16	22.8	39.7	37.5	237
Landschafts- und Ortsbildschutz	29.0	51.6	19.4	31	19.0	56.2	24.8	210
öffentliche Bauten	33.3	33.3	33.4	3	22.3	40.5	37.2	121
öffentlicher Verkehr	18.4	61.4	20.2	114	17.1	63.0	19.9	703
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	40.0	20.0	40.0	5	24.3	45.3	30.4	148
Wasserversorgung	16.7	61.3	22.0	132	27.1	56.3	16.6	597
Abwasser/Kanalisation	18.5	74.8	6.7	119	26.8	66.4	6.8	738
Abfall/Entsorgung	46.1	23.5	30.4	102	32.7	49.1	18.2	784
Energieversorgung	26.8	18.3	54.9	142	22.8	34.8	42.4	773
Umweltschutz	55.6	22.2	22.2	9	21.6	66.2	12.2	148
Bereich Sicherheit	56.9	42.6	0.5	223	49.0	48.6	2.4	1'720
Feuerwehr	54.5	45.5	0.0	198	47.1	51.3	1.6	1091
gemeindepolizeiliche Aufgaben	76.0	20.0	4.0	25	52.3	44.0	3.7	629
Bereich Regierung und Verwaltung	78.8	4.0	17.2	122	53.5	24.2	22.3	807
Gemeindeverwaltung: insgesamt	100.0	0.0	0.0	12	67.3	25.4	7.3	55
Informatik	75.6	2.6	21.8	78	51.5	22.4	26.1	571
Finanzverwaltung	72.8	13.6	13.6	22	59.3	18.8	21.9	96
Einwohnerdienste	90.0	0.0	10.0	10	54.2	38.9	6.9	72
Gemeindeexekutive	0.0	0.0	0.0	0	38.5	53.8	7.7	13
Bereich Wirtschaftsförderung	24.1	59.6	17.3	58	20.4	62.2	17.4	436
Bereiche Total	41.2	39.3	19.5	2'734	32.1	50.6	17.3	15'783

Bemerkung: *: Die Bereichswerte entsprechen dem gewichteten Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. **: Schulgemeinden wurden nicht befragt.

8.2 Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden

Die Zusammenarbeit und Konflikte zwischen Kanton und Gemeinden sind in der Öffentlichkeit öfters ein Thema, insbesondere wenn es um Lastenverschiebungen geht. Rund ein Viertel (23.9%) der Berner Gemeinden erachtet die Zusammenarbeit mit dem Kanton als „gut“, 40.6 Prozent als „eher gut“. Als „mittelmässig“ wird die Zusammenarbeit durch rund ein Drittel der Gemeinden bewertet (33.2%). Ein kleiner Anteil von 2.3 Prozent beurteilt die Zusammenarbeit mit dem Kanton als „eher schlecht“ und keine Gemeinde als „schlecht“. Gegenüber der Befragung 2005 wird die Zusammenarbeit mit dem Kanton im Jahr 2017 leicht besser beurteilt: Der Anteil der Gemeinden, welcher die Zusammenarbeit als „gut“ erachtet, stieg um 2.0 Prozentpunkte, derjenige mit der Antwort „eher schlecht“ sank um -1.6 Prozentpunkte. Bei den restlichen Antwortmöglichkeiten ergeben sich nur geringfügige oder keine Veränderungen zwischen 2005 und 2017 (vgl. Tabelle 46).

Tabelle 46: Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton (Befragungen 2017, 2005: Vergleich des Kantons Bern).

Zusammenarbeit mit Kanton	Bern 2017		Bern 2005		Differenz 17-05
	N	in %	N	in %	
gut	72	23.9	73	21.9	2.0
eher gut	122	40.6	136	40.7	-0.1
mittelmässig	100	33.2	111	33.2	0.0
eher schlecht	7	2.3	13	3.9	-1.6
schlecht	0	0.0	1	0.3	-0.3
Fallzahlen	301	100.0	334	100.0	

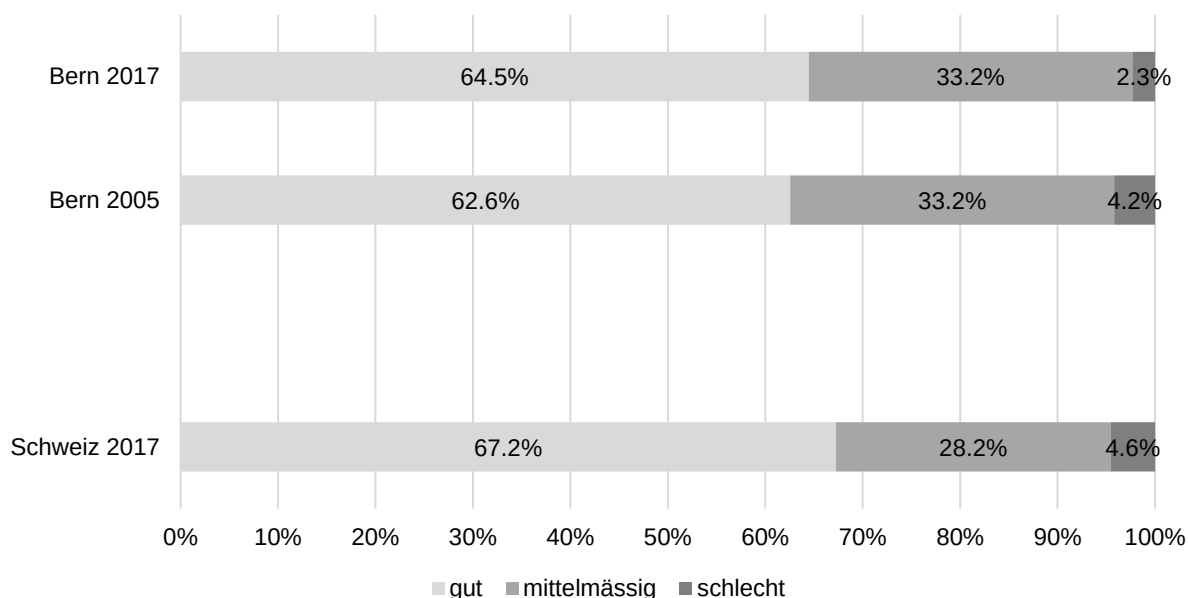
Bemerkung: Die Frage wurde 2009 nicht gestellt.

Für Abbildung 10 wurden die Antwortkategorien „gut“ und „eher gut“ sowie „schlecht“ und „eher schlecht“ zu jeweils einer Kategorie („gut“ bzw. „schlecht“) zusammengefasst. Die Antwortkategorie „mittelmässig“ bleibt als solche bestehen. Dabei zeigt sich, dass in der aktuellen Befragung

knapp zwei Drittel der Berner Gemeinden die Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern positiv beurteilen (64.5%). Zwischen 2005 und 2017 ist dieser Anteil leicht angestiegen (von 62.6% im 2005 auf 64.5% im 2017). Der Anteil der Gemeinden, welcher die Zusammenarbeit als mittelmässig erachtet – nämlich ein Drittel der Gemeinden (33.2%), ist während dieser Zeitperiode konstant geblieben. Nur wenige Gemeinden, nämlich 2.3 Prozent, erachten die Zusammenarbeit mit dem Kanton als negativ. Dies sind weniger als im Jahr 2005 (4.2%). Es kann also konstatiert werden, dass die Gemeinden die Zusammenarbeit mit dem Kanton mehrheitlich als zufriedenstellend erachten und dass gegenüber der Befragung von 2005 eine leichte Verbesserung festgestellt werden kann. Optimierungspotenzial besteht aber dennoch, da gut ein Drittel der Gemeinden nicht wirklich zufrieden ist mit der Beziehung zum Kanton.

Im Vergleich zu den Schweizer Gemeinden beurteilen die Berner Gemeinden die Zusammenarbeit mit dem Kanton etwas kritischer: Schweizweit bewerten gut zwei Drittel der Gemeinden die Zusammenarbeit als positiv (67.2%; gegenüber 64.5% im Kanton Bern. Jedoch ist auch der Anteil der Gemeinden, welche die Zusammenarbeit mit „ihrem“ Kanton als negativ beurteilen, schweizweit höher als im Kanton Bern (4.6% in den Schweizer Gemeinden gegenüber 2.3% in den Berner Gemeinden).

Abbildung 10: Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton (Befragungen 2017, 2005: Vergleich des Kantons Bern und der Schweiz).



Bemerkung: Die Antwortkategorien «schlecht» und «eher schlecht» sowie «gut» und «eher gut» wurden zu jeweils einer Kategorie («schlecht» bzw. «gut») zusammengefasst. Fallzahlen: BE 2017= 301; BE 2005= 334; CH 2017= 1'795. Die Frage wurde 2009 nicht gestellt.

Aufgeschlüsselt nach Gemeindegrösse (vgl. Tabelle 47) ergibt sich für das Jahr 2017 folgendes Bild: Fasst man die Antwortkategorien „gut“ und „eher gut“ zusammen, zeigen sich die Städte mit 20'000 bis 49'999 Einwohnerinnen und Einwohnern am zufriedensten mit der Zusammenarbeit mit dem Kanton (100%). Werte über dem Kantonsschnitt weisen ebenfalls die Gemeinden mit 1'000 bis 1'999 Einwohnern (72.9%), 5'000 bis 9'999 Einwohnern (70%) sowie die kleinen Gemeinden mit 250 bis 499 Einwohnern aus. Am wenigsten oft wird die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton von den kleinen Städten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnenden (41.7%), von den grossen Städten (50'000 Einwohnende und mehr) sowie von den Kleinstgemeinden (weniger als 250 Einwohnende; 59.2%) als positiv bewertet (Zusammenzug der Antwortkategorien „gut“ und „eher gut“). Einzig in den Grössenkategorien mit 250 bis 999 und 2'000 bis 9'999 finden sich einzelne Gemeinden, welche die Zusammenarbeit mit dem Kanton als negativ einstufen.

Tabelle 47: Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton: Vergleich des Kantons Bern nach Grösse (Angaben in Prozent, Befragungen 2017).

Gemeindegrösse					
Anzahl Einwohner	gut	eher gut	mittel-mässig	eher schlecht	schlecht
bis 249	22.2	37.0	40.8	0.0	0.0
250 – 499	24.3	43.2	27.0	5.5	0.0
500 – 999	25.0	39.0	34.4	1.6	0.0
1'000 – 1'999	28.8	44.1	27.1	0.0	0.0
2'000 – 4'999	19.2	41.0	35.9	3.8	0.0
5'000 – 9'999	35.0	35.0	25.0	5.0	0.0
10'000 – 19'999	16.7	25.0	58.3	0.0	0.0
20'000 – 49'999	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
50'000 und mehr	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
Alle Gemeinden	23.9	40.6	33.2	2.3	0.0

Bemerkung: Fallzahlen: $n_{\min} = 2$, $n_{\max} = 78$.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nach Olson (1969) besagt, dass idealerweise der Kreis der Bezüger und der Finanzierung eines öffentlichen Gutes identisch ist. In Anlehnung an dieses Konzept wurden die Gemeinden zu ihrer Perspektive auf die Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenz in 13 Politikbereichen befragt (vgl. Tabelle 48). Die Vollzugskompetenz ist bei der Mehrheit der Politikbereiche bei den Gemeinden. Einzig in den zwei Bereichen öffentlicher Verkehr (0.49) und Gesundheitswesen (0.67) sehen die Gemeinden die Vollzugskompetenz geteilt und beim Kanton. Die Finanzierungskompetenz ist ebenfalls häufiger bei den Gemeinden. Bei den Politikbereichen Primarschule (0.01), Sozialhilfe (0.01), öffentlicher Verkehr (0.01) und Gesundheitswesen (0.48) ist im Kanton Bern eine geteilte Finanzierung evident. Auch die Entscheidungskompetenz liegt in vielen abgefragten Politikbereichen bei den Gemeinden. Im Bereich Primarschule (0.05), der Bau- und Zonenordnung (0.18) sowie Polizei und Sicherheit (0.09) ist von einer geteilten Kompetenz auszugehen. Im öffentlichen Verkehr (0.60) und dem Gesundheitswesen (0.76) hat der Kanton die Entscheidungskompetenz inne.

Tabelle 48: Verteilung der Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen zwischen den Gemeinden und dem Kanton Bern (Mittelwert; Befragung 2017)

Politikbereich	Vollzug	Finanzierung	Entscheidung	fiskalische Äquivalenz
Primarschule	-0.50	0.01	0.05	0.41
Bau- und Zonenordnung	-0.64	-0.86	0.18	0.56
Baubewilligungen	-0.66	-0.83	-0.31	0.28
Polizei/Sicherheit	-0.05	-0.13	0.09	0.20
Sozialhilfe	-0.56	0.01	-0.04	0.45
öffentlicher Verkehr	0.49	0.01	0.60	0.38
Gesundheitswesen	0.67	0.48	0.76	0.20
Jugendfragen	-0.70	-0.40	-0.49	0.24
Krippenbetreuung	-0.63	-0.12	-0.18	0.34
Altenbetreuung	-0.43	-0.18	-0.12	0.23
Wohnungsbau	-0.80	-0.75	-0.66	0.12
Kultur	-0.53	-0.33	-0.35	0.18
Sport	-0.76	-0.66	-0.70	0.07

Bemerkung: Antwortmöglichkeiten „bei Gemeinde“= -1, „geteilt“=0 und „beim Kanton“=1. Berechnung fiskalische Äquivalenz: durchschnittlicher Abstand zwischen den Antworten Vollzug/Finanzierung/Entscheidung berechnet pro Gemeinde. Lesebeispiel fiskalische Äquivalenz von 0 bedeutet, dass die Vollzugs-, Finanzierungs- und die Entscheidungskompetenz in diesem Politikbereich dem gleichen Träger zugeordnet ist. Fallzahlen: $n_{\min} = 244$, $n_{\max} = 285$, $n_{\min} = 244$, $n_{\max} = 284$; Entscheidung $n_{\min} = 244$, $n_{\max} = 280$

9 Gemeindefusionen

Im Kanton Bern wurde, wie in einigen anderen Kantonen auch, die Zahl der Gemeinden in den vergangenen Jahren reduziert. Im Jahr 2000 zählte der Kanton Bern noch 400 Gemeinden, im Jahr 2010 waren es 388 und per 1.1.2017 und damit Stichtag dieser Studie gab es noch 351 Berner Gemeinden. Insbesondere mit der Einführung des Gemeindefusionsgesetzes im Jahr 2005 wurde die Fusionstätigkeit intensiver (vgl. Kanton Bern 2017).

Weiterhin sind Gemeindefusionen kein Tabu im Kanton Bern: Zwischen 2010 und 2017 wurde in knapp der Hälfte (48.8%) der Berner Gemeinden über einen möglichen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert. Schweizweit beläuft sich der Anteil der Gemeinden, die Fusionen thematisierten, auf genau dasselbe Niveau (48.8%) (vgl. Tabelle 49). Die Häufigkeit von Fusionsdiskussionen in den Schweizer Gemeinden hat im Jahr 2017 im Vergleich zu vor 20 Jahren deutlich zugenommen – 1998 gaben 18.2 Prozent der Befragten an, dass Fusionen in ihrer Gemeinde diskutiert werden, 2017 waren es fast die Hälfte aller Gemeinden.

Tabelle 49: Diskussion über Zusammenschluss mit Nachbargemeinden: Vergleich der Berner und Schweizer Gemeinden im Zeitraum 2010 – 2017 (Befragung 2017).

2010 - 2017	Bern		Schweiz	
Diskussion über Zusammenschluss mit Nachbargemeinde(n)	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
ja	148	48.8	880	48.8
nein	155	51.2	923	51.2
Fallzahlen	303	100.0	1'803	100.0

Bei der Unterscheidung nach Gemeindegrösse kann beobachtet werden, dass Fusionen im Kanton Bern insbesondere in kleineren Gemeinden intensiv diskutiert werden: rund zwei Drittel der Gemeinden mit bis 4999 Einwohnerinnen und Einwohnern geben an, mit einer oder mehreren Nachbargemeinden über einen allfälligen Zusammenschluss diskutiert zu haben (63% bei Gemeinden mit bis zu 249 Einwohnenden, 66.7% bei denjenigen mit 250 bis 499 Einwohnenden). Von den Gemeinden mit 500-999 Einwohnenden sowie den Städten (10'000-19'999 Einwohnende, 20'000-

49'999 Einwohnende sowie 50'000 und mehr Einwohnende) diskutierten in der betrachteten Zeitperiode jeweils genau die Hälfte (50%) Zusammenschlüsse mit Nachbargemeinden. Diese liegen damit praktisch gleichauf mit dem Kantonsdurchschnitt. Am wenigsten werden Fusionen in den mittelgrossen und grossen Berner Gemeinden thematisiert: von den grossen Gemeinden (mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden) diskutierten zwischen 2010 und 2017 nur gut ein Drittel (35%) Zusammenschlüsse, bei den Gemeinden mit 2'000 bis 4'999 Einwohnenden waren es 41 Prozent, bei denjenigen mit 1'000 bis 1'999 Einwohnenden 44.1 Prozent. In diesen drei Grössenkategorien mit Einwohnerzahlen zwischen 1'000 bis 9'999 werden Fusionen also unterdurchschnittlich oft thematisiert (vgl. Tabelle 50).

Tabelle 50: Diskussion über Zusammenschluss mit Nachbargemeinden: Vergleich der Berner Gemeinden nach Gemeindegrösse im Zeitraum 2010 – 2017 (Befragung 2017).

Diskussion Zusammenschluss	Ja		Nein		N
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %	
bis 249	17	63.0	10	37.0	27
250 – 499	26	66.7	13	33.3	39
500 – 999	32	50.0	32	50.0	64
1'000 – 1'999	26	44.1	33	55.9	59
2'000 – 4'999	32	41.0	46	59.0	78
5'000 – 9'999	7	35.0	13	65.0	20
10'000 – 19'999	6	50.0	6	50.0	12
20'000 – 49'999	1	50.0	1	50.0	2
50'000 und mehr	1	50.0	1	50.0	2
alle Gemeinden	148	48.8	155	51.2	303
Pearson-R:		-0.01			

Bemerkung: Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable = Einwohnerzahl; abhängige Variable: 0 = «Nein», 1 = «Ja».

Die Berner Gemeinden wünschen sich vom Kanton bei Fusionsprojekten in erster Linie eine beratende und unterstützende Funktion, und zwar auf Wunsch der Gemeinde hin (59.3%). Gut ein Viertel der Befragten (26.1%) spricht sich für sanften Druck seitens des Kantons beispielsweise mittels eines finanziellen Anreizsystems für Gemeindezusammenschlüsse aus. Klar weniger oft werden die Optionen einer passiven Rolle des Kantons („geht den Kanton nichts an“; 6.3%) und die Möglichkeit von Zwangsfusionen (8.3%) genannt.

In Bezug auf die gewünschte Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen sind leichte Unterschiede zwischen den Berner Gemeinden und der Gesamtschweiz zu erkennen. Die Berner Gemeinden wünschen sich gegenüber allen Schweizer Gemeinden leicht häufiger eine Beratungsfunktion des Kantons bei Fusionen (BE: 59.3% vs. CH: 55.9%) und ein etwas höherer Anteil befürwortet Zwangsfusionen (BE: 8.3% vs. CH: 5.2%). Hingegen liegen sie beim Wunsch nach finanziellen Anreizen (BE: 26.1% vs. CH: 29.7%) und bei der passiven Rolle des Kantons (BE: 6.3% vs. CH: 9.2%) leicht unter den Schweizer Werten (vgl. dazu auch Tabelle 51).

Tabelle 51: Von den Gemeinden gewünschte Rolle des Kantons bei Gemeindezusammenschlüssen: Vergleich zwischen Berner und Schweizer Gemeinden (Befragung 2017).

Gewünschte Rolle des Kantons	Bern 2017		Schweiz 2017	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
aktiv - mit Möglichkeit zum Zwang	25	8.3	93	5.2
sanfter Druck (z. B. finanzieller Anreiz)	79	26.1	531	29.7
Beratung und Unterstützung (auf Wunsch)	179	59.3	998	55.9
geht den Kanton nichts an	19	6.3	165	9.2
Fallzahlen	302	100.0	1'787	100.0

Leichte Unterschiede bestehen auch gegenüber früheren Befragungen der Berner Gemeinden (vgl. Tabelle 52). Während 1998 lediglich 5.7 Prozent der Befragten Zwangsfusionen begrüßten, erreichte dieser Anteil mit 13.7 Prozent bei der Befragung 2005 den höchsten Wert, bevor er 2017 wiederum auf 8.3 Prozent sank. Die Befürworter von finanziellen Fusionsförderungsmassnahmen sind über die Befragungen 2005, 2009 und 2017 gesehen mit 30.3 Prozent über 28.8 Prozent zu aktuell 26.1 Prozent leicht rückläufig. Der Anteil der Gemeinden, die sich von Kanton eine Beratungsfunktion bei Gemeindefusionen wünscht, ist 2017 mit 59.3 Prozent höher als bei den vergangenen beiden Befragungen (2009: 51.3%; 2005: 57.3%).

Tabelle 52: Von den Gemeinden gewünschte Rolle des Kantons bei Gemeindezusammenschlüssen: Vergleich der Berner Gemeinden (Befragungen 2017, 2009 und 2005).

Gewünschte Rolle des Kantons	Bern 2017		Bern 2009		Bern 2005	
	N	in %	N	in %	N	in %
aktiv - mit Möglichkeit zum Zwang	25	8.3	31	13.7	19	5.7
aktiv - mit «sanftem Druck»	79	26.1	65	28.8	100	30.3
Beratung und Unterstützung (auf Wunsch)	179	59.3	116	51.3	189	57.3
geht den Kanton nichts an	19	6.3	14	6.2	22	6.7
Fallzahlen	302	100.0	226	100.0	330	100.0

Aufgeschlüsselt nach Gemeindegrösse lässt sich tendenziell erkennen, dass kleinere Gemeinden etwas häufiger eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion des Kantons befürworten: Gemeinden mit bis zu 999 Einwohnerinnen und Einwohnern erreichen Werte über dem Kantonsdurchschnitt, diejenigen mit mehr als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegen darunter. Bei den finanziellen Anreizen präsentiert sich die Situation gerade umgekehrt: Gemeinden ab einer Einwohnerzahl von 2'000 sowie Städte setzen überdurchschnittlich oft auf ein finanzielles Anreizsystem (aktiv – mit «sanftem Druck»). Des Weiteren wird ersichtlich, dass die Meinung, dass Gemeindezusammenlegungen keine Kantonsangelegenheit sind, lediglich in Gemeinden mit bis 9'999 Einwohnenden vorkommt. In den Städten ist diese Meinung unter den antwortenden Gemeinden nicht vorhanden (0.0%) (vgl. Tabelle 53). Die Idee von Zwangsfusionen findet bei den kleineren Städten am meisten Unterstützung (25%). Werte von mehr als 10 Prozent erreichen hier auch die mittelgrossen und grossen Gemeinden (12.8% bei den Gemeinden mit 2'000 bis 4'999 Einwohnenden, 15% bei denjenigen mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden).

Tabelle 53: Von den Gemeinden gewünschte Rolle des Kantons bei Gemeindezusammenschlüssen: Vergleich der Berner Gemeinden nach Einwohnerzahl (Angaben in Prozent; Befragung 2017).

	aktiv - mit Möglichkeit zum Zwang	aktiv - mit «sanftem Druck»	Beratung und Unterstützung (auf Wunsch)	geht den Kanton nichts an	N
-249	3.7	14.8	74.1	7.4	27
250 - 499	5.1	30.8	61.5	2.6	39
500 - 999	1.6	15.9	71.4	11.1	63
1'000 – 1'999	8.5	25.4	57.6	8.5	59
2'000 – 4'999	12.8	29.6	53.8	3.8	78
5'000 – 9'999	15.0	40.0	40.0	5.0	20
10'000 – 19'999	25.0	41.7	33.3	0.0	12
20'000 – 49'999	0.0	50.0	50.0	0.0	2
50'000 und mehr	0.0	50.0	50.0	0.0	2
alle Gemeinden	8.3	26.1	59.3	6.3	302

10 Schlussbemerkungen

Der vorliegende Bericht verfolgte zwei Hauptziele: erstens wird der Zustand der Berner Gemeinden im Jahr 2017 aus Sicht der Gemeinden dargestellt. Zweitens werden die Ergebnisse mit den Resultaten früherer Befragungen in einen zeitlichen Vergleich und mit den Angaben sämtlicher Schweizer Gemeinden in einen nationalen Kontext gestellt.

Die meisten Gemeinden schätzen ihre Autonomie gegenüber Bund und Kanton nur als gering bis mittelmässig ein. Sie liegen damit leicht unter dem Schweizer Mittel. Im Vergleich zu 2005 und 2009 haben die Berner Gemeinden ihre Einschätzung der Gemeindeautonomie nach unten korrigiert – eine nicht ungefährliche Entwicklung. Tendenziell werden Aufgaben von der kommunalen Ebene auf die kantonale verschoben. Dies entlastet zwar die Gemeinden und macht sie *prima vista* leistungsfähiger, dafür besteht eine Tendenz, dass die Gemeindeautonomie ausgehöhlt wird. Die geschaffenen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sind hierzu ein prägnantes Beispiel.

Die aktuelle Bestandsaufnahme zeigt, dass die Berner Gemeinden sich als relativ leistungsfähig einschätzen und das Leistungsniveau stabil geblieben ist. Die Probleme und Bedürfnisse der Gemeinden sind jedoch je nach Aufgabenbereich und Einwohnerzahl unterschiedlich. Die Unterschiede zwischen den Berner und den Schweizer Gemeinden sind insgesamt relativ gering. Gegenüber vergangenen Befragungen konnten insbesondere im Sozialbereich Verbesserungen bei der Aufgabenerfüllung festgestellt werden, während die Leistungsfähigkeit im Verwaltungs- und Baubereich kritischer betrachtet wird. Relativierend muss gesagt werden, dass es sich um eine Selbsteinschätzung handelt, und detaillierte Aussagen zur Performanz in einzelnen Bereichen weitergehender Untersuchungen mit objektiven Messkriterien bedürften. Dennoch gibt die Studie einen guten Überblick über das Wohlbefinden der Gemeinden und zu den problematischeren Aufgabenbereichen.

Die Gemeinden bieten von sich aus Beteiligungsmöglichkeiten für ihre Bevölkerung an, um diese stärker in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden und breit abgestützte und bürgernahe Lösungen zu finden. Informationsveranstaltungen haben sich als Standard durchgesetzt, zudem werden in vielen Gemeinden Bevölkerungsbefragungen und runde

Tische durchgeführt. Die Versammlungsgemeinde ist die meistverbreitete Organisationsform der Berner Gemeinden, allerdings ist eine Gemeindeversammlung mit durchschnittlich 68 Stimmberechtigten eher wenig besucht und es stellt sich die Frage nach der Repräsentativität. Nach Einschätzung der Gemeindeschreiber weisen die Berner Einwohner ein mittelgrosses Interesse an der Gemeindepolitik auf und liegen damit im nationalen Vergleich gleichauf.

Die Situation bei der Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutiven im Kanton Bern gestaltet sich als schwierig: Gut die Hälfte der Gemeinden bekundet hierbei Schwierigkeiten – dies ist im nationalen Vergleich ein überdurchschnittlich hoher Anteil. Es zeigt sich jedoch, dass bei der Ausgestaltung der Exekutivämter Reformen umgesetzt werden, um die Ämter attraktiver zu gestalten: Obwohl die ehrenamtliche Ausübung des Exekutivamts am weitesten verbreitet ist, hat die teilamtliche Anstellung zugenommen. Das generelle Entschädigungsniveau liegt jedoch trotz Erhöhungen nach wie vor deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt. Der Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven ist mit rund einem Viertel nach wie vor gering.

Im Rahmen der Befragung 2017 wurden die Gemeinden erstmals eingehender nach ihrer Organisations- und Führungsstruktur befragt. Fast alle Berner Gemeindeexekutiven sind nach einem Ressort- resp. Departementssystem organisiert. Operativ geführt wird die grosse Mehrheit der Berner Gemeinden durch den Gemeindeschreiber als Geschäftsführer. Damit kommt dem Gemeindeschreiber nebst dem Gemeindepräsidenten eine Schlüsselposition in der Gemeinde zu.

Die Berner Gemeinden sind durchaus offen für Reformen. Einzelne betriebliche Massnahmen und Anpassungen werden in Gemeinden aller Grössenklassen umgesetzt, während sich grosse Reformpakete eher auf die einwohnerreichen Gemeinden beschränken. Insbesondere seit der Einführung des Gemeindefusionsgesetzes im Jahr 2005 hat sich die Fusionstätigkeit intensiviert, und zwischen 2010 und 2017 wurde in knapp der Hälfte der Berner Gemeinden über einen möglichen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert. Dies deutet darauf hin, dass sich die Zahl der Gemeinden im Kanton Bern auch in den kommenden Jahren weiter verringern könnte.

Die Zusammenarbeit der Gemeinden hat sich in rund der Hälfte der Gemeinden auf einem hohen Niveau stabilisiert, bei rund der Hälfte wurde sie weiter ausgebaut. Im Bedarfsfall sind die Berner Gemeinden also bereit, mit anderen Gemeinden zu kooperieren. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die IKZ langsam an ihre Grenzen stösst und für weitere Effektivitäts und Effizienzsteigerungen neue Lösungen gesucht werden müssen.

Anhang: Fragebogen 2017

NATIONALE GEMEINDESCHREIBERBEFRAGUNG 2017

Stichtag: 1. Januar 2017

Dieser Fragebogen soll durch den/die **Gemeindeschreiber/-in** ausgefüllt werden. In der Regel ist nur eine Antwort möglich. Fragen mit mehreren Antwortmöglichkeiten sind speziell gekennzeichnet.

Wir danken Ihnen herzlich für Ihre wertvolle Mitarbeit bis zum **20. Januar 2017**:

Füllen Sie den Fragebogen am besten online aus: www.ipm.swiss/gemeindebefragung

oder

senden Sie den ausgefüllten Fragebogen an folgende Adresse: **Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Schanzeneckstrasse 1, Postfach 8573, CH-3001 Bern.**

Falls Sie Fragen haben, können Sie sich via **E-Mail** (gemeindebefragung@ipm.swiss) oder **telefonisch** (031 318 70 02) an Herrn Lukas Reichmuth wenden.

Für allfällige **Rückfragen von unserer Seite** wären wir dankbar, wenn Sie uns Ihre geschäftliche E-Mail-Adresse und/oder Telefonnummer mitteilen würden. Sie haben auch die Möglichkeit, über die **Resultate der Befragung** informiert zu werden. Ihre Kontaktangaben werden wir vertraulich behandeln und nicht an Dritte weitergeben.

Name Ihrer Gemeinde:

E-Mail Gemeindeschreiber/in:

Telefon Gemeindeschreiber/in:

Ich möchte über die Resultate der Befragung informiert werden: ja..... ☐ nein..... ☐

KOMMUNALE AUFGABEN

1. Gemeinden können in unterschiedlichem Masse von bestimmten **gesellschaftlichen Entwicklungen** betroffen sein. Wir haben nachfolgend eine Reihe solcher Entwicklungen aufgelistet. Bitte geben Sie uns an, ob und in welchem Ausmass **Ihre Gemeinde** davon betroffen ist.

	stark betroffen	zum Teil betroffen	nicht betroffen
Arbeitslosigkeit	☐	☐	☐
fehlende Arbeitsplätze in der Gemeinde	☐	☐	☐
Drogenproblem	☐	☐	☐
Kriminalität	☐	☐	☐
Sozialhilfeempfänger	☐	☐	☐
Überalterung.....	☐	☐	☐
wenige gute Steuerzahler	☐	☐	☐
knapper Wohnraum.....	☐	☐	☐
Verkehrsbelastung.....	☐	☐	☐
Umweltbelastung.....	☐	☐	☐
Unterbringung von Asylsuchenden.....	☐	☐	☐
Integration von Ausländern	☐	☐	☐
Verkleinerung Bauzone (Neues Raumplanungsgesetz).....	☐	☐	☐
starker Frankenkurs	☐	☐	☐

2. Es kann Probleme geben, welche die Gemeinden aufgrund **Arbeitsbelastung** oder **mangelnder Fachkompetenz** kaum in angemessener Weise bewältigen können. Sind in Ihrer Gemeinde solche **Leistungsgrenzen (LG)** sichtbar? Bitte beantworten Sie diese Frage für alle genannten Aufgaben.

	keine LG sichtbar	LG in Sicht	LG erreicht	LG überschritten	betrifft Gemeinde nicht
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	☐	☐	☐	☐	☐
Jugendarbeit	☐	☐	☐	☐	☐
familienergänzende Kinderbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	☐	☐	☐	☐	☐
Alters- und Pflegeheime	☐	☐	☐	☐	☐
Sozialhilfe	☐	☐	☐	☐	☐
Betreuung von Asylsuchenden	☐	☐	☐	☐	☐
Betreuung von Drogenabhängigen	☐	☐	☐	☐	☐
Integration von Ausländern	☐	☐	☐	☐	☐
Spitex	☐	☐	☐	☐	☐
Volksschule	☐	☐	☐	☐	☐
Kultur	☐	☐	☐	☐	☐
Sport/Sportanlagen	☐	☐	☐	☐	☐
Bewilligung von Baugesuchen	☐	☐	☐	☐	☐
Raum- und Zonenplanung	☐	☐	☐	☐	☐
Landschafts- und Ortsbildschutz	☐	☐	☐	☐	☐
öffentliche Bauten	☐	☐	☐	☐	☐
öffentlicher Verkehr	☐	☐	☐	☐	☐
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	☐	☐	☐	☐	☐
Wirtschaftsförderung	☐	☐	☐	☐	☐
Wasserversorgung	☐	☐	☐	☐	☐
Abwasser/Kanalisation	☐	☐	☐	☐	☐
Abfall/Entsorgung	☐	☐	☐	☐	☐
Energieversorgung	☐	☐	☐	☐	☐
Umweltschutz	☐	☐	☐	☐	☐
Feuerwehr	☐	☐	☐	☐	☐
gemeindepolizeiliche Aufgaben	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeverwaltung: insgesamt	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeverwaltung: Informatik	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeexekutive	☐	☐	☐	☐	☐

FINANZEN

3. Wie hat sich der Steuerfuss 2017 (die Steueranlage) Ihrer Gemeinde im Vergleich zum Jahr 2010 verändert?	gestiegen	☐
	gleich geblieben	☐
	gesunken	☐
	weiss nicht.....	☐
4. Wie hat sich der reale Ertrag aus der Einkommens- und Vermögenssteuer (natürliche und juristische Personen) in Ihrer Gemeinde seit 2010 verändert (ohne Berücksichtigung allfälliger Aufgabenteilungsverschiebungen)?	stark zugenommen.....	☐
	zugenommen	☐
	gleich geblieben	☐
	abgenommen	☐
	stark abgenommen	☐
5. Wie hat sich die Nettoverschuldung in Ihrer Gemeinde seit 2010 verändert?	stark zugenommen.....	☐
	zugenommen	☐
	gleich geblieben	☐
	abgenommen	☐
	stark abgenommen	☐
6. Wie steht Ihre Gemeinde im kantonalen Finanzausgleich ?	Gemeinde ist Nettozahlerin.....	☐
	Gemeinde ist Nettoempfängerin.....	☐
	Gemeinde ist nicht betroffen	☐
	es existiert kein Finanzausgleich.....	☐
	weiss nicht.....	☐
7. Wie gross ist der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen der Gemeinde?	weniger als 25%.....	☐
	zwischen 25 und 49%.....	☐
	zwischen 50 und 64%.....	☐
	zwischen 65 und 80%.....	☐
	mehr als 80%.....	☐
	weiss nicht.....	☐

FÜHRUNGSTRUMENTE

8. Welche der folgenden **Instrumente** nutzen Sie in Ihrer Gemeinde?

	mehr als 5 Jahre	weniger als 5 Jahre	nicht genutzt	gab erfolglose Versuche
Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	☐	☐	☐	☐
Globalbudgets.....	☐	☐	☐	☐
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	☐	☐	☐	☐
Produktdefinitionen.....	☐	☐	☐	☐
Leistungsaufträge an Verwaltung	☐	☐	☐	☐
Controlling	☐	☐	☐	☐
Evaluationen	☐	☐	☐	☐
leistungsabhängige Entlohnung.....	☐	☐	☐	☐
Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing)	☐	☐	☐	☐
Public-Private-Partnerships (PPP)	☐	☐	☐	☐
Leitbild für die Gemeindepolitik	☐	☐	☐	☐
Bevölkerungs- und Kundenbefragungen.....	☐	☐	☐	☐
Gemeindeleistungen können über Internet bestellt werden.....	☐	☐	☐	☐
Legislaturplanung.....	☐	☐	☐	☐

9. Wird Ihre Gemeinde nach den Prinzipien des
New Public Management (NPM) geführt?

- nein ☐
- ja, vollumfänglich..... ☐
- ja, teilweise ☐

BERATUNG IN DEN GEMEINDEN

10. Nahm Ihre Gemeinde für bestimmte Fragestellungen in den vergangenen 5 Jahren **Leistungen von Beratungsunternehmen, Forschungsinstituten oder anderen Experten** in Anspruch?

- ja ☐ → zur Frage 11
- nein..... ☐ → weiter bei Frage 12
-

11. Für **welche Aufgaben** kommt es vor, dass die Gemeinde diese **externe Unterstützung** in Anspruch nimmt?

	Inanspruchnahme	
	ja	nein
Erstellen eines Leitbildes	☐	☐
Strategische Positionierung der Gemeinde	☐	☐
Setzen von Legislaturzielen.....	☐	☐
verwaltungsinterne Reorganisation.....	☐	☐
Prozessoptimierung	☐	☐
temporäre personelle Projektunterstützung	☐	☐
Unterstützung bei der Personalrekrutierung	☐	☐
Mediation	☐	☐
Abklärung und/oder Umsetzung Sparmassnahme	☐	☐
Abklärung und/oder Umsetzung interkommunale Zusammenarbeit	☐	☐
Abklärung und/oder Umsetzung einer Fusion	☐	☐
Evaluationen	☐	☐
IT-Beschaffung	☐	☐
IT-Leistungen	☐	☐
Unterstützung bei Verwaltungsaufgaben	☐	☐

ART UND WEISE DER AUFGABENERFÜLLUNG

12. Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in **Eigenerstellung**, in **interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)** oder **mit privaten Anbietern**?

Erläuterungen: Unter öffentlich-rechtlichen juristischen Personen versteht man Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Stiftungen, selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Regionalkonferenzen. Unter privat-rechtlichen juristischen Personen versteht man Vereine, Genossenschaften, privatrechtliche Stiftungen und Aktiengesellschaften.

	Eigenerstellung	IKZ			Zusammenarbeit mit privatem Anbieter	keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht
		Vertrag	öffentlich-rechtliche jur. Person	privat-rechtliche jur. Person		
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jugendarbeit	☐	☐	☐	☐	☐	☐
familienergänzende Kinderbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Alters- und Pflegeheime	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sozialhilfe.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Betreuung von Asylsuchenden	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Betreuung von Drogenabhängigen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Integration von Ausländern	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Spitex	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Volksschule	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kultur	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sport/Sportanlagen.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bewilligung von Baugesuchen.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Raum- und Zonenplanung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Landschafts- und Ortsbildschutz.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
öffentliche Bauten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
öffentlicher Verkehr.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wirtschaftsförderung.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wasserversorgung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Abwasser/Kanalisation.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Abfall/Entsorgung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Energieversorgung.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Umweltschutz	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Feuerwehr	☐	☐	☐	☐	☐	☐
gemeindepolizeiliche Aufgaben.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeverwaltung: insgesamt	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeverwaltung: Informatik.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gemeindebehörden.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐

13. Wie haben sich in den letzten 5 Jahren in Ihrer Gemeinde folgende Formen der **Aufgabenerfüllung** verändert?

	abgenommen	gleich geblieben	zugenommen
Eigenerstellung	☐	☐	☐
Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	☐	☐	☐
Zusammenarbeit mit privaten Anbietern	☐	☐	☐

FUSION MIT ANDEREN GEMEINDEN

14. Wurde seit dem 1.1.2010 über eine **Fusion** mit einer oder mehreren Nachbargemeinden **diskutiert**? ja ☐
nein ☐

15. Besteht/bestand seit dem 1.1.2010 ein **konkretes Fusionsprojekt**?

- nein ☐
- ja, die neue Gemeinde besteht bereits ☐ → Fusionsjahr _____
- ja, die zuständigen Instanzen haben das Projekt genehmigt ☐ → Inkraftsetzung Fusion _____
- ja, ein Fusionsprojekt wird geprüft ☐ → geplantes Fusionsjahr _____
- ja, wurde aber abgebrochen ☐

16. Ist Ihre Gemeinde **aus einer Fusion entstanden** (seit 1990)? ja ☐
nein ☐

17. Welche **Rolle** soll der **Kanton** im Zusammenhang mit Gemeindefusionen übernehmen?
(nur eine Antwort)

- aktive Rolle mit Möglichkeit zur zwangsweisen Fusion ☐
- aktive Rolle mit „sanftem Druck“ (z.B. finanzielle Anreize) ☐
- Beratung und Unterstützung, falls von den Gemeinden gewünscht ☐
- geht den Kanton nichts an ☐

18. Beurteilen Sie denkbare **Auswirkungen einer Gemeindefusion**:

- Falls Ihre Gemeinde **aus einer Fusion entstanden** ist: welches waren die bisher festgestellten Auswirkungen?
- Falls Ihre Gemeinde **nicht** aus einer Fusion entstanden ist: welches wären Ihrer Ansicht nach für Ihre Gemeinde die Auswirkungen, falls sie fusionieren würde?

	trifft voll zu		keine Auswirkung		trifft voll zu	
	1	2	3	4	5	
leichtere Rekrutierung von Kandidaten/-innen für politische Ämter	☐	☐	☐	☐	☐	schwierigere Rekrutierung von Kandidaten/-innen
höhere Motivation der Mitarbeitenden	☐	☐	☐	☐	☐	tiefere Motivation der Mitarbeitenden
bessere Verwaltungskultur	☐	☐	☐	☐	☐	schlechtere Verwaltungskultur
höhere Professionalität der Verwaltung	☐	☐	☐	☐	☐	tiefere Professionalität der Verwaltung
Strukturen wurden angepasst (Personal, Abläufe, usw.)	☐	☐	☐	☐	☐	Strukturen bleiben gleich
bessere Steuerung einzelner Politikfelder	☐	☐	☐	☐	☐	schlechtere Steuerung einzelner Politikfelder
höheres Leistungsangebot	☐	☐	☐	☐	☐	tiefere Leistungsangebot
höhere Leistungsqualität	☐	☐	☐	☐	☐	tiefere Leistungsqualität
mehr Verwaltungsliegenschaften	☐	☐	☐	☐	☐	weniger Verwaltungsliegenschaften
besseres Verhältnis zum Kanton	☐	☐	☐	☐	☐	schlechteres Verhältnis zum Kanton
bessere Koordination	☐	☐	☐	☐	☐	schlechtere Koordination
mehr IKZ	☐	☐	☐	☐	☐	weniger IKZ
bessere allgemeine finanzielle Lage	☐	☐	☐	☐	☐	schlechtere Finanzlage
tiefere Verschuldung	☐	☐	☐	☐	☐	höhere Verschuldung
höhere Bürgernähe	☐	☐	☐	☐	☐	tiefere Bürgernähe
höhere Identifikation mit der Gemeinde	☐	☐	☐	☐	☐	tiefere Identifikation mit der Gemeinde
höhere politische Beteiligung	☐	☐	☐	☐	☐	tiefere politische Beteiligung
Einwohner/-innen von früheren Gemeinden werden in die Minderheit versetzt	☐	☐	☐	☐	☐	Einwohner/-innen von früheren Gemeinden werden nicht in die Minderheit versetzt
die politischen Kräfteverhältnisse verändern sich	☐	☐	☐	☐	☐	die Kräfteverhältnisse bleiben gleich
höhere Gemeindeautonomie	☐	☐	☐	☐	☐	tiefere Gemeindeautonomie
mehr Kompetenzen der Gemeinde im Vergleich zum Kanton	☐	☐	☐	☐	☐	weniger Kompetenzen der Gemeinde im Vergleich zum Kanton

VERHÄLTNIS ZUM KANTON

19. Wie gross beurteilen Sie die **Autonomie Ihrer Gemeinde** gegenüber Bund und Kanton?

überhaupt keine Autonomie										sehr grosse Autonomie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

20. Hat die **Autonomie Ihrer Gemeinde** in den letzten 10 Jahren eher zu- oder eher abgenommen?

eher zugenommen	☐
gleich geblieben	☐
eher abgenommen	☐
weiss nicht	☐

21. Wie gestaltet sich aus Sicht Ihrer Gemeinde die **Zusammenarbeit mit dem Kanton**?

gut.....	☐
eher gut	☐
mittelmässig.....	☐
eher schlecht	☐
schlecht.....	☐

22. Wie sind die **Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen** in den folgenden Politikbereichen **zwischen Ihrer Gemeinde und dem Kanton** verteilt?

	Vollzug			Finanzierung			Entscheidung		
	bei Gemeinden	geteilt	beim Kanton	bei Gemeinden	geteilt	beim Kanton	bei Gemeinden	geteilt	beim Kanton
Primarschule	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bau- und Zonenordnung.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Baubewilligungen.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Polizei/Sicherheit	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sozialhilfe.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
öffentlicher Verkehr.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gesundheitswesen.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jugendfragen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Krippenbetreuung.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Altenbetreuung.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wohnungsbau.....	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kultur	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sport	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

23. Mit der **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) auf Bundesebene** wurde die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen neu geregelt. Wie weit ist Ihre **Gemeinde** von dieser Neuregelung betroffen?

	Programmvereinbarung ist bekannt			Wenn ja:	Gemeinde ist Bestandteil einer solchen Vereinbarung		Gemeinde war bei der Ausarbeitung involviert	
	nein	ja			nein	ja	nein	ja
Programmvereinbarung im Bereich Lärm und Schallschutz	☐	☐	→		☐	☐	☐	☐
Programmvereinbarung kantonale Integrationsförderung	☐	☐	→		☐	☐	☐	☐
Programmvereinbarung im Bereich Natur und Landschaft	☐	☐	→		☐	☐	☐	☐
Programmvereinbarung im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege	☐	☐	→		☐	☐	☐	☐
Programmvereinbarung zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)	☐	☐	→		☐	☐	☐	☐

POLITIK IN DER GEMEINDE

24. Welche **Bedeutung** haben folgende **Politikbereiche** in Ihrer Gemeinde?

	überhaupt keine Bedeutung					sehr grosse Bedeutung	
	1	2	3	4	5		
Sozialpolitik	☐	☐	☐	☐	☐		
Bildungspolitik	☐	☐	☐	☐	☐		
Umweltpolitik	☐	☐	☐	☐	☐		
Asylpolitik	☐	☐	☐	☐	☐		
Verkehrspolitik	☐	☐	☐	☐	☐		
Finanzpolitik	☐	☐	☐	☐	☐		
Gesundheitspolitik	☐	☐	☐	☐	☐		
Energiepolitik	☐	☐	☐	☐	☐		
Baupolitik	☐	☐	☐	☐	☐		

25. Welche Bedeutung haben in Ihrer Gemeinde folgende **Politikplanungs- und Politikkoordinationsaktivitäten**?

	wichtiges Thema	eher wichtiges Thema	eher kein Thema	kein Thema	unbekannt
Agenda 2030 (nachhaltige Entwicklung)	☐	☐	☐	☐	☐
Energiestrategie 2050	☐	☐	☐	☐	☐
Nationaler Kulturdialog	☐	☐	☐	☐	☐
Nationaler Dialog Sozialpolitik	☐	☐	☐	☐	☐
E-Governmentstrategie Schweiz	☐	☐	☐	☐	☐

26. Es gibt eine ganze Reihe von **Zertifizierungen und Labels**, mit denen sich die Gemeinden für besonders Anstrengungen in ausgewählten Bereichen auszeichnen lassen können. Sind Ihnen diese Zertifizierungen/Labels **bekannt**, hat Ihre Gemeinde dieses Zertifikat/Label **erhalten** oder **planen** Sie allenfalls eine solche Zertifizierung/Labelisierung?

	bekannt?		Gemeinde hat Zertifikat/Label		Zertifizierung/ Labelisierung
	ja	nein	ja	nein	geplant
Lokale Agenda 21	☐	☐	☐	☐	☐
Energiestadt	☐	☐	☐	☐	☐
Kinderfreundliche Gemeinde UNICEF	☐	☐	☐	☐	☐
Vorbildliche Gemeinde Gerätebenzin	☐	☐	☐	☐	☐
EFQM	☐	☐	☐	☐	☐
ISO 9001 (Qualitätsmanagement)	☐	☐	☐	☐	☐
ISO 14001 (Umweltmanagement)	☐	☐	☐	☐	☐
ISO 50001 (Energiemanagement)	☐	☐	☐	☐	☐
Urwaldfreundliche Gemeinde	☐	☐	☐	☐	☐
Gesunde Gemeinde	☐	☐	☐	☐	☐

27. Stehen den Stimmberechtigten Ihrer Gemeinde die folgenden **direktdemokratischen Instrumente für kommunale Entscheidungen** zur Verfügung, und falls ja, wie häufig wurden diese in den letzten fünf Jahren ergriffen?

	ja	nein	falls ja, in den letzten 5 Jahren...
obligatorisches kommunales Referendum ..	☐	☐	_____ Mal abgehalten
fakultatives kommunales Referendum	☐	☐	_____ Mal ergriffen
kommunale Initiative	☐	☐	_____ Mal ergriffen

28. Wurden in Ihrer Gemeinde in den letzten fünf Jahren **weitere Formen der Bürgerbeteiligung** praktiziert und falls ja, wie häufig?

	praktiziert?		wie häufig?		
	nein	ja	1x	2-3x	häufiger
Mediation	☐	☐	☐	☐	☐
runder Tisch	☐	☐	☐	☐	☐
Infoanlässe	☐	☐	☐	☐	☐
Zukunftswerkstätte	☐	☐	☐	☐	☐
partizipative Planung	☐	☐	☐	☐	☐
Bevölkerungsbefragung	☐	☐	☐	☐	☐

29. Wie beurteilen Sie ganz allgemein das **Interesse der Bevölkerung Ihrer Gemeinde an der Gemeindepolitik**?

sehr geringes Interesse						sehr grosses Interesse
1	2	3	4	5	6	7
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

30. Wie zufrieden sind Sie - alles in Allem - mit der Art und Weise, wie die **Demokratie** in Ihrer Gemeinde funktioniert?

äusserst unzufrieden						äusserst zufrieden
1	2	3	4	5	6	7
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

31. Wie beurteilen Sie das **Leistungsangebot Ihrer Gemeinde** im Vergleich zu anderen Gemeinden ähnlicher Grösse?

sehr schlecht					sehr gut				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

32. Wie beurteilen Sie die **Infrastruktur Ihrer Gemeinde** im Vergleich zu anderen Gemeinden ähnlicher Grösse?

sehr schlecht					sehr gut				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

33. Gibt es in Ihrer Gemeinde **organisierte lokale Parteien** oder **andere politische Gruppierungen**, die Kandidierende aufstellen?

ja ☐
nein ☐

34. Welche der folgenden **politischen Parteien** und **politischen Gruppierungen**, die sich mit Kandidierenden an den Wahlen beteiligten, sind in Ihrer Gemeinde **organisiert**, welche sind **in den letzten 5 Jahren gegründet** worden? Sind Gruppierungen **in den letzten 5 Jahren aufgelöst** worden?

	organisiert		in den letzten 5 Jahren gegründet	in den letzten 5 Jahren aufgelöst
	ja	nein		
FDP. Die Liberalen	☐	☐	☐	☐
CVP	☐	☐	☐	☐
CSP	☐	☐	☐	☐
SVP	☐	☐	☐	☐
SP	☐	☐	☐	☐
BDP	☐	☐	☐	☐
EVP	☐	☐	☐	☐
EDU	☐	☐	☐	☐
GLP	☐	☐	☐	☐
GPS	☐	☐	☐	☐
Lega	☐	☐	☐	☐
andere Parteien	☐	☐	☐	☐
Orts- und Gemeindevereine	☐	☐	☐	☐
Wählervereinigungen	☐	☐	☐	☐
grün-alternative Gruppierungen	☐	☐	☐	☐
andere politische Gruppierungen	☐	☐	☐	☐

35. Wie gross war die **Wahlbeteiligung** in Ihrer Gemeinde bei den letzten...

...Wahlen der Gemeindeexekutive? Prozent

Stille Wahl..... ☐

...Wahlen des Kantonsparlaments? Prozent

...Nationalratswahlen? Prozent

GEMEINDEEXEKUTIVE

36a. Wie viele Mitglieder umfasst die **Gemeindeexekutive**? Mitglieder

36b. Wie viele davon sind **Frauen**? Mitglieder

37. Wie schwierig gestaltet sich in Ihrer Gemeinde die Suche nach **genügend qualifizierten Kandidaten/-innen** für vakante Ämter der Gemeindeexekutive?

sehr leicht ☐
leicht..... ☐
weder noch ☐
schwierig ☐
sehr schwierig ☐

38. Nach welchem **Wahlverfahren** wird die Gemeindeexekutive gewählt?

Majorz ☐
Proporz..... ☐

39a. Wie viele Mitglieder der Gemeindeexekutive (inkl. Präsident/-in) sind **ehrenamtlich, teilzeitig, oder vollzeitig** tätig?

ehrenamtlich (d.h. nur Sitzungsgelder und Spesenentschädigung) Mitglieder
teilzeitig (d.h. mit Stellenprozent angestellt) Mitglieder
vollzeitig (d.h. 100 Stellenprozent) Mitglieder

39b. Wenn voll- oder teilzeitig besoldete Mitglieder:

Wie viele Stellenprozente stehen für das Gemeindepräsidium zur Verfügung? Prozent
Wie viele Stellenprozente stehen für die gesamte Exekutive zur Verfügung? Prozent

40. Wie hoch ist die jährliche **Entschädigung** für die **gesamte** Gemeindeexekutive (ehren-, teil- und vollzeitig) inklusive Sitzungsgelder und Spesen? Franken/Jahr

41a. Wie viele **politische Ämter** (Exekutive, Legislative, Kommissionen) gibt es in Ihrer Gemeinde? (Beispiel: 7 Exekutivmitglieder + 40 Parlamentsmitglieder + 30 Kommissionssitze = 77 politische Ämter) politische Ämter

41b. Wie viele verschiedene **Personen** nehmen diese Ämter ein? Personen

42. Wo werden die **Exekutivmitglieder** gewählt?

an der Urne..... ☐
an der Gemeindeversammlung..... ☐
Wahl im Parlament ☐

43. Haben Sie in den vergangenen 10 Jahren eine der folgenden **Reformen** durchgeführt?

	vor mehr als 5 Jahren	vor weniger als 5 Jahren	nein	Versuch ohne Erfolg
Verkleinerung der Gemeindeexekutive	☐	☐	☐	☐
Erhöhung Entschädigung Gemeindeexekutive .	☐	☐	☐	☐

44. Wie setzt sich die **Gemeindeexekutive** (inkl. Präsidenten/-in) am 1.1.2017 **parteimässig** zusammen?
(Schreiben Sie bitte die Anzahl Vertreter/-innen neben die entsprechende Partei)

Gemeinde- exekutive ohne Präsident/-in		Gemeinde- präsident/-in		Gemeinde- Exekutive ohne Präsident/-in		Gemeinde- präsident/-in	
Männer	Frauen	Mann	Frau	Männer	Frauen	Mann	Frau
FDP. Die Liberalen.				GPS.....	.....	.....	.....
CVP.....				Lega.....	.....	.....	.....
CSP.....				andere Parteien .	.....	.....	.....
SVP.....				parteilos .....	.....	.....	.....
SP.....				Orts- und Gemeinde- vereine .....	.....	.....	.....
BDP.....				Wähler- vereinigungen ....	.....	.....	.....
EVP.....				Grün-alternative Gruppierungen...	.....	.....	.....
EDU.....				andere politische Gruppierungen...	.....	.....	.....
GLP.....							

GEMEINDEVERSAMMLUNG / GEMEINDEPARLAMENT / URNENGEMEINDE

45. Gibt es in Ihrer Gemeinde...

- ...eine Gemeindeversammlung? ☐ → zur Frage 46
 ...ein Gemeindeparlament? ☐ → weiter bei Frage 48a
 ...eine Gemeindeversammlung und ein Gemeindeparlament? ☐ → zur Frage 46
 ...weder Gemeindeversammlung noch Gemeindeparlament? ☐ → weiter bei Frage 52

46. Wie viele Stimmberechtigte nehmen
durchschnittlich an der Gemeindeversammlung teil? rund _____ Stimmberechtigte (Anzahl)

47. Wurden in Ihrer Gemeinde in den letzten Jahren Vorstösse
oder Initiativen unternommen, um die Gemeindeversammlung
durch ein Gemeindeparlament zu ersetzen? ja ☐
nein ☐

Falls es in Ihrer Gemeinde auch ein Gemeindeparlament gibt → zur Frage 48a
 Falls es in Ihrer Gemeinde kein Gemeindeparlament gibt → zur Frage 52

48a. Wie viele **Mitglieder** umfasst das **Parlament**? Mitglieder

48b. Wie viele davon sind **Frauen**? Mitglieder

49. Verschiedene lokale Parlamente sehen sich in den letzten Jahren mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert. Bitte geben Sie uns an, ob **Ihr Gemeindeparlament** von diesen **Problemen** betroffen ist.

	trifft zu	trifft nicht zu	weiss nicht
es ist schwierig, genügend Kandidierende zu finden	☐	☐	☐
viele Gewählte bleiben nur eine Legislatur	☐	☐	☐
es gibt zu viele Rücktritte während der Legislatur	☐	☐	☐
viele Parlamentarier/-innen sind sachlich überfordert	☐	☐	☐
das Parlament kann die Exekutive nur ungenügend kontrollieren	☐	☐	☐
es kommt zu einer unnötigen Politisierung der lokalen Politik	☐	☐	☐

50. **Parlamente** sind unterschiedlich **organisiert** und **unterstützen ihre Mitglieder** und die vertretenen Parteien in unterschiedlichem Masse. Wie sieht das in Ihrer Gemeinde aus?

	trifft zu	trifft nicht zu	weiss nicht
ein Parlamentsdienst unterschützt die Arbeit der Parlamentarier/-innen ..	☐	☐	☐
das Parlament verfügt über ständige Sachkommissionen (zusätzlich zu Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission)	☐	☐	☐
Parteien und/oder Fraktionen erhalten eine Entschädigung	☐	☐	☐
Parlamentarier/-innen können sich durch Ersatzleute vertreten lassen	☐	☐	☐

51. Wurden in Ihrer Gemeinde **in den letzten Jahren** Vorstösse oder Initiativen unternommen, um das **Gemeindeparlament durch eine Gemeindeversammlung zu ersetzen**?

ja..... ☐
nein..... ☐

GEMEINDEVERWALTUNG

52. Geben Sie bitte den **Personalbestand** der Gemeindeverwaltung und der kommunalen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Organisationen **per 1.1.2017** an (ohne Lernende).

	Anzahl Personen	in Stellenprozent
kommunale Verwaltung im engeren Sinne.....	_____	_____
kommunale öffentlich-rechtliche Anstalten und Organisationen (inkl. Gemeindebetriebe, exkl. Spitäler) .	_____	_____
Bildungswesen (Lehrkräfte)	_____	_____

53. Wie hat sich der **Personalbestand (nach Stellenprozent)** in den letzten 10 Jahren verändert?
- zugenommen ☐
 gleich geblieben ☐
 abgenommen ☐

54. Konkrete **Probleme der Gemeindeverwaltung**: Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind die folgenden Aussagen?

	trifft überhaupt nicht zu					trifft völlig zu
	1	2	3	4	5	
die Gemeindeverwaltung erfüllt ihre Aufgaben ohne Probleme	☐	☐	☐	☐	☐	
der Gemeindeverwaltung fehlt es an Personal.....	☐	☐	☐	☐	☐	
der Gemeindeverwaltung fehlt es an den notwendigen Finanzen.....	☐	☐	☐	☐	☐	
der Gemeindeverwaltung fehlt es an den notwendigen Fachkenntnissen	☐	☐	☐	☐	☐	
die Distanz zu den Bürgern/-innen ist zu gross.....	☐	☐	☐	☐	☐	
viele Prozesse sind zu kompliziert.....	☐	☐	☐	☐	☐	
es fehlt an operativen Freiheiten.....	☐	☐	☐	☐	☐	
die Aufgaben sind zu wenig klar definiert.....	☐	☐	☐	☐	☐	
die Zusammenarbeit mit der Exekutive gestaltet sich als schwierig.....	☐	☐	☐	☐	☐	
die Entscheidungswege sind lang	☐	☐	☐	☐	☐	

55. Wie beurteilen Sie die **Leistungsfähigkeit Ihrer Gemeindeverwaltung**?

sehr schlecht										sehr gut
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	

FÜHRUNGS- UND ORGANISATIONSSTRUKTUR DER GEMEINDE

56. Wie ist die **Gemeindeexekutive** ihrer Gemeinde organisiert?

- ...nach einem Ressort- resp. Departementssystem ☐
- ...ohne ein Ressort- resp. Departementssystem..... ☐
- ...nach einem anderen System (*Stichwort*): ☐

57. Welche Führungsaufgaben hat der/die Gemeindepräsident/in?

	trifft zu	trifft nicht zu
er/sie führt den/die Gemeindeschreiber/-in als Linienvorgesetzte/r	☐	☐
er/sie führt weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzte/r.....	☐	☐
er/sie leitet ein Ressort inhaltlich	☐	☐
er/sie leitet ausgewählte Geschäfte ausserhalb von Ressorts inhaltlich	☐	☐

**58. Arbeitet der/die Gemeindepräsident/-in aktiv in der Verwaltung mit,
d.h. erledigt er/sie auch administrative Tätigkeiten ähnlich wie
Verwaltungsmitarbeitende?**

ja.....☐
nein☐

**59. Welche Führungsaufgaben haben die übrigen Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihrer Gemeinde
hauptsächlich?**

	trifft zu	trifft nicht zu
sie führen Verwaltungskader und/oder -personal als Linienvorgesetzte.....	☐	☐
sie leiten Ressorts inhaltlich.....	☐	☐
sie leiten ausgewählte Geschäfte ausserhalb ihrer Ressorts inhaltlich.....	☐	☐

**60. Arbeiten die Exekutivmitglieder aktiv in der Verwaltung mit, d.h. erledigen
sie auch administrative Tätigkeiten ähnlich einem Verwaltungsmitarbeiter?**

ja.....☐
nein☐

**61. Welche Aussagen treffen auf die interne Organisation der Gemeindeverwaltung ihrer Gemeinde
zu? Die Verwaltung verfügt über...**

...eine Ressort- oder Departementsstruktur analog der Gemeindeexekutive ☐
...andere, nicht genannte Struktur (*Stichwort*): ☐

62. Wer ist für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig?

die Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren zuständigen Ressorts/Departementen..... ☐
der/die Gemeindepräsident/-in bzw. der/die Stadtpräsident/-in..... ☐
ein anderes Mitglied der Gemeindeexekutive..... ☐

ein Geschäftsleitungsgremium, bestehend aus Verwaltungskader ☐
der/die Gemeindeschreiber/-in als Geschäftsführer/-in..... ☐
ein/e anderweitige/r Geschäftsführer/-in..... ☐
eine andere, hier nicht genannte Führungsstruktur ☐

**63. Wann wurden letztmals grössere Anpassungen an der aktuellen
Führungs- und Organisationsstruktur Ihrer Gemeinde vorgenommen?
(bitte Jahreszahl angeben)**

Jahr: _____

ZU IHRER PERSON

64. Wie lange sind Sie schon als Gemeindeschreiber/-in in dieser Gemeinde tätig? _____ Jahre

65. Dürfen wir Sie bitten, Ihr Geburtsjahr und Ihr Geschlecht anzugeben?

Geburtsjahr: _____

Geschlecht: männlich..... ☐ weiblich..... ☐

66. Welches ist Ihre höchste abgeschlossene Ausbildung?

obligatorische Schule..... ☐	höhere Fachschule..... ☐
Berufsausbildung..... ☐	Fachhochschule..... ☐
Maturitätsschule..... ☐	Universität, ETH..... ☐
höhere Berufsausbildung..... ☐	andere..... ☐

Vielen Dank für die Beantwortung des Fragebogens!

Quellenverzeichnis

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2016): Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz Mutationsmeldungen 2016. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Fiechter, Julien (2010): Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz. Cahier de l'IDHEAP 251/2010. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.

Kanton Bern (2017): Gemeinden, <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden.html>, abgerufen am 18.8.2017.

Ladner, Andreas/Horber-Papazian, Katia/Steiner, Reto/Fiechter, Julien/Jacot-Descombes, Caroline/Kaiser, Claire (2012): Gemeindemonitoring 2009/2010. Kurzbericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung. Bern: KPM (im Erscheinen).

Ladner, Andreas; Bühlmann Marc (2007): Demokratie in den Gemeinden. Zürich: Rüegger.

Ladner, Andreas; Arn, Daniel; Friederich, Ueli; Steiner, Reto; Wichtermann, Jürg (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds. Bern: IOP.

Linder, Wolf (2012): Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse – Perspektiven. 3. Auflage. Bern: Haupt.

Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt

Steiner, Reto/Kaiser, Claire/Reichmuth, Lukas (2018) (im Erscheinen): Consulting for the Public Sector in Europe. In: Edoardo Ongaro und Sandra van Thiel (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.