

Die vorliegende Buchpublikation zum Schweizer Gemeindemonitoring gibt einen Überblick über den Zustand und die Entwicklung der Schweizer Gemeinden, wobei Fragen zur Leistungsfähigkeit, zu Reformen sowie zum politisch-administrativen System im Vordergrund stehen.

Als Datengrundlage dient eine Befragung aller Schweizer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, die im Jahr 2017 zum sechsten Mal seit 1988 durchgeführt wurde.

Ziel ist es, einerseits den Zustand der Schweizer Gemeinden im Jahr 2017 aus Sicht der Gemeinden darzustellen, und andererseits die Ergebnisse mit den Resultaten früherer Befragungen in einen zeitlichen Vergleich zu stellen, um die Entwicklung der Gemeinden aufzuzeigen.

Die Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Gemeindemonitoring sollen v.a. den staatlichen Institutionen, den Verbänden, der Forschung sowie der Öffentlichkeit dienen, die sich mit der lokalen Staatsebene befassen, und neue Impulse zur Gemeindeentwicklung geben.

Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden



Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden

Ergebnisse des
nationalen Gemeinde-
monitorings 2017

Reto Steiner
Andreas Ladner
Claire Kaiser
Alexander Haus
Ada Amsellem
Nicolas Keuffer

ISBN: 978-3-7253-1072-2

somedia
BUCHVERLAG

Somedia Buchverlag

Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden

Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017

Prof. Dr. Reto Steiner ist Professor und Direktor der ZHAW School of Management and Law.

Prof. Dr. Andreas Ladner ist Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne.

Dr. Claire Kaiser ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der ZHAW School of Management and Law.

Dr. Alexander Haus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne.

Ada Amsellem ist Doktorandin am IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne.

Dr. Nicolas Keuffer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IDHEAP Institut für öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne.

© Somedia Production AG / Somedia Buchverlag, Glarus/Chur

Edition Rüeegger 2021

info.buchverlag@somedia.ch

www.somedia-buchverlag.ch

Layout/Gestaltung/Korrektorat: Somedia Production AG, Glarus

Produktion: Somedia Production AG

ISBN 978-3-7253-1072-2

DOI: <https://doi.org/10.21256/zhaw-3134>

Der Somedia Buchverlag wird vom Bundesamt für Kultur für die Jahre 2021–2024 unterstützt.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons

Lizenz CC BY-NC-ND 4.0.



Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden

Ergebnisse des nationalen Gemeinde- monitorings 2017

Reto Steiner
Andreas Ladner
Claire Kaiser
Alexander Haus
Ada Amsellem
Nicolas Keuffer

Somedia Buchverlag

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	VIII
Abbildungsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Vorwort	XV
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage, Ziele und Aufbau	1
1.2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage	2
1.3 Struktur der Schweizer Gemeinden	5
2 Die Gemeinden im kantonalen und gesellschaftlichen Kontext	8
2.1 Die Gemeindeautonomie	8
2.2 Die Betroffenheit von gesellschaftlichen Entwicklungen	11
2.3 Das Verhältnis zum Kanton	16
3 Die Leistungsfähigkeit der Schweizer Gemeinden	17
3.1 Gemeindeaufgaben	17
3.2 Aktuelle Leistungsfähigkeit der Gemeinden	18
3.3 Leistungsfähigkeit im zeitlichen Vergleich	28
4 Gemeindefinanzen	31
5 Politische Institutionen	35
5.1 Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament	35
5.2 Die Gemeindeexekutiven	42
5.2.1 Ausgestaltung und Organisation der kommunalen Exekutiven	42
5.2.2 Wahlverfahren	46
5.2.3 Amtsverhältnis	47
5.2.4 Kosten und Entschädigung	53
5.3 Direkte Demokratie und andere Formen der politischen Einflussnahme	54

6 Lokale Politik	60	11 Gemeindefusionen	133
6.1 Bedeutung der verschiedenen Themenbereiche in der lokalen Politik	60	11.1 Gemeindefusionen in der Schweiz seit 2010	133
6.2 Interesse der Bevölkerung an der Gemeindepolitik	62	11.2 Fusionsdiskussionen und -projekte	136
6.3 Zufriedenheit mit der Demokratie, Dienstleistungen und Infrastruktur	63	11.3 Rolle des Kantons bei Fusionsprojekten	139
6.4 Beteiligung an Wahlen	65	12 Beratung in den Gemeinden	142
6.5 Lokalpolitische Gruppierungen	69	12.1 Verbreitung externer Beratung auf kommunaler Ebene	142
6.6 Politische Zusammensetzung der kommunalen Exekutiven	75	12.2 Aufgabengebiete mit externer Beratung	144
6.7 Die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven	81	13 Politische Gemeinde: Quo vadis?	147
6.8 Die Gemeindepräsidien	83	Anhang: Fragebogen 2017	153
7 Die Gemeindeverwaltung	87	Literaturverzeichnis	173
7.1 Personalbestand in den Verwaltungen im engeren Sinne	87		
7.2 Entwicklung des Personalbestandes	91		
7.3 Das Profil der Gemeindeschreiberin und des Gemeindeschreibers ..	94		
7.4 Problembereiche der Gemeindeverwaltung	98		
8 Führungs- und Organisationsstruktur in den Gemeinden	101		
8.1 Führung und Organisation in der Gemeindeexekutive	101		
8.2 Führung und Organisation in der Gemeindeverwaltung	105		
9 Reformen in Politik und Verwaltung	109		
9.1 Public Management Reformen	109		
9.2 Reformen der Gemeindeexekutive	114		
10 Formen der kommunalen Aufgabenerbringung	118		
10.1 Eigenerbringung	118		
10.2 Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	120		
10.3 Aufgaben, die in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erbracht werden	124		
10.4 Der Einfluss des Gemeindekontextes	126		

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Teilnahme der Schweizer Gemeinden an den Gemeindebefragungen 2005 bis 2017	3
Tabelle 2: Teilnahme der Schweizer Gemeinden an der Gemeindebefragung 2017 nach Gemeindegrösse	4
Tabelle 3: Mittlere Gemeindegrösse in den Schweizer Kantonen	5
Tabelle 4: Gemeindebestand und Anteil an der Gesamtbevölkerung per 1.1.2017 nach Gemeindegrösse in den Schweizer Gemeinden	7
Tabelle 5: Indexierter Einfluss gesellschaftlicher Entwicklungen nach Kantonen	13
Tabelle 6: Indexierter Einfluss gesellschaftlicher Phänomene nach Gemeindegrösse	15
Tabelle 7: Leistungsgrenzen der Schweizer Gemeinden nach Bereichen und Aufgaben	19
Tabelle 8: Leistungsgrenzen nach Bereichen/Aufgaben und Sprachregion	21
Tabelle 9: Leistungsgrenzen nach Bereichen/Aufgaben und Gemeindegrösse	24
Tabelle 10: Entwicklung der Leistungsgrenzen zwischen 2005, 2009 und 2017	29
Tabelle 11: Veränderung des Steuerfusses zwischen 2010 und 2017 nach Sprachregion	31
Tabelle 12: Rolle der Gemeinde im kantonalen Finanzausgleich nach Sprachregion	34
Tabelle 13: Grösse der Exekutiven	43
Tabelle 14: Durchschnittliche Grösse der Exekutiven nach Kantonen	45
Tabelle 15: Ehren-, teil- und vollamtliche Gemeinderäte nach Gemeindegrösse	48
Tabelle 16: Durchschnittliche Anzahl Stellenprozente für das Gemeindepräsidium und die Exekutiven nach Gemeindegrösse	50
Tabelle 17: Durchschnittliche Kosten pro Exekutivsitze und durchschnittliche Kosten pro Einwohner nach Gemeindegrösse	54
Tabelle 18: Direktdemokratische Beteiligungsformen und deren Nutzung in den letzten 5 Jahren	55
Tabelle 19: Direktdemokratische Beteiligungsformen und deren Nutzung	57
Tabelle 20: Informelle Partizipationsformen nach Gemeindegrösse	58
Tabelle 21: Durchschnittliche Beteiligung an lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Kantonen	68
Tabelle 22: Existenz (Organisationsgrad) lokalpolitischer Gruppierungen nach Kantonen	72
Tabelle 23: Lokalpolitische Gruppierungen	74
Tabelle 24: Veränderung der Zahl der organisierten Gruppierungen zwischen 1988 und 2017	75
Tabelle 25: Vertretung der Parteien in den kommunalen Exekutiven nach Geschlecht	76
Tabelle 26: Entwicklung der Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen zwischen 1988, 1994, 2005 und 2017	79

Tabelle 27: Sitzanteile der Parteien nach Kantonen	80
Tabelle 28: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven	81
Tabelle 29: Anteil Gemeindepräsidien nach Parteien	84
Tabelle 30: Anzahl Angestellte in der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne nach Sprachregion und Gemeindegrösse	88
Tabelle 31: Anzahl Angestellte in der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne nach Sprachregion	90
Tabelle 32: Veränderung des Personalbestandes in den Gemeinden zwischen 2007 und 2017 sowie 1999 und 2009 nach Sprachregion	92
Tabelle 33: Veränderung des Personalbestandes der Gemeinden zwischen 2007 und 2017 nach Gemeindegrösse	93
Tabelle 34: Geschlecht der Gemeindeglieder nach Sprachregion	95
Tabelle 35: Alter der Gemeindeglieder nach Geschlecht	96
Tabelle 36: Höchste abgeschlossene Ausbildung der Gemeindeglieder nach Sprachregion	97
Tabelle 37: Probleme der Gemeindeverwaltung nach Selbsteinschätzung: Vergleich nach Sprachregion	98
Tabelle 38: Organisation der Gemeindeexekutive nach Sprachregion	101
Tabelle 39: Führungsaufgaben des Gemeindepräsidenten nach Sprachregion	102
Tabelle 40: Führungsaufgaben der übrigen Mitglieder der Gemeindeexekutive nach Sprachregion	104
Tabelle 41: Aktive Mitarbeit in der Verwaltung nach Sprachregion	104
Tabelle 42: Operative Leitung der Gemeindeverwaltung nach Sprachregion	107
Tabelle 43: Operative Leitung der Gemeindeverwaltung nach Gemeindegrösse	108
Tabelle 44: Verbreitung von New Public Management in den Gemeinden nach Sprachregion	110
Tabelle 45: Verbreitung von New Public Management in den Gemeinden nach Gemeindegrösse	111
Tabelle 46: Entwicklung der Nutzung von NPM-Instrumenten zwischen 2005 und 2017	112
Tabelle 47: Erhöhung der Entschädigung der Exekutive nach Sprachregion und Gemeindegrösse	115
Tabelle 48: Verkleinerung der Exekutive nach Sprachregion und Gemeindegrösse	117
Tabelle 49: Eigenerbringung von Gemeindeaufgaben	119
Tabelle 50: Anteil der Gemeinden mit interkommunaler Zusammenarbeit nach Zusammenarbeitsstyp	122
Tabelle 51: Anteil der Gemeinden, welche mit privaten Anbietern zusammenarbeiten	125
Tabelle 52: Entwicklung der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern nach Gemeindegrösse	126
Tabelle 53: Erbringung der Aufgaben durch die Gemeinden in Eigenerstellung nach Gemeindegrösse	128
Tabelle 54: Erbringung der Aufgaben durch die Gemeinde in Eigenerstellung nach Sprachregion	130
Tabelle 55: Verschiedene Formen der Leistungserbringung nach Gemeindegrösse und Sprachregion	132

Tabelle 56: Fusionsdiskussionen seit 2010 nach Sprachregion	136
Tabelle 57: Konkrete Fusionsprojekte seit 2010 nach Sprachregion	138
Tabelle 58: Rolle des Kantons im Zusammenhang mit Fusionen nach Sprachregion.	140
Tabelle 59: Inanspruchnahme von externer Beratung nach Sprachregion.	143
Tabelle 60: Inanspruchnahme von externer Beratung nach Gemeindegrösse	144
Tabelle 61: Dienstleistungsbereiche, für welche die Gemeinden externe Unterstützung in Anspruch nehmen: Die drei beliebtesten Angebote nach Gemeindegrösse.	145

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der wahrgenommenen Autonomie zwischen 1994 und 2017 nach Kantonen	9
Abbildung 2: Entwicklung der wahrgenommenen Autonomie zwischen 1994 und 2017 nach Gemeindegrösse	10
Abbildung 3: Entwicklung des Autonomiegrades der Gemeinden zwischen 2007 und 2017	11
Abbildung 4: Einfluss ausgewählter gesellschaftlicher Entwicklungen auf die Gemeinden	12
Abbildung 5: Wahrnehmung des Verhältnisses zum Kanton	16
Abbildung 6: Leistungsfähigkeit der Gemeinden nach Kantonen.	26
Abbildung 7: Leistungsfähigkeit der Gemeinden nach Gemeindegrösse	27
Abbildung 8: Veränderung des Steuerfusses zwischen 2010 und 2017 nach Gemeindegrösse	32
Abbildung 9: Veränderung des Steuerertrages natürlicher und juristischer Personen zwischen 2010 und 2017 nach Gemeindegrösse	33
Abbildung 10: Beteiligung an Gemeindeversammlungen nach Gemeindegrösse.	40
Abbildung 11: Allfällige Probleme und Schwierigkeiten von Parlamentsgemeinden nach Gemeindegrösse.	41
Abbildung 12: Organisation von Gemeindeparlamenten und Unterstützungsmöglichkeiten für Parlamentsmitglieder nach Gemeindegrösse.	42
Abbildung 13: Durchschnittliche Grösse der Exekutiven nach Gemeindegrösse.	44
Abbildung 14: Ehren-, teil- und vollamtliche Gemeinderäte nach Kantonen	49
Abbildung 15: Schwierigkeiten der Gemeinden, Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden nach Gemeindegrösse.	51
Abbildung 16: Schwierigkeiten der Gemeinden, Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden nach Gemeindegrösse und Ausgestaltung der Exekutive.	51
Abbildung 17: Schwierigkeiten der Gemeinden, Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden nach Kantonen	52
Abbildung 18: Direktdemokratische Beteiligungsformen nach Gemeindegrösse	56
Abbildung 19: Nutzung der direktdemokratischen Beteiligungsformen nach Gemeindegrösse	57
Abbildung 20: Bedeutung ausgewählter Politikbereiche nach Sprachregion	61
Abbildung 21: Interesse der Bevölkerung an der Gemeindepolitik nach Gemeindegrösse	62
Abbildung 22: Zufriedenheit mit der Demokratie in den Gemeinden nach Gemeindegrösse	64
Abbildung 23: Beurteilung des Leistungsangebots und der Infrastruktur im Vergleich zu anderen Gemeinden ähnlicher Grösse	65
Abbildung 24: Wahlbeteiligung bei kommunalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Gemeindegrösse	66

Abbildung 25: Beteiligung an kommunalen Wahlen nach Gemeindegrösse	67
Abbildung 26: Anteil Gemeinden mit organisierten, lokalpolitischen Gruppierungen	70
Abbildung 27: Existenz lokalpolitischer Gruppierungen nach Gemeindegrösse	71
Abbildung 28: Prozentanteil der Sitze von Bundesratsparteien und Parteilosen nach Gemeindegrösse	77
Abbildung 29: Durchschnittlicher Prozentanteil Parteilose nach Gemeindegrösse	78
Abbildung 30: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Gemeindegrösse	82
Abbildung 31: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Kantonen	82
Abbildung 32: Ausgestaltung der Gemeindepräsidien	83
Abbildung 33: Gemeindepräsidien nach Parteien und Gemeindegrösse	85
Abbildung 34: Interne Organisation der Gemeindeverwaltung nach Sprachregion	106
Abbildung 35: Fusionen in der Schweiz zwischen 2010 und 2021 nach Kanton	134
Abbildung 36: Fusionen nach Gemeindetyp	135
Abbildung 37: Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse	137
Abbildung 38: Konkrete Fusionsprojekte nach Gemeindegrösse	139

Abkürzungsverzeichnis

AG	Kanton Aargau	LU	Kanton Luzern
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden	NE	Kanton Neuenburg
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden	NW	Kanton Nidwalden
BE	Kanton Bern	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
BL	Kanton Basel-Landschaft	OW	Kanton Obwalden
BS	Kanton Basel-Stadt	SERI	State Secretariat for Education, Research and Innovation
CH	Schweiz	SG	Kanton St. Gallen
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule	SH	Kanton Schaffhausen
EVP	Evangelische Volkspartei	SO	Kanton Solothurn
FR	Kanton Freiburg	SZ	Kanton Schwyz
GE	Kanton Genf	TG	Kanton Thurgau
GL	Kanton Glarus	TI	Kanton Tessin
GR	Kanton Graubünden	UR	Kanton Uri
IAFP	Integrierter Aufgaben und Finanzplan	VD	Kanton Waadt
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit	VS	Kanton Wallis
IT	Informationstechnik	WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
JU	Kanton Jura	ZG	Kanton Zug
KMU	Klein- und Mittelbetriebe	ZH	Kanton Zürich
LG	Leistungsgrenze		

Vorwort

Den Gemeinden kommt als unterste Ebene im schweizerischen Staatsaufbau eine grosse Bedeutung zu. Sie sind als Strukturelemente der Kantone unbestritten, und die Gemeindeautonomie ist – verglichen mit anderen Staaten – in der Schweiz hoch. Gemäss der Bundesverfassung wird diese nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (BV Art. 51, Abs. 1). Das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht gibt die Freiheitsgrade der Gemeinden vor, wobei diesen in der Regel ein weitreichender Gestaltungsspielraum zugestanden wird. Zusammen mit den unterschiedlichen Gemeindegrössen führt dies zu einer grossen Heterogenität in der schweizerischen Gemeindeflandschaft.

Die Schweizer Gemeinden sind in Bewegung, denn in den vergangenen Jahrzehnten wurden zahlreiche Reformen angegangen. Dazu zählen Reformen der politischen Systeme, Managementreformen sowie territoriale Reformen. So sind – um nur ein Beispiel zu nennen – in den letzten 30 Jahren mehr als 800 Schweizer Gemeinden infolge von Gemeindefusionen verschwunden.

Um die Situation und die Entwicklung der Gemeinden in der Schweiz über eine längere Zeit nachzeichnen zu können, wurde 1988 das Schweizer Gemeindefmonitoring ins Leben gerufen, welches den Zustand sowie die Veränderungen der Schweizer Gemeinden in regelmässigen Abständen von rund sechs Jahren untersucht. Dabei wird eine Gesamterhebung bei allen Schweizer Gemeindefschreiberinnen und Gemeindefschreibern durchgeführt, wobei Fragen zur Leistungsfähigkeit, zu Reformen sowie zum politischen System im Zentrum stehen. Es handelt sich um eine umfassende und aussagekräftige Datenbasis zur Entwicklung der Schweizer Gemeinden.

Im vorliegenden Buch werden die Ergebnisse des Schweizer Gemeindefmonitorings 2017 in einer Gesamtübersicht veröffentlicht. Wir vertiefen dabei eine breite Palette von Themen rund um die Gemeinden. Es sind dies die Gemeindeautonomie, die Leistungsfähigkeit, die Gemeindeffinanzen, die politischen Institutionen, die lokale Politik, die Gemeindefverwaltung, die Führungs- und Organisationsstruktur, die Reformen in Politik und Verwaltung, die Formen der kommunalen Aufgabenerbringung, Gemeindeffusionen sowie die Beratung in den Gemeinden. Die Analysen erlauben eine Einbettung der Ergebnisse in einen grösseren Kontext sowie einen zeitlichen Vergleich. Das daraus entstandene Buch wurde in enger Zusammenarbeit von zwei Forschungsteams der School of Management and Law der ZHAW und des IDHEAP der Universität Lausanne verfasst. Es soll den staatlichen Institutionen, den Verbänden, der Forschung und der Öffentlichkeit zugutekommen.

Ein grosser Dank seitens des Autorenteam geht an alle Personen, die am mehrjährigen Prozess der Befragung und der Erarbeitung dieser Publikation beteiligt waren. Es sind dies Jana Machljankin, Alissa Brenn, Lukas Reichmuth, Saskia Allenbach und Jasmin Heimann. Sie haben mit dem Zusammentragen der Adressen, der Erfassung der Fragebogen, der Auswertung von Daten, der Formatierung von Grafiken und Tabellen, dem Korrektorat sowie verschiedener Koordinationsarbeiten zum Gelingen dieses Publikationsprojekts beigetragen.

Finanziell wird das Schweizer Gemeindemonitoring seit Jahren vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) unterstützt, wofür wir an dieser Stelle unseren Dank aussprechen. Last but not least möchten wir uns bei all den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern bedanken, die sich die Zeit genommen haben und unseren 20-seitigen Fragebogen geduldig ausgefüllt haben. Es sind deren viele, haben doch 1'868 Gemeinden und damit erfreuliche 82.8 Prozent der Befragten an der Erhebung teilgenommen, was als hohe Akzeptanz des Gemeindemonitorings und als grosses Interesse an den Ergebnissen seitens der Praxis gedeutet werden darf.

Winterthur/Lausanne, 21. Februar 2021

Reto Steiner, Andreas Ladner,
Claire Kaiser, Alexander Haus,
Ada Amsellem und
Nicolas Keuffer

1 Einleitung

Im Einleitungskapitel werden zuerst die Ausgangslage, die Zielsetzung und der Kapiteaufbau der Buchpublikation vorgestellt. Anschliessend wird auf die Datengrundlage und das methodische Vorgehen beim nationalen Gemeindemonitoring eingegangen. Zur Einbettung der Studie folgt ein kurzer Überblick über die Struktur der Schweizer Gemeinden.

1.1 Ausgangslage, Ziele und Aufbau

Den Gemeinden kommt im politisch-administrativen System der Schweiz eine grosse Bedeutung zu. Ihre Freiheitsgrade bei der Bestimmung ihres Dienstleistungsangebots und bei der Umsetzung übertragener Aufgaben sind relativ hoch, ebenso verfügen sie über eine Steuerhoheit. Nur wenige andere europäische Länder messen ihren Gemeinden eine derart zentrale Rolle zu. Das seit 1988 regelmässig durchgeführte Gemeindemonitoring gibt Aufschluss über die Leistungsfähigkeit und die Reformaktivitäten dieser wichtigen Staatsebene.

Ziel der Buchpublikation ist es, einen Überblick über die Situation, die Leistungsfähigkeit und die Herausforderungen der Schweizer Gemeinden zu geben. Erstens wird der Zustand der Schweizer Gemeinden im Jahr 2017 aus Sicht der Gemeinden dargestellt und zweitens werden die Ergebnisse mit den Resultaten früherer Befragungen in einen zeitlichen Vergleich gestellt, um die Entwicklung der Schweizer Gemeinden aufzeichnen zu können. Die Studie soll den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sowie Praktikerrinnen und Praktikern in Politik und Verwaltung auf kantonaler und kommunaler Ebene dienen, gleichzeitig auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die sich mit der lokalen Ebene befassen.

Die Buchpublikation ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird die Situation der Gemeinden in einen gesellschaftlichen Kontext gestellt und die Beziehung zu den Kantonen aufgezeigt, wobei insbesondere auf die Autonomie der Gemeinden eingegangen wird. Danach wird in Kapitel 3 die Leistungsfähigkeit der Schweizer Gemeinden analysiert, gefolgt von den Gemeindefinanzen in Kapitel 4. In Kapitel 5 werden die politischen Institutionen untersucht, während Kapitel 6 der lokalen Politik gewidmet ist. In Kapitel 7 steht die Verwaltungsebene der Gemeinden im Zentrum, wobei der Personalbestand und dessen Entwicklung betrachtet wird, das Profil der Gemeindeschreibenden sowie die Problembereiche der Verwaltung. Der Führungs- und Organisationsstruktur der Gemeindeexekutiven und der Gemeindeverwaltung widmet sich Kapi-

tel 8, während Kapitel 9 über die Reformtätigkeit in Politik und Verwaltung Aufschluss gibt. Die Zusammenarbeit mit dem Kanton sowie die interkommunale Zusammenarbeit werden in Kapitel 10 diskutiert, Gemeindefusionen in Kapitel 11. Abschliessend werden in Kapitel 12 die Verbreitung externer Beratung auf kommunaler Ebene sowie die Aufgabengebiete mit externer Beratung thematisiert, bevor im Schlusskapitel ein Ausblick gewagt wird.

Die Kapitel dieser Publikation wurden von unterschiedlichen Koautoren verfasst. Kapitel 1, 3, 4, 11, 12 sowie 13 stammen von Reto Steiner und Claire Kaiser, Kapitel 2 von Nicolas Keuffer, Kapitel 5 und 6 von Andreas Ladner, Kapitel 7, 8 und 9 von Alexander Haus und Kapitel 10 von Ada Amsellem.

1.2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Das Gemeindemonitoring 2017 wurde unter der Leitung von Reto Steiner von der School of Management and Law der ZHAW sowie von Andreas Ladner vom IDHEAP der Universität Lausanne durchgeführt. Die Erhebung wurde durch den Bund im Rahmen des Nationalfonds-Projekts «Local Government Performance and Reforms in Switzerland» finanziert und fand mit Stichtag 1. Januar 2017 statt.

Beim Gemeindemonitoring handelt es sich um eine schriftliche Vollerhebung in allen Schweizer Gemeinden. Der Fragebogen wurde in deutscher, französischer oder italienischer Sprache verschickt. Die Grundgesamtheit für die aktuelle Erhebung besteht aus allen am Stichtag (1. Januar 2017) existierenden 2'255 Gemeinden der Schweiz. Es haben sich 1'868 Schweizer Gemeinden an dieser Befragung beteiligt, was einer Antwortquote von 82.8 Prozent entspricht. Gegenstand der Untersuchung ist die politische Gemeinde (auch Einwohnergemeinde genannt).

Themenbereiche der aktuellen Befragung sind die kommunalen Aufgaben, die Finanzen, die Führungsinstrumente, die Beratung in den Gemeinden, die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, Fusionen mit anderen Gemeinden, das Verhältnis zum Kanton, die Politik in der Gemeinde, die Gemeindeexekutive, Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament bzw. Urnengemeinde, die Gemeindeverwaltung sowie die Führungs- und Organisationsstruktur der Gemeinde.¹ Die Befragung gibt einerseits die subjektive Stimmungslage der Gemeinden wieder, andererseits werden «harte» Kennzahlen für komparative Vergleiche verwendet.

¹ Der gesamte Fragebogen der Befragung 2017 befindet sich im Anhang dieser Buchpublikation.

Die Erhebung stellt die sechste ihrer Art dar, was eine Betrachtung bestimmter Fragestellungen zur Gemeindeentwicklung in der Schweiz über einen Zeitraum von rund 25 Jahren erlaubt. Vergleichbare Gemeindebefragungen wurden in den Jahren 1988, 1994, 1998, 2005 und 2009/2010 durchgeführt. Verschiedentlich wird auf die Daten dieser älteren Befragungen zurückgegriffen, was ermöglicht, die Entwicklung der letzten Jahre nachzuzeichnen.

Die Resultate der Gemeindeschreiberbefragung geben die subjektive Perzeption der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wieder, an welche der Fragebogen gesandt wurde. Die Gemeindeschreiber sind die obersten Verwaltungsangestellten respektive -manager der Gemeinden und gleichzeitig Stabschefs der Exekutiven. Den Schweizer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern kommt damit eine Schlüsselposition zu an der Nahtstelle zwischen Verwaltung und Politik. Zu ihren Aufgaben gehören die administrative Organisation und Koordination der Gemeindeverwaltung, die Führung der Gemeindekanzlei, die Beratung von Behörden, Verwaltungsstellen und Bürgerinnen und Bürgern sowie die Vorbereitung und Protokollführung der Sitzungen der Exekutive, der Legislative und der Kommissionen. Insbesondere in Gemeinden mit nebenamtlichen Exekutiven haben die Gemeindeschreiber auch Einfluss auf die politischen Angelegenheiten der Gemeinde (Steiner/Kaiser 2013a).

Die Rücklaufquote liegt beim Schweizer Gemeindemonitoring hoch. Tabelle 1 zeigt die Teilnahmequote der Schweizer Gemeinden an den Gemeindebefragungen 2005, 2009 und 2017. Im Jahr 2005 lag die Beteiligungsquote bei 79.2 Prozent, fiel zwischenzeitlich 2009 auf 57.7 Prozent und erreicht in der aktuellen Befragung 2017 mit 82.8 Prozent den höchsten Wert. Von 2'255 politischen Gemeinden der Schweiz haben in der aktuellen Befragung also deren 1'868 geantwortet.

Tabelle 1: Teilnahme der Schweizer Gemeinden an den Gemeindebefragungen 2005 bis 2017.

Befragungsjahr	Teilnahme der Gemeinden		
	Anzahl Gemeinden	Teilnehmende Gemeinden	Teilnahme in %
2005	2'771	2'195	79.2
2009	2'596	1'497	57.7
2017	2'255	1'868	82.8

Die Beteiligung liegt in den Städten mit 20'000 bis 49'999 Einwohnenden mit einer Antwortquote von 91.4 Prozent am höchsten. Sehr hohe Rücklaufquoten weisen auch die Gemeinden mit 1'000 bis 9'999 Einwohnerinnen und Einwohnern auf (zwischen 84 und 86%; vgl. Tabelle 2). Die anderen Gemeindegrössenklassen sind im Datensatz leicht untervertreten, wobei die Beteiligungsquote aber in allen Kategorien bei mindestens 70 Prozent liegt. Die geringste Rücklaufquote von 70 Prozent findet sich bei den grossen Städten mit 50'000 und mehr Einwohnenden, gefolgt von den Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnerinnen und Einwohnern (71.9%). Antwortquoten zwischen 80 und 82 Prozent finden sich in den kleinen Gemeinden mit 250 bis 999 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie in den kleineren Städten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnenden.

Tabelle 2: Teilnahme der Schweizer Gemeinden an der Gemeindebefragung 2017 nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	Teilnahme der Gemeinden		
	Anzahl Gemeinden	Teilnehmende Gemeinden	Teilnahme in %
bis 249	160	115	71.9
250-499	256	206	80.5
500-999	411	336	81.8
1'000-1'999	500	423	84.6
2'000-4'999	541	461	85.2
5'000-9'999	234	201	85.9
10'000-19'999	108	87	80.6
20'000-49'999	35	32	91.4
50'000 und mehr	10	7	70.0
Total	2'255	1'868	82.8

Bemerkung: Quellen: BFS, Gemeindeschreiberbefragung.

Grundsätzlich werden die Daten zunächst für die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden ausgewertet. Danach erfolgen, wo zweckmässig, weitere Auswertungen nach Gemeindegrösse, Kantonszugehörigkeit und Sprachregion. Nach Möglichkeit werden anhand der Daten der früheren Gemeindebefragungen Längsschnittvergleiche vorgenommen.

1.3 Struktur der Schweizer Gemeinden

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, jedoch ist die Gemeindefstruktur auch hierzulande insbesondere in den letzten drei Jahrzehnten einem stärkeren Wandel unterworfen, denn seit ca. 1990 haben Gemeindefzusammenschlüsse als Reformstrategie an Bedeutung gewonnen (vgl. dazu Kapitel 11 zu Gemeindefusionen). Zwischen 1850 und 1990 reduzierte sich die Zahl der Gemeinden nur von 3'203 auf 3'021 Einheiten. Im Jahr 2017 zählt die Schweiz noch 2'255 Gemeinden (Stand am 1. Januar 2017), d. h. innerhalb der vergangenen 25 Jahre verschwand rund ein Viertel der Gemeinden. Ausgehend von der Zahl der aktuellen Fusionsgespräche und -projekte dürfte sich diese Entwicklung künftig weiter akzentuieren.

Im internationalen Vergleich kann die Schweizer Gemeindeflandschaft als relativ kleinstrukturiert bezeichnet werden. Der schweizweite Median liegt bei 1'475, der Mittelwert beträgt im Jahr 2017 3'733 Einwohnerinnen und Einwohner. Die durchschnittlich grössten Gemeinden liegen in den Kantonen Basel-Stadt (Medianwert von 20'895), Glarus (12'512), Zug (8'827) sowie Obwalden (5'060). In allen anderen Kantonen beträgt die durchschnittliche Einwohnerzahl weniger als 5'000. Mit Werten von weniger als 1'000 Einwohnenden finden sich die kleinsten Gemeinden in den Kantonen Jura (629), Uri (772), Waadt (844), Schaffhausen (921) und Graubünden (937).

Der Gemeindebestand variiert deutlich zwischen den Kantonen: Mit seinen 351 politischen Gemeinden ist der Kanton Bern der gemeindefreichste Kanton der Schweiz (vgl. Tabelle 3), gefolgt vom Kanton Waadt (309 Gemeinden) und dem Kanton Aargau (213 Gemeinden). Am wenigsten Gemeinden gibt es in den Kantonen Basel-Stadt (3) und Glarus (ebenfalls 3), gefolgt von Appenzell Innerrhoden (6), Obwalden (7), Nidwalden (11) und Zug (11).

Tabelle 3: 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

Kanton	Anzahl Gemeinden	Ständige Wohnbevölkerung	Median Gemeindegrösse	Mittelwert Gemeindegrösse
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).

Obwohl mehr als ein Drittel der Schweizer Gemeinden (827 Gemeinden bzw. 36.7%) weniger als 1'000 Einwohnende zählt, wohnt fast die Hälfte der Schweizer Bevölkerung (46.5%) in Städten mit einer Bevölkerungszahl von 10'000 oder mehr. Tabelle 4 zeigt den Gemeindebestand sowie den Anteil an der Gesamtbevölkerung aufgeschlüsselt nach Gemeindegrösse. Schweizweit gibt es 160 Gemeinden, die weniger als 250 Einwohnende aufweisen. Dies sind

7.1 Prozent aller Schweizer Gemeinden. Bevölkerungsmässig leben knapp 25'000 Personen in diesen 160 Kleinstgemeinden, was lediglich einem Anteil von 0.3 Prozent der Landesbevölkerung entspricht. Lediglich 10 Schweizer Städte zählen mehr als 50'000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Tabelle 4: Gemeindebestand und Anteil an der Gesamtbevölkerung per 1.1.2017 nach Gemeindegrösse in den Schweizer Gemeinden.

Gemeindegrösse	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Einwohner	in %
bis 249	160	7.1	24'879	0.3
250-499	256	11.4	97'397	1.2
500-999	411	18.2	307'247	3.6
1'000-1'999	500	22.2	710'073	8.4
2'000-4'999	541	24.0	1'739'993	20.7
5'000-9'999	234	10.4	1'620'231	19.2
10'000-19'999	108	4.8	1'508'972	17.9
20'000-49'999	35	1.6	980'410	11.6
50'000 u. mehr	10	0.4	1'428'528	17.0
Total	2'255	100.0	8'417'730	100.0
Mittelwert			3'733	
Median			1'475	

Bemerkung: Quellen: BFS 2017a, eigene Berechnungen.

2 Die Gemeinden im kantonalen und gesellschaftlichen Kontext

2.1 Die Gemeindeautonomie

Die Frage nach dem Ausmass der Autonomie der Gemeinden interessiert nicht nur die Wissenschaft, sondern ist auch für die (Lokal-)Politiker von Interesse. Eine grosse Gemeindeautonomie wird dabei in der Regel als positiv und erstrebenswert erachtet, wobei davon ausgegangen wird, dass der autonome Handlungsspielraum in den letzten Jahren eher zurückgegangen ist.

Dank der von unten nach oben verlaufenden Herausbildung des Schweizer Staatswesens ist die Autonomie der Gemeinden – trotz ihrer geringen Grösse – verglichen mit anderen europäischen Staaten in Bezug auf die interne Organisation, die Finanzen und den rechtlichen Schutz relativ gross. Einzig mit Blick auf die Entscheidungskompetenzen in konkreten Politikbereichen ist sie etwas kleiner, da die öffentlichen Politiken häufig auf der kantonalen Ebene festgelegt und reguliert werden (Ladner et al. 2019).

Die Bestimmung der Gemeindeautonomie ist allerdings nicht ganz einfach (Keuffer 2016). Gewährleistet wird sie durch die Bundesverfassung, allerdings nach Massgabe des Rechts der 26 Kantone (Bundesverfassung Art. 50, Abs. 1), was zu grossen Unterschieden zwischen den Kantonen führt (Horber-Papazian 2006).

Die Analyse der rechtlichen Texte – insbesondere der Kantonsverfassungen und der Gemeindegesetze – sowie der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren zeigt, dass in den Kantonen im Nordosten des Landes die Gemeindeautonomie grösser ist als im Südwesten (Keuffer 2018).² In der Praxis zeigt sich weiter, dass unter Gemeindeautonomie häufig unterschiedliche Dinge verstanden werden und dass die Debatten über den Handlungsspielraum der Gemeinden stark von Emotionen geprägt sind (Ladner et al. 2000, S. 47f.).

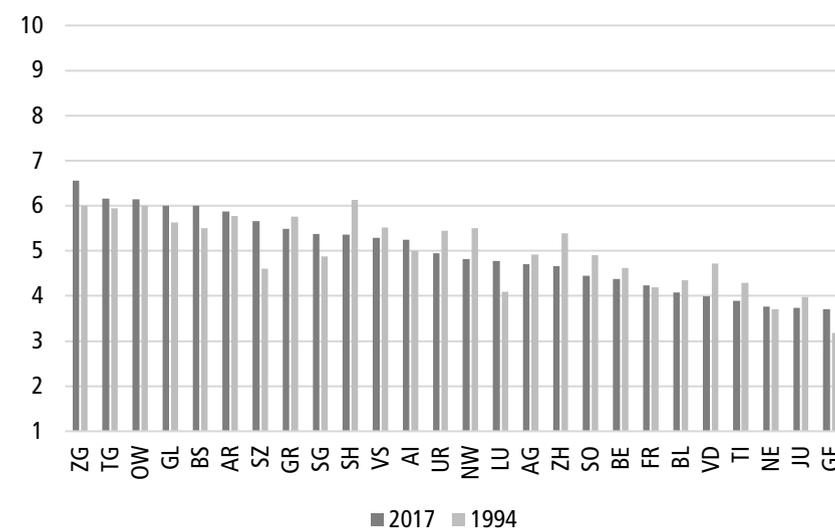
Die Gemeindeschreiberbefragungen gewähren einen interessanten Einblick, weil sie die Wahrnehmung der Autonomie der Gemeinde gegenüber dem Bund und dem Kanton auf einer Skala von 1 (keine Autonomie) bis 10 (grosse Autonomie) und ihre zeitliche Entwicklung messen.

² Analog zur international vergleichenden Untersuchung umfasst der analytische Rahmen für die Schweiz sieben konstitutive Dimensionen der Autonomie – die juristische Autonomie, die politischen Entscheidungsbefugnisse, die Zahl der Vollzugsbereiche, die finanzielle Autonomie, die organisatorische Autonomie, die Nichteinmischung der höheren Ebene und der Zugang zu den Entscheidungen der höheren Regierungsebenen – und schlägt einen gewichteten Gesamtindex der Gemeindeautonomie in den Kantonen vor.

Der Landesdurchschnitt auf der Autonomieskala liegt in der jüngsten Befragung aus dem Jahr 2017 bei 4.60. Eine detailliertere Analyse der Resultate verdeutlicht, dass der kantonale Kontext eine zentrale Rolle spielt (vgl. Abbildung 1). So wird die Gemeindeautonomie in den Deutschschweizer Kantonen durchschnittlich als höher wahrgenommen (5.25³),⁴ insbesondere in den Kantonen ZG, TG, OW und GL. Die lateinischen Gemeinden, die in zentralisierteren Kantonen liegen, weisen einen weit tieferen Wert (4.13) als der nationale Durchschnitt auf. Als besonders schwach wird die Gemeindeautonomie in GE, JU und NE erachtet. Diese kantonalen Unterschiede korrelieren positiv mit den objektiven Messungen (vgl. Keuffer 2020).

Vergleicht man die Wahrnehmung der Gemeindeschreiber in der Befragung 2017 mit den Ergebnissen aus dem Jahr 1994, so zeigt sich, dass der Durchschnittswert damals mit 4.83 noch etwas höher lag. Besonders gross war der

Abbildung 1: Entwicklung der wahrgenommenen Autonomie zwischen 1994 und 2017 nach Kantonen.



Bemerkung: Skala von 1 (=überhaupt keine Autonomie) bis 10 (=sehr grosse Autonomie); N=1'780 (2017), 1'543 (1994); Befragungen 1994 und 2017.

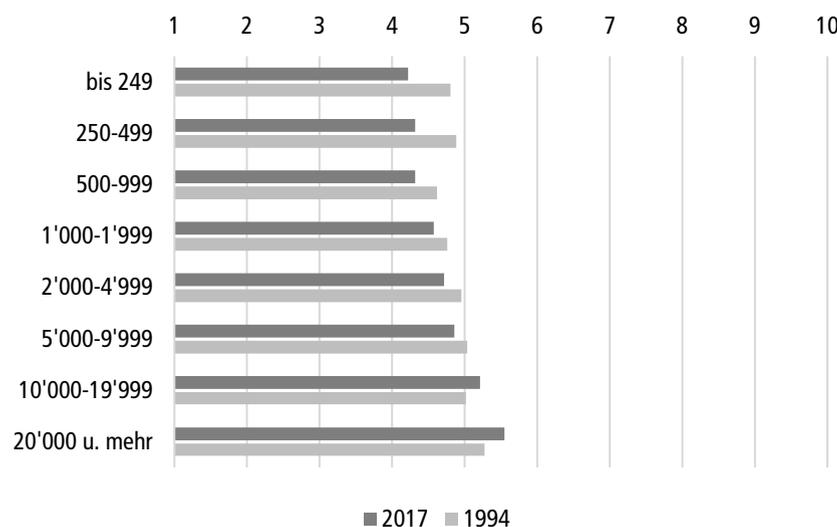
³ Die Durchschnittswerte der zweisprachigen Kantone (BE, FR und VS) wurden sowohl im Durchschnittswert der deutschsprachigen Kantone als auch im Durchschnittswert der lateinischen Kantone berücksichtigt.

⁴ Tatsächlich weisen alle Dimensionen bis auf die juristische Autonomie und der Nichteinmischung eine positive Korrelation mit den Messgrössen der Wahrnehmung der Gemeindeschreiber auf, so auch der gewichtete Gesamtindex (Pearson's $r = .204$, $p < 0.01$). Einzig der Zugang zu den Entscheidungen auf höherer Ebene zeigt eine negative Korrelation.

Rückgang in den Kantonen SH, NW, ZH und VD, in den Kantonen ZG, SZ, LU und GE hat die Autonomie der Gemeinden eher etwas zugenommen.

Nebst der Tatsache, dass der Umfang der Gemeindeautonomie, wie sie von den Gemeindeforschern wahrgenommen wird, in den bevölkerungsreichen Gemeinden grösser ist (vgl. Abbildung 2),⁵ zeigt sich weiter, dass die Abnahme in den kleinen lokalen Einheiten deutlich stärker ist als in den Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern. Heute kann demzufolge davon ausgegangen werden, dass die Autonomie mit zunehmender Gemeindegrösse zunimmt, was früher noch nicht in diesem Mass der Fall war.

Abbildung 2: Entwicklung der wahrgenommenen Autonomie zwischen 1994 und 2017 nach Gemeindegrösse.



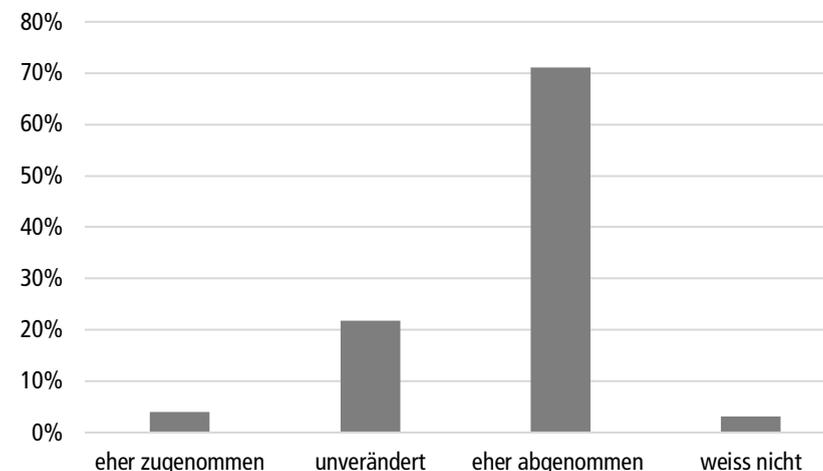
Bemerkung: Skala von 1 (=überhaupt keine Autonomie) bis 10 (=sehr grosse Autonomie); N=1'780 (2017), 1'549 (1994); Befragungen 1994 und 2017.

Die insgesamt negative Entwicklung kommt in einer weiteren Frage des Fragebogens von 2017 zum Ausdruck. Über 70 Prozent der Gemeindeforscher sind der Ansicht, dass der Autonomiegrad ihrer Gemeinde in den letzten zehn Jahren eher abgenommen hat (siehe Abbildung 3). Über die Mittelwerte betrachtet gibt es hier keine Unterschiede zwischen einwohnerreichen und kleinen

⁵ Die Bevölkerungszahl der Gemeinde ist abgesehen von 1994 immer positiv mit der Wahrnehmung der Gemeindeautonomie durch die Gemeindeforscher korreliert.

Gemeinden oder zwischen den verschiedenen Kantonen.⁶ Dies führt zu einer interessanten Frage, welche einmal in qualitativen Gesprächen mit den betroffenen Akteuren vertieft werden sollte: Aus welchen Gründen kommen die Schweizer Gemeindeforscher zum Schluss, dass die Gemeindeautonomie, die im europäischen Vergleich eigentlich hoch ist, eher gering und rückläufig ist?

Abbildung 3: Entwicklung des Autonomiegrades der Gemeinden zwischen 2007 und 2017.



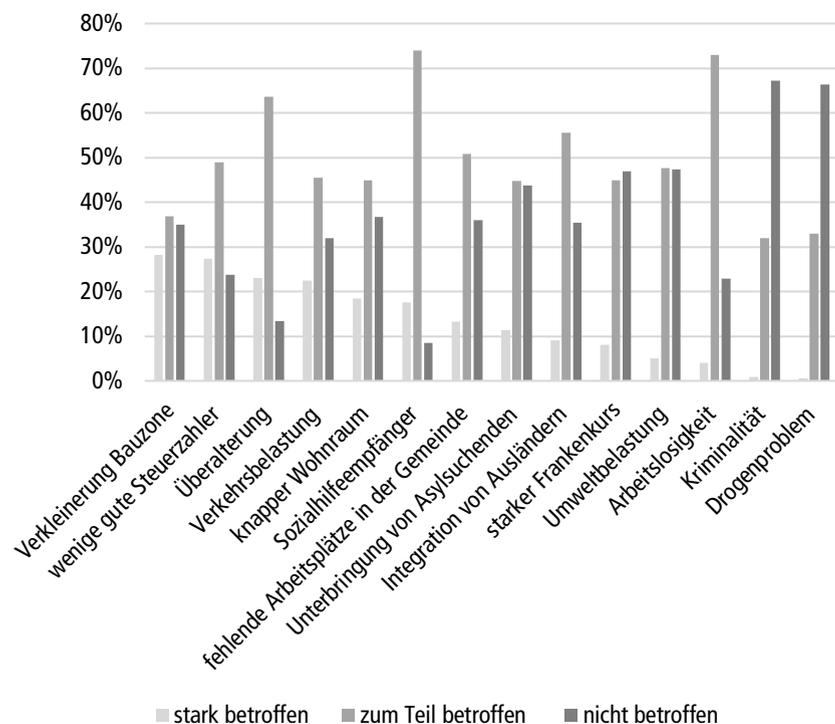
Bemerkung: N=1'794; Befragungen 2007 und 2017.

2.2 Die Betroffenheit von gesellschaftlichen Entwicklungen

Die Gemeinden sind in unterschiedlichem Masse von gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen. Im Rahmen der Befragung 2017 wurde den Gemeindeforschern eine Reihe von gesellschaftlichen Problemen vorgelegt und gefragt, wie stark ihre Gemeinde von den Auswirkungen dieser Probleme betroffen ist. Abbildung 4 zeigt, dass Kriminalität und Drogen im Durchschnitt die Gemeinden am wenigsten betreffen, während die Herausforderungen im Bereich der Sozialhilfe, der älter werdenden Bevölkerung und der Arbeitslosigkeit ihnen am meisten Sorgen bereiten. Die gesellschaftlichen Entwicklungen, bei denen mehr als 20 Prozent der Gemeindeforscher angegeben haben, dass ihre Gemeinde stark davon betroffen sei, sind die Verkleinerung der Bauzonen, der Mangel an guten Steuerzahlern und die Verkehrsbelastung.

⁶ Dies gilt ohne die Kantone BS und GL, in denen nur zwei (der drei) Gemeinden diese Frage beantwortet haben.

Abbildung 4: Einfluss ausgewählter gesellschaftlicher Entwicklungen auf die Gemeinden.



Bemerkung: $N_{\min}=1'843$, $N_{\max}=1'856$; Befragung 2017.

Für eine weitergehende Analyse kann ein Index der Betroffenheit durch gesellschaftliche Entwicklungen gebildet werden.⁷ Mit einem Durchschnittswert nahe bei 0,5 sind NE, GL und GE – gemäss den Gemeindeschreibern – Kantone, in denen die Gemeinden am ehesten von den erwähnten gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen sind. In den Kantonen AI, SH und SZ haben diese am wenigsten Auswirkungen (siehe Tabelle 5). Wie weiter oben erwähnt, variieren diese jedoch je nach Herausforderung stark. Die Überalterung der Bevölkerung und die Sozialhilfeempfänger betreffen die Gemeinden im Durchschnitt am stärksten. Tabelle 6 zeigt schliesslich, dass die bevölkerungsreichsten Gemeinden am stärksten von den genannten gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen sind. Der Zusammenhang zwischen dem Index und der Gemeindegrösse ist linear zunehmend und signifikant. Einzige Ausnahme ist die «Überalterung der Bevölkerung».

⁷ Dieser Index geht von 0 bis 1, wobei 0 der Antwort «nicht betroffen», 0,5 der Antwort «zum Teil betroffen» und 1 der Antwort «stark betroffen» entspricht.

Tabelle 5: Indexierter Einfluss gesellschaftlicher Entwicklungen nach Kantonen.

Kanton	Arbeitslosigkeit	Arbeitsplätze-mangel	Drogenprobleme	Kriminalität	Sozialhilfe-empfänger	Überalterung	wenige gute Steuerzahler	Fortsetzung nächste Seite
NE	0.52	0.43	0.21	0.22	0.69	0.67	0.79	
GL	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.25	
GE	0.41	0.37	0.24	0.25	0.45	0.58	0.50	
NW	0.45	0.55	0.23	0.32	0.50	0.50	0.27	
TI	0.55	0.51	0.25	0.26	0.68	0.69	0.31	
JU	0.51	0.36	0.13	0.11	0.57	0.68	0.72	
ZH	0.40	0.36	0.22	0.23	0.63	0.56	0.47	
SG	0.43	0.37	0.16	0.20	0.59	0.40	0.45	
ZG	0.22	0.28	0.17	0.17	0.39	0.33	0.28	
AG	0.42	0.39	0.21	0.22	0.62	0.50	0.54	
OW	0.36	0.21	0.29	0.14	0.57	0.50	0.50	
AR	0.37	0.44	0.16	0.13	0.47	0.63	0.63	
VS	0.40	0.43	0.17	0.11	0.52	0.66	0.58	
SO	0.43	0.37	0.16	0.24	0.50	0.56	0.50	
TG	0.46	0.42	0.16	0.13	0.54	0.45	0.42	
UR	0.18	0.53	0.05	0.08	0.39	0.66	0.53	
BS	0.25	0.25	0.25	0.00	0.50	0.75	0.25	
LU	0.47	0.36	0.10	0.13	0.53	0.42	0.51	
BE	0.33	0.43	0.14	0.16	0.50	0.58	0.56	
VD	0.34	0.26	0.20	0.16	0.47	0.53	0.57	
BL	0.43	0.37	0.16	0.15	0.62	0.53	0.47	
FR	0.45	0.30	0.12	0.09	0.54	0.51	0.56	
GR	0.45	0.51	0.11	0.08	0.53	0.58	0.46	
SZ	0.31	0.46	0.11	0.11	0.54	0.35	0.48	
SH	0.32	0.39	0.21	0.11	0.53	0.50	0.42	
AI	0.50	0.33	0.17	0.17	0.33	0.33	0.50	
Total	0.40	0.39	0.19	0.17	0.53	0.54	0.48	

Kanton	knapper Wohnraum	Verkehrsbelastung	Umweltbelastung	Unterbringung Asylsuchende	Integration von Ausländern	Verkleinerung Bauzone	starker Frankenkurs	Durchschnitt
NE	0.53	0.64	0.40	0.28	0.29	0.59	0.52	0.48
GL	0.25	0.25	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.45
GE	0.66	0.75	0.38	0.41	0.45	0.37	0.30	0.44
NW	0.59	0.59	0.36	0.36	0.45	0.50	0.32	0.43
TI	0.32	0.50	0.50	0.25	0.37	0.42	0.35	0.43
JU	0.43	0.40	0.38	0.12	0.24	0.81	0.37	0.42
ZH	0.49	0.53	0.31	0.56	0.52	0.30	0.23	0.41
SG	0.38	0.42	0.28	0.57	0.50	0.49	0.41	0.40
ZG	0.83	0.72	0.33	0.61	0.56	0.33	0.39	0.40
AG	0.35	0.49	0.32	0.55	0.42	0.29	0.26	0.40
OW	0.57	0.43	0.21	0.36	0.43	0.50	0.43	0.39
AR	0.44	0.38	0.25	0.41	0.41	0.56	0.25	0.39
VS	0.34	0.33	0.24	0.15	0.32	0.69	0.50	0.39
SO	0.34	0.42	0.30	0.51	0.46	0.35	0.25	0.38
TG	0.38	0.49	0.27	0.44	0.38	0.41	0.36	0.38
UR	0.55	0.45	0.34	0.34	0.29	0.58	0.28	0.38
BS	0.50	0.50	0.00	0.50	0.50	0.25	0.75	0.38
LU	0.46	0.50	0.27	0.49	0.37	0.39	0.21	0.37
BE	0.44	0.42	0.26	0.26	0.34	0.43	0.27	0.37
VD	0.44	0.48	0.25	0.18	0.28	0.67	0.27	0.36
BL	0.42	0.38	0.23	0.46	0.38	0.22	0.22	0.36
FR	0.33	0.46	0.28	0.15	0.32	0.60	0.25	0.35
GR	0.29	0.26	0.19	0.12	0.31	0.57	0.51	0.35
SZ	0.38	0.46	0.24	0.54	0.37	0.27	0.20	0.35
SH	0.29	0.24	0.16	0.39	0.34	0.45	0.50	0.35
AI	0.33	0.50	0.17	0.17	0.17	0.17	0.33	0.30
Total	0.44	0.46	0.29	0.37	0.38	0.45	0.35	0.38

Bemerkung: Index von 0 bis 1, wobei 0 der Antwort «nicht betroffen», 0,5 der Antwort «zum Teil betroffen» und 1 der Antwort «stark betroffen» entspricht. $N_{\min}=1'843$, $N_{\max}=1'856$; geordnet nach dem kantonalen Durchschnitt; Befragung 2017.

Tabelle 6: Indexierter Einfluss gesellschaftlicher Phänomene nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	Arbeitslosigkeit	Arbeitsplätzenmangel	Drogenprobleme	Kriminalität	Sozialhilfeempfänger	Überalterung	wenige gute Steuerzahler
bis 249	0.59	0.34	0.63	0.54	0.21	0.39	0.23
250-499	0.59	0.45	0.58	0.56	0.32	0.45	0.33
500-999	0.57	0.50	0.56	0.50	0.34	0.43	0.36
1'000-1'999	0.53	0.54	0.54	0.50	0.42	0.39	0.43
2'000-4'999	0.52	0.59	0.44	0.42	0.55	0.36	0.44
5'000-9'999	0.53	0.64	0.45	0.38	0.64	0.43	0.45
10'000-19'999	0.55	0.70	0.47	0.35	0.66	0.49	0.51
20'000 u. mehr	0.60	0.73	0.51	0.32	0.77	0.61	0.56
Total	0.56	0.56	0.52	0.45	0.49	0.44	0.41

Gemeindegrösse	knapper Wohnraum	Verkehrsbelastung	Umweltbelastung	Unterbringung Asylsuchende	Integration von Ausländern	Verkleinerung Bauzone	starker Frankenkurs	Durchschnitt
bis 249	0.39	0.16	0.06	0.18	0.17	0.07	0.04	0.29
250-499	0.39	0.19	0.11	0.26	0.18	0.07	0.05	0.32
500-999	0.42	0.27	0.25	0.24	0.22	0.12	0.12	0.35
1'000-1'999	0.41	0.34	0.32	0.30	0.30	0.16	0.16	0.38
2'000-4'999	0.38	0.44	0.44	0.33	0.33	0.20	0.21	0.40
5'000-9'999	0.33	0.57	0.56	0.39	0.40	0.28	0.28	0.45
10'000-19'999	0.32	0.59	0.54	0.42	0.42	0.31	0.35	0.48
20'000 u. mehr	0.35	0.73	0.60	0.62	0.53	0.41	0.33	0.55
Total	0.37	0.41	0.36	0.34	0.32	0.20	0.19	0.40

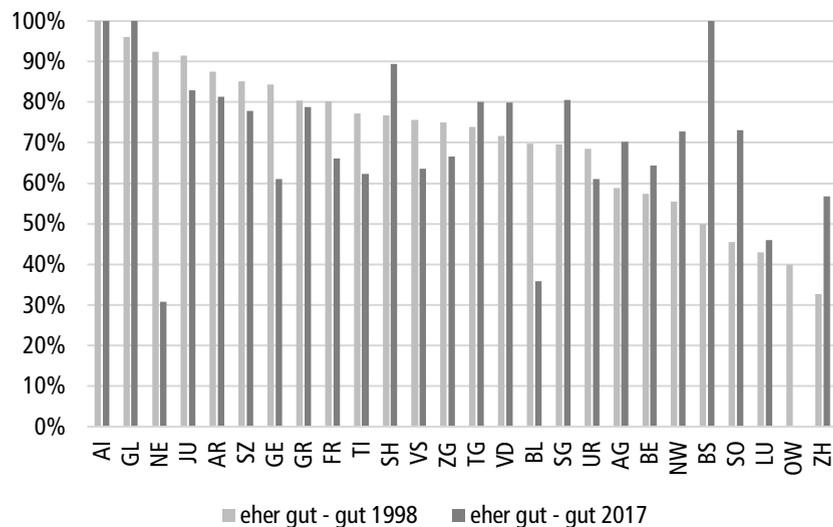
Bemerkung: $N_{\min}=1'843$, $N_{\max}=1'856$; Befragung 2017.

2.3 Das Verhältnis zum Kanton

Des Weiteren interessiert das Verhältnis der Gemeinde zum Kanton. Zwei Drittel der Gemeinden bewerten die Zusammenarbeit (67.2%, N=1'795) als positiv, davon bezeichnen sie 44.3 Prozent als «eher gut» und die übrigen als «gut». Knapp eine von vier Gemeinden schätzt die Zusammenarbeit als «mittelmässig» (28.2 %) ein und weniger als 5 Prozent liegen mit ihrer Bewertung darunter. Gegenüber 1988 hat sich die Beurteilung der Zusammenarbeit damit kaum wesentlich verändert.

Der Blick auf die Verhältnisse in den verschiedenen Kantonen zeigt jedoch deutlich mehr Wandel. In den Kantonen SO und ZH scheint sich das Verhältnis deutlich verbessert zu haben (vgl. Abbildung 5), während in den Kantonen NE, GE und BL das Verhältnis eher schlechter geworden ist. Ausgeklammert bei dieser Betrachtung sind die Kantone GL und BS, die mit ihren drei Gemeinden als Sonderfälle betrachtet werden können. Die Kantone NE, LU und BL gehören zu den Kantonen, in denen es um die Beziehung zwischen den Gemeinden und dem Kanton nicht zum Besten bestellt ist, während in den Kantonen AI, SH, JU, AR, SG und TG mindestens 80 Prozent der Gemeinden das Verhältnis als «eher gut» oder «gut» bezeichnen.

Abbildung 5: Wahrnehmung des Verhältnisses zum Kanton.



Bemerkung: N=1'795 (2017) und 2'043 (1998); Befragungen 1998 und 2017.

3 Die Leistungsfähigkeit der Schweizer Gemeinden

In diesem Kapitel wird zuerst der Frage nachgegangen, welche Aufgaben die Schweizer Gemeinden erfüllen. Danach wird untersucht, wie sie ihre Leistungsfähigkeit einschätzen und in welchen Bereichen bei der Aufgabenerfüllung die grössten Probleme geortet werden. Sowohl in der Gemeindebefragung 2017 als auch in den vorangehenden Befragungen wurden die Gemeinden danach gefragt, in welchen Aufgabenbereichen sie an ihre Leistungsgrenzen stossen. Somit können in diesem Kapitel eine aktuelle Bestandsaufnahme (Kapitel 3.2) und ein zeitlicher Vergleich (Kapitel 3.3) der Befindlichkeit und Probleme der Gemeinden vorgenommen werden.

3.1 Gemeindeaufgaben

Die Gemeinden sind in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen tätig. Dabei wird zwischen übertragenen Aufgaben auf der einen Seite und Aufgaben mit eigenem Wirkungskreis auf der anderen Seite unterschieden. Bei den übertragenen Aufgaben werden die Gemeinden durch den Bund bzw. den Kanton mit deren Erfüllung beauftragt. Hier sind die Gemeinden an Vorgaben und Richtlinien gebunden und verfügen entsprechend über einen geringen Handlungsspielraum. Vom Bund übertragene Aufgaben erfüllen die Gemeinden beispielsweise beim Gewässerschutz, bei der Lebensmittelpolizei oder beim Zivilschutz. Um eine vom Kanton übertragene Aufgabe handelt es sich beim Schulwesen. Andere Aufgaben und Tätigkeiten nehmen die Gemeinden von sich aus wahr. Bei diesen eigenen Aufgaben ist ihr Handlungsspielraum entsprechend grösser (z.B. Steiner/Kaiser 2013a).

Der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden liegt das Subsidiaritätsprinzip zugrunde, welches im Grundsatz fordert, dass Aufgaben innerhalb des Staatsgefüges auf möglichst tiefer Ebene erfüllt werden. Die zurzeit bestehende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden folgt diesem Prinzip. Sie hat sich jedoch auch historisch entwickelt und ist Folge politischer Kräfteverhältnisse, weshalb nicht von einer konsequenten Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips gesprochen werden kann. Entsprechend sind die Aufgabenzuteilungen kantonal unterschiedlich geregelt (z.B. Steiner/Kaiser 2013a).

Häufig durch die Gemeinden wahrgenommene Aufgaben sind:

- Bildung: Die drei Zyklen der Volksschule (von Kindergarten bis Sekundarstufe I)
- Sozialwesen und Gesundheit: Sozialhilfe, spitalexterne Versorgung, Betreuung der älteren Bevölkerung und Aufgaben im Bereich der Sozialversicherung

- Versorgung und Entsorgung: Wasser, Abwasser, Kehricht und Elektrizität
- Verkehr: öffentlicher Verkehr innerhalb der Gemeinde
- Bauwesen: Ortsplanung, Baupolizei, Landschafts- und Denkmalschutz, Strassen- und Wegnetz, Sportinfrastruktur, Kultureinrichtungen
- Interne Organisation: Bestellung der Behörden, Organisation der Verwaltung, Personalmanagement
- Finanzwesen: Budgetierung und Rechnungslegung, Verwaltung des kommunalen Vermögens, Festlegung des Steuerfusses
- Ortpolizeiwesen: Feuerpolizei, ausgewählte Aufgaben der Verkehrspolizei, Gewerbepolizei
- Bürgerrecht: Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Einwohnerinnen und Einwohner

3.2 Aktuelle Leistungsfähigkeit der Gemeinden

Die Schweizer Gemeinden schätzen sich in den meisten Aufgabengebieten als leistungsfähig ein. Im Durchschnitt – über alle Aufgaben hinweg betrachtet – melden lediglich 10.8 Prozent der Gemeinden, dass sie an Leistungsgrenzen stossen oder diese überschreiten. Betrachtet man die Resultate der Gemeindebefragung 2017 nach Bereichen (in Tabelle 7 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 16.7 Prozent der Gemeinden an Leistungsgrenzen. Am problematischsten werden die Gemeindeexekutive (19.6%), die Gemeindeverwaltung insgesamt (18.2%) sowie die Informatik (18.2%) angesehen, etwas weniger kritisch die Finanzverwaltung (16.1%) sowie die Einwohnerdienste (11.1%).

Der Aufgabenbereich, bei dem die Schweizer Gemeinden am zweithäufigsten an Leistungsgrenzen stossen bzw. diese gar überschreiten, ist die Infrastruktur. 12.5 Prozent der Gemeinden geben an, die Leistungsgrenzen in diesem Bereich erreicht oder überschritten zu haben. Mit Abstand am meisten Probleme bereitet die Raum- und Zonenplanung (22.3%), gefolgt von der Bewilligung der Baugesuche (17.4%), dem privaten Verkehr (14.7%) sowie dem Landschafts- und Ortsbildschutz (14.6%). Ebenfalls jede zehnte Gemeinde ortet Schwierigkeiten beim öffentlichen Verkehr (13.5%), bei den öffentlichen Bauten (13.1%), beim Sport bzw. den Sportanlagen (11.5%), beim Abwasser bzw. der Kanalisation (10.8%) sowie bei der Wasserversorgung (10%). Am wenigsten Probleme bereiten die Energieversorgung (6.0%), der Umweltschutz (7.6%) und der Abfall bzw. die Entsorgung (8.4%).

Am drittmeisten Schwierigkeiten orten die Schweizer Gemeinden im Bereich Bildung, in welchem 11.7 Prozent an ihre Leistungsgrenzen stossen oder diese bereits überschritten haben.

In den Bereichen Sicherheit und Soziales bekunden je 9.9 Prozent der Schweizer Gemeinden Schwierigkeiten bei der Leistungserstellung.

Bei den beiden Aufgaben, die dem Bereich Sicherheit zugeordnet werden, sind Leistungsgrenzen bei gemeindepolizeilichen Aufgaben (10.3%) etwas häufiger als bei der Feuerwehr (9.5%).

Zwischen den Aufgaben, die zum Bereich Soziales gezählt werden, bestehen deutlichere Unterschiede: Klar am problematischsten wird die Sozialhilfe (21.4%) eingeschätzt. Danach folgen die Betreuung der Asylsuchenden (13.5%) und die familienergänzende Kinderbetreuung (11.5%). Zwischen 7 und 10 Prozent der Gemeinden konstatieren Leistungsgrenzen bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, bei den Alters- und Pflegeheimen, bei der Unterstützung und Betreuung von Älteren sowie bei der Spitex. Am leistungsfähigsten schätzen sich die Gemeinden bei der Jugendarbeit (6.3%) und bei der Betreuung von Drogenabhängigen (3.7%) ein.

Im Bereich Wirtschaftsförderung geben 8.5 Prozent der Gemeinden an, an Leistungsgrenzen zu stossen oder diese bereits zu überschreiten.

Am wenigsten verbreitet sind Leistungsgrenzen im Bereich Kultur (6.6%).

Tabelle 7: Leistungsgrenzen der Schweizer Gemeinden nach Bereichen und Aufgaben.

Bereich/Aufgabe	Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %
Bereich Soziales	180	9.9
Unterstützung/Betreuung Ältere	150	8.2
Jugendarbeit	116	6.3
familienergänzende Kinderbetreuung	209	11.5
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	158	8.7
Alters- und Pflegeheime	156	8.6
Sozialhilfe	389	21.4
Betreuung Asylsuchende	246	13.5
Betreuung Drogenabhängige	68	3.7
Integration Ausländer	165	9.0

Bereich/Aufgabe	Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %
Spitex	143	7.9
Bereich Bildung	213	11.7
Bereich Kultur	119	6.6
Bereich Infrastruktur	227	12.5
Sport/Sportanlagen	208	11.5
Bewilligung Baugesuche	317	17.4
Raum- und Zonenplanung	405	22.3
Landschafts- und Ortsbildschutz	263	14.6
öffentliche Bauten	238	13.1
öffentlicher Verkehr	246	13.5
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigung)	267	14.7
Wasserversorgung	182	10.0
Abwasser/Kanalisation	195	10.8
Abfall/Entsorgung	153	8.4
Energieversorgung	110	6.0
Umweltschutz	137	7.6
Bereich Sicherheit	179	9.9
Feuerwehr	172	9.5
gemeindepolizeiliche Aufgaben	186	10.3
Bereich Regierung und Verwaltung	303	16.6
Gemeindeverwaltung: insgesamt	332	18.2
Informatik	331	18.2
Finanzverwaltung	293	16.1
Einwohnerdienste	202	11.1
Gemeindeexekutive	357	19.6
Bereich Wirtschaftsförderung	154	8.5
Mittelwert	196	10.8

Bemerkung: Anteil Gemeinden, die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben. Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben.
 $N_{\min}=1'796$, $N_{\max}=1'827$; Befragung 2017.

Des Weiteren interessiert, ob es zwischen den Sprachregionen Unterschiede gibt in Bezug auf die Einschätzung der Problemlage der eigenen Gemeinde. Tabelle 8 zeigt die Leistungsgrenzen der Schweizer Gemeinden aufgeschlüsselt

nach Sprachregion. Über alle Aufgabenbereiche hinweg betrachtet stossen die deutschsprachigen (9.8%; -1 Prozentpunkt gegenüber der Schweiz) und die rätoromanischen Gemeinden (9.1%; -1.7 Prozentpunkte gegenüber der Schweiz) gemäss eigener Einschätzung etwas weniger oft an Leistungsgrenzen bzw. überschreiten diese, als dies bei den Schweizer Gemeinden (Mittelwert von 10.8%) der Fall ist. Bei den französischsprachigen Gemeinden (11.4%; +0.6 Prozentpunkte gegenüber der Schweiz) liegt dieser Wert leicht über dem Schweizer Durchschnitt, wohingegen die italienischsprachigen Gemeinden im Schweizer Vergleich deutlich stärker an ihre Leistungsgrenzen stossen (20.3%; +9.5 Prozentpunkte gegenüber der Schweiz).

Je nach Sprachregion stellen unterschiedliche Aufgabengebiete die Hauptprobleme dar: In der Deutschschweiz bereitet die Sozialhilfe die grössten Schwierigkeiten (23.6%), gefolgt von der Gemeindeexekutive (20.4%), der Raum- und Zonenplanung (19.1%), der Gemeindeverwaltung insgesamt (18.8%), der Informatik (18.2%) sowie der Betreuung von Asylsuchenden (17.8%). In der französischsprachigen Schweiz steht klar die Raum- und Zonenplanung zuoberst auf der Sorgenliste (29.9%), gefolgt von der Bewilligung der Baugesuche (20.5%). In der italienischsprachigen Schweiz stellt die Gemeindeverwaltung insgesamt Problem Nummer eins dar (31.4%), gefolgt von der Sozialhilfe (27.4%), Abwasser bzw. Kanalisation (27.1%), der Finanzverwaltung (26.9%) und der Gemeindeexekutive (26.1%). Zwischen 25 und 26 Prozent dieser Gemeinden stossen zudem bei der Bewilligung der Baugesuche, bei der Informatik, bei den öffentlichen Bauten, bei der Wasserversorgung und bei der Raum- und Zonenplanung an ihre Grenzen oder haben diese bereits überschritten. In der rätoromanischen Schweiz sind folgende Aufgabengebiete am kritischsten mit je 20 Prozent der Gemeinden, die Schwierigkeiten bekunden: Gemeindeexekutive, Informatik, öffentliche Bauten, Umweltschutz sowie Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

Tabelle 8: Leistungsgrenzen nach Bereichen/Aufgaben und Sprachregion.

Bereich/Aufgabe	D	F	I	R	CH	Diff D	Diff F	Diff I	Diff R
Bereich Soziales	9.8	8.8	16.5	6.0	9.9	-0.1	-1.1	+6.6	-3.9
Unterstützung/Betreuung Ältere	6.6	9.3	21.1	6.7	8.2	-1.6	+1.1	+12.9	-1.5
Jugendarbeit	5.3	7.7	12.1	0.0	6.4	-1.0	+1.3	+5.6	-6.4
familienergänzende Kinderbetreuung	9.1	16.1	16.7	6.7	11.5	-2.4	+4.5	+5.2	-4.8

Bereich/Aufgabe	D	F	I	R	CH	Diff D	Diff F	Diff I	Diff R
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	7.3	9.1	22.2	6.7	8.7	-1.4	+0.4	+13.5	-2.0
Alters- und Pflegeheime	7.6	8.5	19.5	6.7	8.6	-1.0	-0.1	+10.8	-1.9
Sozialhilfe	23.6	15.3	27.4	13.3	21.4	+2.2	-6.2	+6.0	-8.1
Betreuung Asylsuchende	17.8	5.3	5.6	0.0	13.5	+4.3	-8.2	-7.9	-13.5
Betreuung Drogenabhängige	3.2	4.4	6.5	0.0	3.7	-0.4	+0.6	+2.8	-3.7
Integration Ausländer	9.5	6.5	14.0	20.0	9.1	+0.4	-2.6	+4.9	+10.9
Spitex	7.8	6.1	19.8	0.0	8.0	-0.3	-1.8	+11.8	-8.0
Bereich Bildung	9.5	14.3	24.3	6.7	11.7	-2.1	+2.6	+12.6	-5.0
Bereich Kultur	5.0	6.8	22.5	6.7	6.6	-1.5	+0.2	+15.8	+0.1
Bereich Infrastruktur	10.8	14.5	22.5	8.4	12.5	-1.7	+2.0	+10.0	-4.1
Sport/Sportanlagen	10.7	11.5	22.2	0.0	11.5	-0.8	+0.0	+10.7	-11.5
Bewilligung Baugesuche	15.6	20.5	25.9	0.0	17.4	-1.8	+3.2	+8.5	-17.4
Raum- und Zonenplanung	19.1	29.9	25.0	6.7	22.3	-3.3	+7.7	+2.7	-15.6
Landschafts- und Ortsbildschutz	14.2	15.0	17.6	6.7	14.5	-0.3	+0.4	+3.1	-7.8
öffentliche Bauten	12.4	12.2	25.3	20.0	13.1	-0.7	-0.9	+12.1	+6.9
öffentlicher Verkehr	12.2	15.6	19.4	13.4	13.6	-1.4	+2.0	+5.8	-0.3
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigung)	13.9	15.1	24.6	6.7	14.7	-0.8	+0.3	+9.8	-8.0
Wasserversorgung	8.2	11.1	25.2	7.1	10.0	-1.8	+1.1	+15.2	-2.9
Abwasser/Kanalisation	8.1	13.7	27.1	6.7	10.7	-2.6	+3.0	+16.4	-4.0
Abfall/Entsorgung	5.7	12.1	23.2	0.0	8.4	-2.8	+3.7	+14.7	-8.4
Energieversorgung	4.7	6.7	16.8	13.3	6.1	-1.4	+0.6	+10.7	+7.2
Umweltschutz	5.2	10.5	17.6	20.0	7.6	-2.4	+2.9	+10.0	+12.4
Bereich Sicherheit	8.9	10.7	17.2	6.7	9.9	-1.0	+0.8	+7.3	-3.2
Feuerwehr	8.4	11.1	14.8	0.0	9.5	-1.1	+1.6	+5.3	-9.5
gemeindepolizeiliche Aufgaben	9.4	10.2	19.6	13.4	10.3	-0.9	-0.1	+9.3	+3.0
Bereich Regierung und Verwaltung	16.7	14.4	26.5	16.0	16.7	+0.0	-2.3	+9.8	-0.7
Gemeindeverwaltung: insgesamt	14.5	14.5	31.4	13.4	18.3	+0.4	-3.8	+13.2	-5.0
Informatik	18.2	16.7	25.9	20.0	18.2	-0.0	-1.5	+7.7	+1.8

Bereich/Aufgabe	D	F	I	R	CH	Diff D	Diff F	Diff I	Diff R
Finanzverwaltung	15.6	15.1	26.9	13.3	16.1	-0.5	-1.0	+10.8	-2.8
Einwohnerdienste	10.7	9.5	22.3	13.3	11.1	-0.4	-1.6	+11.2	+2.2
Gemeindeexekutive	20.4	16.4	26.1	20.0	19.6	+0.8	-3.2	+6.5	+0.4
Bereich Wirtschaftsförderung	7.3	10.2	13.0	13.3	8.5	-1.1	+1.7	+4.5	+4.8
Mittelwert	9.8	11.4	20.3	9.1	10.8	-1.0	+0.6	+9.5	-1.7
N _{min}	1'183	487	106	14	1'796				
N _{max}	1'196	508	109	15	1'827				

Bemerkung: Anteil Gemeinden, die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben. Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Die Auswertung nach Gemeindegrösse zeigt, dass die grossen Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden gemäss Eigeneinschätzung am häufigsten an ihre Leistungsgrenze stossen. Über alle Aufgaben hinweg betrachtet weisen diese einen Mittelwert von 14.6 Prozent der Gemeinden auf, die an Leistungsgrenzen stossen oder diese überschreiten (vgl. Tabelle 9). In diesen Gemeinden bereiten insbesondere die Sozialhilfe (32.3%) und die Betreuung der Asylsuchenden (28.8%) Sorge, aber auch die Gemeindeexekutive (26.9%), die Raum- und Zonenplanung (24.9%) sowie der private Verkehr (d.h. Strassenbau/Verkehrsberuhigung) (24.1%).

Danach folgen die mittelgrossen Städte mit 20'000 bis 49'999 Einwohnerinnen und Einwohnern, die über alle Aufgaben betrachtet einen Mittelwert von 12.9 Prozent verzeichnen. Fast die Hälfte dieser Städte stösst bei der Sozialhilfe an ihre Leistungsgrenzen oder hat diese bereits überschritten (46.9%). Hoher Problemdruck besteht auch beim privaten Verkehr (32.2%) und bei den öffentlichen Bauten (25%).

Die Gemeinden mit 2'000 bis 4'999 Einwohnenden (11.6%), die kleineren Städte mit 10'000 bis 19'999 Einwohnenden (11.5%) sowie die Gemeinden mit 1'000 bis 1'999 Einwohnerinnen und Einwohner (11.0%) stossen nur leicht überdurchschnittlich an Leistungsgrenzen (der schweizweite Durchschnitt beträgt 10.8%; siehe vorangehende Tabelle 7). Die kleinsten Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern kommen auf Werte zwischen 8 und 10 Prozent. Am geringsten scheint der Problemdruck in den grossen Städten mit 50'000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern zu sein (4.9%).

Interessanterweise scheinen die mittelgrossen bis grossen Gemeinden sowie die kleineren und mittleren Städte mehr Probleme bei der Aufgabenerfüllung zu haben als die kleinen Gemeinden und die grössten Städte. Bei den kleineren Gemeinden mag dies daran liegen, dass diese nur wenige Aufgaben selber erfüllen und wenige entsprechende Fälle zu bearbeiten haben. Zu beachten gilt, dass es sich bei den Angaben um eine Selbsteinschätzung handelt.

Tabelle 9: Leistungsgrenzen nach Bereichen/Aufgaben und Gemeindegrösse.

Bereich/Aufgabe	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000-49'999	50'000 u. m.
Bereich Soziales	4.8	7.1	7.0	9.3	11.7	15.1	14.1	16.7	2.9
Unterstützung/Betreuung Ältere	8.9	8.6	7.0	7.7	7.9	9.6	11.5	12.5	0.0
Jugendarbeit	2.7	5.5	7.9	5.1	6.5	9.2	6.9	6.5	0.0
familienergänzende Kinderbetreuung	4.5	9.5	9.4	11.4	12.4	14.6	19.5	18.8	0.0
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	5.3	4.5	6.4	7.5	10.6	13.3	13.8	18.8	0.0
Alters- und Pflegeheime	6.3	8.5	4.2	8.0	11.2	11.7	10.3	9.4	0.0
Sozialhilfe	6.3	15.1	14.1	20.2	25.6	32.3	32.6	46.9	28.6
Betreuung Asylsuchende	1.8	7.0	6.1	13.0	17.8	28.8	14.9	21.9	0.0
Betreuung Drogenabhängige	2.7	1.5	2.4	3.9	5.0	4.1	6.9	6.3	0.0
Integration Ausländer	4.5	4.0	5.2	8.0	11.0	17.3	18.4	9.4	0.0
Spitex	4.5	6.6	6.8	8.4	9.1	9.8	5.8	16.7	0.0
Bereich Bildung	9.9	11.1	10.0	11.5	13.1	13.7	10.3	15.6	0.0
Bereich Kultur	3.6	3.0	7.0	6.1	7.0	9.7	10.3	3.1	14.3
Bereich Infrastruktur	10.4	10.2	12.6	12.6	12.6	15.5	12.9	12.3	8.3
Sport/Sportanlagen	3.6	7.2	10.6	9.2	13.7	19.5	16.3	12.5	14.3
Bewilligung Baugesuche	14.4	17.0	19.0	16.9	15.9	21.8	16.3	12.5	42.9
Raum- und Zonenplanung	24.3	21.7	24.3	21.3	20.4	24.9	24.7	18.8	14.3
Landschafts- und Ortsbildschutz	11.7	11.6	14.8	16.7	14.0	17.9	10.3	9.4	14.3
öffentliche Bauten	7.3	7.0	12.0	10.9	14.7	19.3	23.0	25.0	14.3
öffentlicher Verkehr	8.1	10.0	14.0	11.1	14.2	19.0	25.3	12.5	0.0

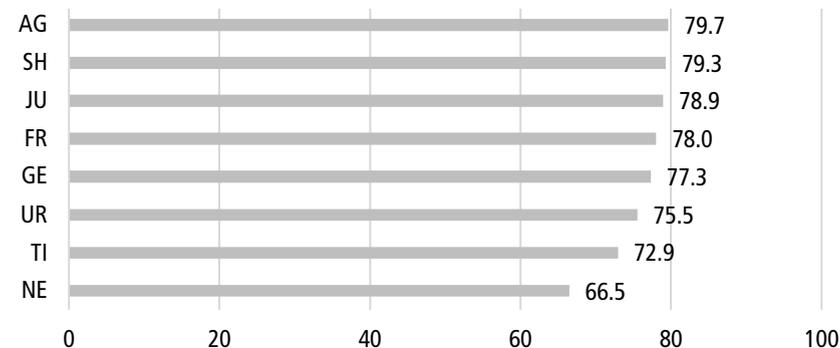
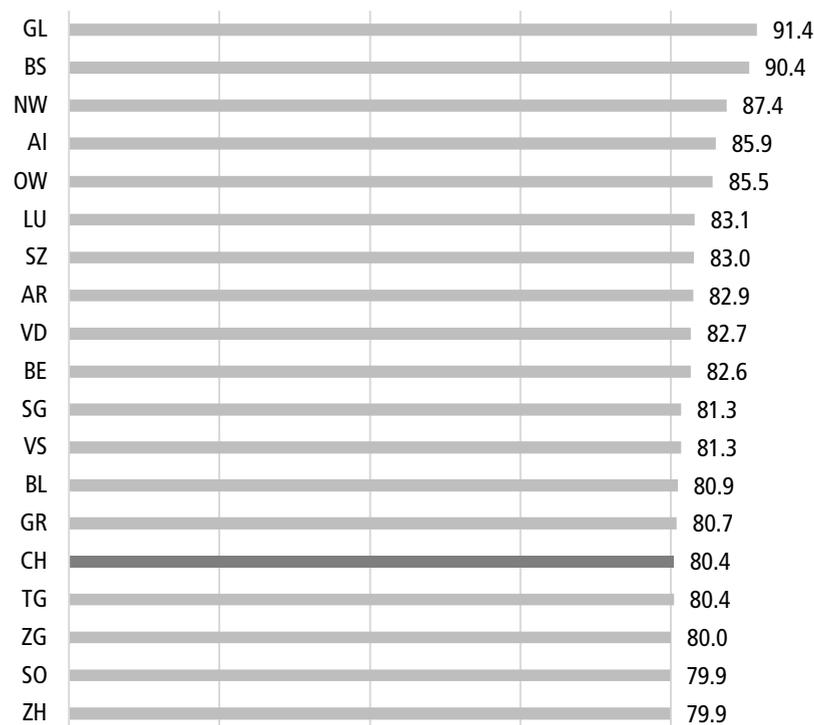
Bereich/Aufgabe	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000-49'999	50'000 u. m.
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigung)	10.9	8.0	12.0	11.1	17.9	24.1	19.5	32.2	0.0
Wasserversorgung	14.3	10.1	11.0	12.2	8.1	9.7	4.7	3.1	0.0
Abwasser/Kanalisation	12.5	11.5	10.5	13.6	9.7	9.7	4.7	6.3	0.0
Abfall/Entsorgung	9.0	9.0	9.8	9.4	8.1	5.6	6.9	3.1	0.0
Energieversorgung	4.5	3.5	7.0	8.5	6.5	4.6	1.1	3.1	0.0
Umweltschutz	4.5	5.5	5.8	10.2	7.9	10.3	2.3	9.4	0.0
Bereich Sicherheit	9.4	8.6	8.0	9.2	10.4	15.3	9.8	9.4	0.0
Feuerwehr	13.2	7.0	7.3	10.1	9.0	13.3	9.2	9.4	0.0
gemeindepolizeiliche Aufgaben	5.4	10.1	8.5	8.2	11.8	17.3	10.3	9.4	0.0
Bereich Regierung und Verwaltung	14.2	12.3	15.6	18.5	17.6	19.6	13.5	17.1	8.6
Gemeindeverwaltung: insgesamt	12.5	14.4	16.3	21.5	18.4	21.9	19.5	15.6	0.0
Informatik	18.0	11.0	17.3	18.8	21.4	20.8	12.6	20.0	14.3
Finanzverwaltung	12.5	14.5	15.6	17.7	17.1	17.3	10.3	18.8	14.3
Einwohnerdienste	10.7	9.0	10.3	13.0	11.0	11.2	10.3	9.4	14.3
Gemeindeexekutive	17.1	12.4	18.3	21.5	20.4	26.9	14.9	21.9	0.0
Bereich Wirtschaftsförderung	5.4	4.5	6.4	10.0	8.5	13.3	9.4	16.1	0.0
Mittelwert	8.3	8.1	9.5	11.0	11.6	14.6	11.5	12.9	4.9
N _{min}	110	195	322	407	441	194	85	30	6
N _{max}	113	201	330	416	448	198	87	32	7

Bemerkung: Anteil Gemeinden, die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben. Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob Leistungsfähigkeit bzw. Problemdruck der Gemeinden auch abhängig von deren Kantonszugehörigkeit sind. Dazu wurden die Angaben der Gemeinde zu ihren Leistungsgrenzen (LG) in den 32 abgefragten Aufgabenbereichen (vgl. Tabelle 7) 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 über-

haupt tätig ist, geteilt. Durch anschliessende Standardisierung ergibt sich ein Indexwert zwischen 0 («LG in allen Bereichen überschritten») und 100 («LG in keinem Bereich sichtbar»). Abbildung 6 zeigt, wie leistungsfähig die Gemeinden (wiederum nach eigener Einschätzung) sind, aufgeschlüsselt nach Kantonen. Die Indexwerte basieren auf den Angaben zu den Leistungsgrenzen. Über alle Schweizer Gemeinden hinweg betrachtet ergibt sich ein Mittelwert von 80.4. Am leistungstärksten schätzen sich die Glarner Gemeinden ein (91.4), gefolgt von den Gemeinden im Kanton Basel-Stadt (90.4). Auf Werte zwischen 85 und 88 kommen die Gemeinden der Kantone Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Obwalden. Mit Abstand die geringste Leistungsfähigkeit rechnen sich die Neuenburger Gemeinden zu (66.5). Überdurchschnittlich stark an ihre Leistungsgrenzen stossen gemäss ihrer eigenen Einschätzung auch die Tessiner Gemeinden (72.9), die Urner Gemeinden (75.5) sowie die Genfer Gemeinden (77.3). Für die restlichen Kantone bewegt sich der wahrgenommene Index der Leistungsfähigkeit zwischen 78 und 84. Insgesamt fallen die Unterschiede zwischen den Kantonen in Bezug auf die Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinden beachtlich aus.

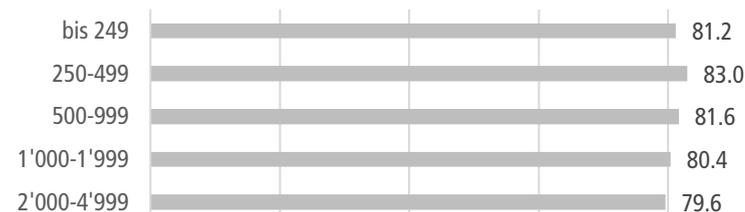
Abbildung 6: Leistungsfähigkeit der Gemeinden nach Kantonen.

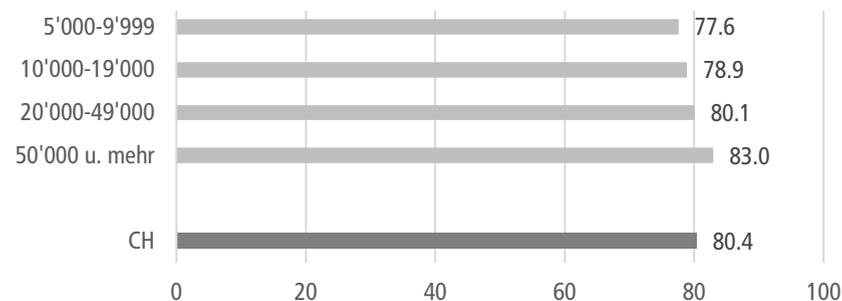


Bemerkung: Berechnung des Indexes der Leistungsfähigkeit: Die Angaben der Gemeinden zu ihren Leistungsgrenzen (LG) in den 32 abgefragten Aufgabenbereichen (vgl. Tabelle 7) wurden indexiert (Skala: 0=LG überschritten, 1=LG erreicht, 2=LG in Sicht, 3=Keine LG sichtbar), aufsummiert und anschliessend durch 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). $N_{\min}=3$, $N_{\max}=1'825$; Befragung 2017; Mittelwerte indexiert.

Der Index der Leistungsfähigkeit wird nachfolgend auch nach Gemeindegrösse analysiert (vgl. Abbildung 7). Am leistungsfähigsten schätzen sich die kleinen Gemeinden mit 250 bis 499 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie die grossen Städte mit 50'000 und mehr Einwohnenden ein mit einem Wert von je 83. Danach folgen die Gemeinden mit 500 bis 999 Einwohnenden (81.6) sowie die Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnenden (81.2). Gleichauf mit dem Schweizer Durchschnitt liegen die Gemeinden mit 1'000 bis 1'999 Einwohnerinnen und Einwohner (80.4), knapp darunter liegen die Städte mit 20'000 bis 49'999 Einwohnerinnen und Einwohner mit einem Wert von 80.1. Mit Leistungsindexwerten unter 80 und damit gemäss Eigeneinschätzung am tiefsten liegen die Gemeinden bzw. Städte mit 2'000 bis 19'999 Einwohnenden. Alles in allem kann gesagt werden, dass die Unterschiede der Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeindegrössen nicht markant ausfallen.

Abbildung 7: Leistungsfähigkeit der Gemeinden nach Gemeindegrösse.





Bemerkung: Berechnung des Index der Leistungsfähigkeit: Die Angaben der Gemeinden zu ihren Leistungsgrenzen (LG) in den 32 abgefragten Aufgabenbereichen (vgl. Tabelle 7) wurden indiziert (Skala: 0=LG überschritten, 1=LG erreicht, 2=LG in Sicht, 3=Keine LG sichtbar), 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). $N_{\min}=3$, $N_{\max}=1'825$; Befragung 2017; Mittelwerte indiziert.

3.3 Leistungsfähigkeit im zeitlichen Vergleich

Die durchschnittliche Anzahl Schweizer Gemeinden mit erreichten oder überschrittenen Leistungsgrenzen ist seit der letzten Gemeindebefragung gleich geblieben (10.8% in 2017 bzw. 10.7% in 2009; vgl. Tabelle 10). Demgegenüber standen die Gemeinden im Jahr 2005 etwas stärker unter Problemdruck (11.3%) 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 Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, bei der Betreuung von Drogenabhängigen sowie bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben erzielt werden. Bei der Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen gaben 2005 16.8 Prozent der Gemeinden an, Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten zu haben, 2017 lag dieser Wert noch bei 8.7 Prozent (−8.1 Prozentpunkte). Bei der Betreuung von Drogenabhängigen lag der Wert 2005 bei 11.3 Prozent, 2017 ist er auf 3.7 Prozent gesunken (dies ergibt eine Differenz von −7.5 Prozentpunkten). Bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben standen 2005 16.9 Prozent der Gemeinden unter Problemdruck, 2017 waren es noch 10.3 Prozent (−6.6 Prozentpunkte). Verbesserungen um mehr als drei Prozentpunkte zeigen sich auch bei der Wirtschaftsförderung (−4.8 Prozentpunkte), bei der Jugendarbeit (−3.5 Prozentpunkte),

bei der Sozialhilfe (−3.1 Prozentpunkte) sowie beim öffentlichen Verkehr (−3.1 Prozentpunkte).

Auf der anderen Seite gibt es einige Aufgabenbereiche, bei welchen gegenüber 2005 eine Verschlechterung stattgefunden hat, d.h. neu besteht ein höherer Anteil an Gemeinden, welche die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben. Am deutlichsten ist dies bei der Raum- und Zonenplanung beobachtbar: Während 2005 13.3 Prozent der Schweizer Gemeinden angaben, hier die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten zu haben, waren dies bei der Befragung 2017 ganze 22.3 Prozent (+9 Prozentpunkte). Mit einem Unterschied von mehr als 3 Prozentpunkten ist die Situation auch bei der Bewilligung von Baugesuchen (+6.1 Prozentpunkte), bei der Informatik (+5.7 Prozentpunkte), bei der Finanzverwaltung (+4.5 Prozentpunkte), bei den Einwohnerdiensten (+3.3 Prozentpunkte) sowie beim Landschafts- und Ortsbildschutz (ebenfalls +3.3 Prozentpunkte) prekärer geworden.

Die Entwicklung der Leistungsgrenzen unterteilt nach Aufgaben zwischen den Jahren 2005, 2009 und 2017 kann der nachstehenden Tabelle 10 entnommen werden. Die einzelnen Aufgaben wurden den Bereichen Soziales, Bildung, Kultur, Infrastruktur, Sicherheit, Regierung und Verwaltung sowie Wirtschaftsförderung zugeordnet.

Tabelle 10: Entwicklung der Leistungsgrenzen zwischen 2005, 2009 und 2017.

Bereich/Aufgabe	2017	2009	2005	2009-17	2005-17
	in %	in %	in %	Differenz	Differenz
*Bereich Soziales	9.9	13.0	12.9	-3.1	-3.0
Unterstützung/Betreuung Ältere	8.2	8.9	9.3	-0.7	-1.1
Jugendarbeit	6.4	12.2	9.9	-5.8	-3.5
familienergänzende Kinderbetreuung	11.5	11.4	**	+0.1	-
Unterstützung/Betreuung Arbeitslose	8.7	14.4	16.8	-5.7	-8.1
Alters- und Pflegeheime	8.6	**	**	-	-
***Sozialhilfe	21.4	22.0	24.5	-0.6	-3.1
Betreuung Asylsuchende	13.5	18.8	12.0	-5.3	+1.5
Betreuung Drogenabhängige	3.7	16.6	11.3	-12.9	-7.5
Integration Ausländer	9.1	13.5	9.0	-4.4	+0.1
Spitex	8.0	12.0	10.6	-4.0	-2.7

Bereich/Aufgabe	2017	2009	2005	2009-17	2005-17
	in %	in %	in %	Differenz	Differenz
Bereich Bildung	11.7	10.5	12.5	+1.2	-0.8
Bereich Kultur	6.6	6.7	6.0	-0.1	+0.6
Bereich Infrastruktur	12.5	9.6	11.4	+2.9	+1.1
Sport/Sportanlagen	11.5	9.9	11.1	+1.6	+0.4
Bewilligung Baugesuche	17.4	12.0	11.3	+5.4	+6.1
Raum- und Zonenplanung	22.3	11.9	13.3	+10.4	+9.0
Landschafts- und Ortsbildschutz	14.5	10.9	11.2	+3.6	+3.3
öffentliche Bauten	13.1	8.7	10.9	+4.4	+2.2
öffentlicher Verkehr	13.6	13.6	16.8	+0.0	-3.1
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigung)	14.7	10.4	15.5	+4.3	-0.8
Wasserversorgung	10.0	6.3	9.2	+3.7	+0.8
Abwasser/Kanalisation	10.7	6.7	10.4	+4.0	+0.2
Abfall/Entsorgung	8.4	5.5	10.1	+2.9	-1.7
Energieversorgung	6.1	10.0	7.0	-3.9	-0.9
Umweltschutz	7.6	9.1	9.5	-1.5	-2.0
Bereich Sicherheit	9.9	12.6	10.8	-2.7	-0.9
Feuerwehr	9.5	8.0	10.6	-8.5	-1.1
gemeindepolizeiliche Aufgaben	10.3	17.2	16.9	-6.9	-6.6
Bereich Regierung und Verwaltung	16.7	10.0	12.3	+6.7	+4.4
Gemeindeverwaltung: insgesamt	18.3	**	**	-	-
Informatik	18.2	12.0	12.5	+6.0	5.7
Finanzverwaltung	16.1	7.5	11.6	+8.6	4.5
Einwohnerdienste	11.1	6.4	7.8	+4.7	3.3
Gemeindeexekutive	19.6	14.3	17.2	+5.3	2.4
Bereich Wirtschaftsförderung	8.5	12.3	13.3	-3.8	-4.8
Mittelwert	10.8	10.7	11.3	+0.1	-0.5

Bemerkung: Anteil Gemeinden, die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben.

*: Die Bereichswerte entsprechen dem Mittelwert aus den dazugehörigen Aufgaben. **: Item wurde nicht abgefragt. ***: war 2009/2005 unter dem Begriff «neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft» aufgeführt. Befragungen 2017, 2009 und 2005; Angaben in Prozent bzw. Prozentpunkten.

4 Gemeindefinanzen

Die Gemeindefinanzschreiberinnen und Gemeindefinanzschreiber wurden nach verschiedenen Eckdaten zu den Gemeindefinanzen befragt. In diesem Kapitel werden die Veränderung des Steuerfusses und des Steuerertrags sowie die Position der Gemeinden im Finanzausgleich näher analysiert.

Im Rahmen der kantonalen Steuergesetzgebung verfügen die Gemeinden über die Steuerhoheit, d.h. sie legen ihre Steuersätze selbst fest. Der Steuerfuss wird periodisch, in der Regel jährlich, durch das Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung genehmigt. In der Regel untersteht dieser Entscheid dem fakultativen oder obligatorischen Referendum, die Bürgerinnen und Bürger können also über die Steuerbelastung abstimmen (Schweizerische Steuerkonferenz 2016).

Bei der Analyse der Veränderung der Steuerfüsse in den Schweizer Gemeinden zeigt sich, dass diese im Vergleich zu 2010 in 44.5 Prozent der Gemeinden gleich geblieben sind, bei 28 Prozent der Gemeinden gesunken und bei fast ebenso vielen (27.5%) gestiegen sind (vgl. Tabelle 11). Nach Sprachregionen betrachtet lässt sich feststellen, dass sich in der Deutschschweiz ähnlich wie beim Schweizer Durchschnitt der Anteil der Gemeinden, in welchen der Steuerfuss gesunken ist (30.6%), ungefähr die Waage hält mit dem Anteil der Gemeinden, bei welchem dieser gestiegen ist (29.6%). Nur in der französischsprachigen Schweiz ist der Steuerfuss in mehr Gemeinden gestiegen (24.5%) als gesunken (21.9%). In der italienischsprachigen und rätoromanischen Schweiz hat der Anteil Gemeinden mit einer Reduktion des Steuerfusses Überhand.

Tabelle 11: Veränderung des Steuerfusses zwischen 2010 und 2017 nach Sprachregion.

Steuerfuss	D	F	I	R	CH	Diff D	Diff F	Diff I	Diff R
gestiegen	29.6	24.5	19.88	13.3	27.5	+2.1	-3.0	-7.7	-14.2
gleich geblieben	39.9	53.6	50.9	66.7	44.5	-4.6	+9.1	+6.4	+22.2
gesunken	30.6	21.9	29.2	20.0	28.0	+2.6	-6.1	+1.2	-8.0
N	1'184	494	106	15	1'799				

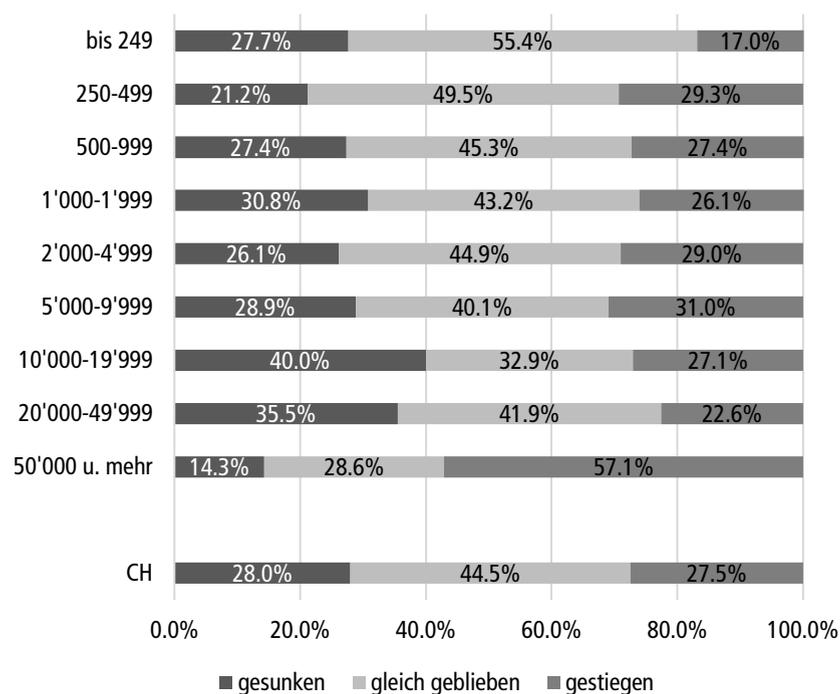
Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Des Weiteren interessiert, ob es zwischen den Gemeinden verschiedener Grössen-kategorien Unterschiede gibt bei der Veränderung des Steuerfusses (vgl. Abbildung 8). Verglichen wird dabei der Befragungszeitpunkt 2017 im Ver-

gleich zu 2010. Mit 40 Prozent den höchsten Anteil an Gemeinden, die den Steuerfuss reduziert haben, findet sich bei den kleineren Städten (mit 10'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohner). Einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Gemeinden, die den Steuerfuss senken konnten, weisen auch die mittelgrossen Städte mit 20'000 bis 49'999 Einwohnenden (35.5%), die Gemeinden mit 1'000 bis 1'999 (30.8%) sowie diejenigen mit 5'000 bis 9'999 Einwohnerinnen und Einwohnern (28.9%) auf. Häufiger als im Schweizer Durchschnitt gestiegen ist der Steuerfuss hingegen in den grossen Städten mit 50'000 Einwohnenden und mehr (57.1%), in den grossen Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden (31.0%), in den kleinen Gemeinden mit 250 bis 499 Einwohnenden (29.3%) sowie in denjenigen mit 2'000 bis 4'999 Einwohnenden (29.0%).

Zu beachten gilt, dass sich anhand dieser Daten zwar Aussagen über die Richtung der Veränderung des Steuerfusses machen lassen, nicht jedoch über das Ausmass der Veränderung oder über dessen absolute Höhe.

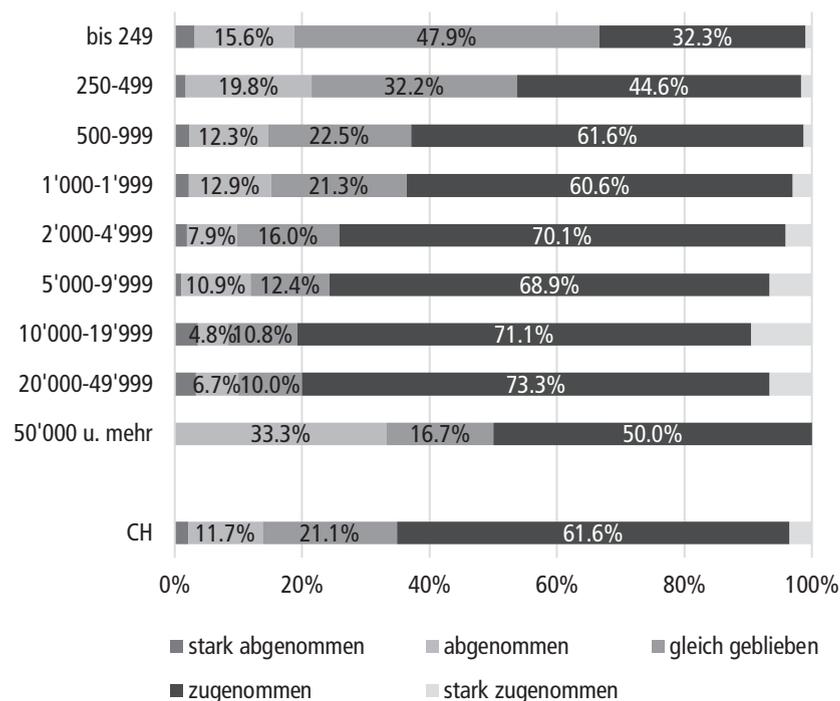
Abbildung 8: Veränderung des Steuerfusses zwischen 2010 und 2017 nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: CH: N=1'799; Befragung 2017.

Als weitere Kennzahl zur Beobachtung der Entwicklung der Steuern wird nebst dem Steuerfuss der Steuerertrag untersucht. Konkret geht es um die Veränderung des Steuerertrags in der Zeitperiode zwischen 2010 und 2017. Schweizweit geben 13.9 Prozent der Gemeinden an, dass dieser abgenommen oder stark abgenommen hat. In 19.7 Prozent der Gemeinden ist dieser gleichgeblieben, während er in 59.9 Prozent der Gemeinden zugenommen oder stark zugenommen hat. Die Veränderung des Steuerertrags nach Gemeindegrösse unterteilt kann Abbildung 9 entnommen werden.

Abbildung 9: Veränderung des Steuerertrages natürlicher und juristischer Personen zwischen 2010 und 2017 nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: CH: N=1'689; Befragung 2017.

Der kantonale Finanzausgleich ist ein System, das zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons wirkt. Es handelt sich um Transferzahlungen vom Kanton und den finanzstärkeren Gemeinden an die finanzschwächeren Gemeinden (Steiner 2002). Damit werden Unterschiede in der Steuerkraft oder bei den öffentlichen Lasten der Gemeinwesen ausgeglichen (Linder 2017).

Tabelle 12 veranschaulicht die Position der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich. Schweizweit sind 29.4 Prozent der Gemeinden Nettozahlerinnen, wohingegen 63.7 Prozent Gelder aus dem Finanzausgleich erhalten. 6.6 Prozent der Gemeinden geben an, vom Finanzausgleich nicht betroffen zu sein.

Nach Sprachregion unterteilt zeigt sich, dass das Verhältnis zwischen Nettozahler- und Nettoempfängergemeinden in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz ausgeglichener ist als in der deutschsprachigen und rätoromanischen Schweiz. So stehen in der Deutschschweiz 22 Prozent Nettozahlergemeinden 68.3 Prozent Nettoempfängergemeinden gegenüber. In der französischsprachigen Schweiz zahlen 45.3 Prozent in den Finanzausgleich ein, während 54 Prozent der Gemeinden Beiträge daraus erhalten. In der italienischsprachigen Schweiz beträgt der Anteil der Nettozahlergemeinden 39.4 Prozent, derjenige der Nettoempfängergemeinden 53.8 Prozent, in der rätoromanischen Schweiz belaufen sich die Werte auf 25 bzw. 75 Prozent.

Tabelle 12: Rolle der Gemeinde im kantonalen Finanzausgleich nach Sprachregion.

Steuerfuss	D	F	I	R	CH	Diff D	Diff F	Diff I	Diff R
Nettozahlerin	22.4	45.3	39.4	25.0	29.4	-7.0	+15.9	+10.0	-4.4
Nettoempfängerin	68.3	54.0	53.8	75.0	63.7	+4.6	-9.7	-9.9	+11.3
Gemeinde ist nicht betroffen	8.9	0.7	6.7	0.0	6.6	+2.3	-5.9	+0.1	-6.6
Es gibt keinen Finanzausgleich	0.4	0.0	0.0	0.0	0.3	+0.1	-0.3	-0.3	-0.3
N	1'156	446	104	12	1'718				

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

5 Politische Institutionen

Die Schweizer Gemeinden haben – zumindest in der Mehrheit der Kantone – eine grosse Autonomie bezüglich der Ausgestaltung ihrer politischen Institutionen. Dies führt je nach Kanton und teilweise auch innerhalb einzelner Kantone zu unterschiedlichen politischen Systemen (Ladner 1991a, S. 52ff.).

5.1 Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament

Was die Ausgestaltung der «Legislativfunktion» in der Gemeinde anbelangt, so lautet die Frage: Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament? Im ersten Fall versammeln sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zweimal oder häufiger pro Jahr in einem Saal der Gemeinde, um über die wichtigsten kommunalen Geschäfte zu beraten und abzustimmen. Im zweiten Fall steht ein gewähltes Repräsentativorgan zwischen Exekutive und Verwaltung auf der einen Seite und der Stimmbürgerschaft auf der anderen Seite.⁸

Insgesamt ist der Anteil der Parlamentsgemeinden angestiegen. Bei einer verifizierten Vollerhebung im Jahr 2013 konnten beispielsweise in den damals 2'352 Gemeinden 475 Gemeindeparlamente identifiziert werden, was einem Anteil von rund 20 Prozent entspricht.⁹ Im Jahr 1988 kannten demgegenüber nur 16.8 Prozent der Gemeinden ein Gemeindeparlament (Ladner 1991a, S. 81ff.).

Stützt man sich auf die Prozentanteile ab, so müsste man also von einer Zunahme der Zahl der Parlamentsgemeinden ausgehen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Der höhere Anteil an Parlamentsgemeinden ist bedingt durch das Verschwinden von kleinen Versammlungsgemeinden. Nur in Einzelfällen kam es zu einem Wechsel vom Versammlungssystem zum Parlamentssystem. Die absolute Zahl der Parlamentsgemeinden ist sogar leicht zurückgegangen. Heute gibt es rund 20 Parlamentsgemeinden weniger als vor knapp 30 Jahren.

In ein paar wenigen Gemeinden gibt es sowohl eine Gemeindeversammlung wie auch ein Gemeindeparlament, so etwa in den Graubündner Gemeinden Breil/Brigels, Tujetsch und Trun. Einige Gemeinden verzichten demgegenüber sowohl auf Gemeindeparlament als auch Gemeindeversammlung und erledigen

⁸ Dazu ausführlich Ladner, Andreas (2016). Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP Nr. 292.

⁹ Ursächlich für die zahlenmässigen Diskrepanzen sind zu einem grossen Teil die kleinen Parlamentsgemeinden in den Kantonen Tessin und Waadt, die in unserer Befragung leicht untervertreten sind und in denen die entsprechenden Räte kaum als eigentliche Parlamente wahrgenommen werden.

gen sämtliche politischen Geschäfte an der Urne, wie etwa die Luzerner Gemeinden Malers, Ebikon und Hochdorf. Hier werden allerdings verschiedentlich Orientierungsversammlungen ohne Entscheidungskompetenzen durchgeführt. Ebenfalls zu dieser Gruppe gehören gemäss unseren Erhebungen die Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden (mit Ausnahme von Urnäsch und Schwellbrunn, die eine Art Mischsystem haben) sowie Oberegg (AI).

Neugründungen und Abschaffungen

Angesichts des beachtlichen Bevölkerungswachstums von 6.8 Mio. (1990) auf 8.6 Mio. (2019) in den letzten Jahren hat auch die Zahl der grossen Gemeinden zugenommen. Dennoch lässt sich nicht feststellen, dass der Wechsel zu einem Gemeindeparlament populärer geworden ist. 1980 machten knapp 4 Prozent der Versammlungsgemeinden (N=1'932) geltend, dass bei ihnen Versuche unternommen wurden, ein Gemeindeparlament einzuführen. In der neusten Untersuchung 2017 geben nur noch 2.3 Prozent der Versammlungsgemeinden (N=1'387) an, in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen zu haben, ein Gemeindeparlament einzuführen.

Dass sich nur ein kleiner Teil der Gemeinden mit einem Systemwechsel befasst, hängt vor allem auch mit der Kleinheit der meisten Schweizer Gemeinden zusammen. Betrachten wir lediglich Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern, so sieht es anders aus: Hier wurde in rund einem Drittel der Gemeinden versucht, die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament zu ersetzen. Vorstösse zur Einführung eines Gemeindeparlaments gab es vor allem in Kantonen, in denen die Versammlungsgemeinden sehr gross (über 10'000 Einwohnende) sind (ZH, AG, ZG) oder das Parlamentssystem generell eine grössere Verbreitung kennt (FR, JU, VS, BE).

Demgegenüber hat auch eine Reihe von Gemeinden das Gemeindeparlament abgeschafft und die Gemeindeversammlung eingeführt. Gemäss unserer Erhebung 2017 geben 2.5 Prozent der Parlamentsgemeinden (N=322) an, dass in den letzten Jahren Vorstösse oder Initiativen unternommen wurden, das Gemeindeparlament abzuschaffen.

Insgesamt besteht also zurzeit kein eindeutiger Reformtrend in Richtung Gemeindeparlament und diejenigen Gemeinden, die ein Gemeindeparlament kennen, halten daran fest. Dies deutet darauf hin, dass es sich hier um funktional gleichwertige Organisationsformen handeln könnte. Ob eine Gemeinde ein Gemeindeparlament hat, hängt von der Grösse der Gemeinde ab. Eine wichtige Rolle spielt aber auch die Kantonszugehörigkeit.

Gemeindegrösse und Kanton

Die grössten Schweizer Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung sind die Stadt Rapperswil-Jona (SG), welche durch die Fusion auf rund 27'000 Einwohner angewachsen ist und wo 2015 die Einführung eines Gemeindeparlaments abgelehnt wurde, und Baar (ZG) mit mehr als 21'000 Einwohnern. Auch Wetzikon hatte mehr als 20'000 Einwohner, als 2012 die Gemeindeversammlung abgeschafft wurde.

Das Gemeindeversammlungssystem ist vor allem in kleinen Gemeinden das absolut dominierende System. Von den Kleinstgemeinden haben fast alle eine Gemeindeversammlung. Ab 500 Einwohnern sinkt der Anteil dann auf rund 80 Prozent, bei Gemeinden mit 5'000 bis 10'000 Einwohnern sind es noch 70 Prozent und bei Gemeinden mit zwischen 10'000 und 20'000 Einwohnern knapp 40 Prozent. Bei mehr als 20'000 Einwohnern bleibt es heute bei den erwähnten Gemeinden Baar und Rapperswil-Jona, die einen Prozentanteil von knapp 5 Prozent ausmachen.

Dass bei den Kleinstgemeinden nicht alle Gemeinden eine Gemeindeversammlung kennen, erstaunt zuerst einmal, ist aber auf regionale und kulturelle Eigenheiten zurückzuführen. Bemerkenswert ist weiter, dass es auch bei den Städten (das sind in der Regel Gemeinden ab 10'000 Einwohnern) einen beachtlichen Anteil an Versammlungsgemeinden gibt. Zudem ist bei den grösseren Gemeinden der Anteil der Versammlungsgemeinden gegenüber 1988 leicht angestiegen, was auf die Zunahme der Wohnbevölkerung (plus 1.15 Mio. gesamtschweizerisch) und eine gewisse Zurückhaltung beim Wechseln zum Parlamentssystem zurückzuführen ist. Hatten 1988 27.5 Prozent der 109 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern eine Gemeindeversammlung, so waren es 2013 sogar 31.3 Prozent der 147 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern. Oder anders gesagt, es sind 16 neue Versammlungsgemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern dazugekommen.

Es zeigt sich weiter, dass die Gemeindegrösse nicht der einzige Faktor ist, der darüber entscheidet, ob die Gemeinden eine Versammlung oder ein Parlament haben. Vielmehr gilt, dass in den Kantonen der Westschweiz und im Tessin trotz der vielen kleinen Gemeinden die Gemeindeversammlungen weniger stark verbreitet sind.

Analysiert man die Verbreitung der Gemeindeparlamente in den einzelnen Kantonen im Detail, so fällt auf, dass einige Kantone nur Gemeinden mit Gemeindeversammlungen haben. Demgegenüber gibt es Kantone, die überhaupt keine Gemeindeversammlungen kennen. In den anderen Kantonen liegt der

Anteil der Versammlungsgemeinden zwischen 15 und über 90 Prozent. Bemerkenswert ist weiter, dass in gewissen Kantonen sämtliche oder ein grösserer Teil der Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern eine Gemeindeversammlung haben, während andere nur wenige oder keine solchen Versammlungsgemeinden kennen.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der «Legislativfunktion» und ihren unterschiedlichen Präferenzen für das Versammlungssystem können die Kantone in fünf Gruppen eingeteilt werden (Ladner 2016, S. 15ff.):

- Die Kantone UR, SZ, OW, NW, und AI kennen keine Gemeindeparlamente.
- In den Kantonen ZH, LU und ZG sowie in SG, TG, GL, SO, BS und AR haben vor allem die grossen Gemeinden ein Gemeindeparlament. Hier dominiert das Versammlungssystem und man beginnt, sich in der Regel erst bei gegen 10'000 Einwohnern Gedanken über die Einführung eines Gemeindeparlaments zu machen, wobei nicht zwingend alle Gemeinden über 10'000 Einwohner ein Gemeindeparlament haben.
- In Kantonen wie AG, BE, FR, JU, VS, SH und GR werden Gemeindeparlamente bereits in mittelgrossen Gemeinden ein Thema.
- In den Kantonen TI und VD haben nur die ganz kleinen Gemeinden eine Gemeindeversammlung. Im Kanton TI müssen Gemeinden ab 300 Einwohnern ein Gemeindeparlament einführen, im Kanton VD müssen die Gemeinden ab 1'000 Einwohnern ein Gemeindeparlament haben, können dies aber schon früher einführen und es gibt vereinzelt Gemeinden ab 350 Einwohner, die dies tun.
- Kantone, die keine Gemeindeversammlungen kennen, sind GE und NE. Hier haben sämtliche Gemeinden ein Gemeindeparlament.

Die Verbreitung des Versammlungssystems folgt also kantonalen respektive regionalen Mustern. Kantone, die aneinandergrenzen und sich kulturell ähnlicher sind, haben eine ähnliche Praxis in der Ausgestaltung ihrer Gemeindeorganisation entwickelt. Institutionentheoretisch finden hier die Ansätze des historischen und soziologischen Neo-Institutionalismus (Kuhlmann/Wollmann 2014, S. 44ff.) ihre Bestätigung. Die Ausgestaltung der Institutionen ist durch historische Gegebenheiten und kulturelle Wertmuster geprägt und es gibt für vergleichbare Gemeinden unterschiedliche Lösungen. Verwendet man die Terminologie der Diffusionsmodelle, so kann man von mimetistischen und normativen Isomorphismen sprechen (DiMaggio/Powell 1991). Dies bedeutet, dass man sich an den Nachbarkantonen und -gemeinden orientiert und dass unterschiedliche Wertmuster bei der Ausgestaltung der Legislativfunktion von Bedeutung sind.

Demokratiethoretisch geht es demgegenüber vor allem um die Frage, ob man der direkten Versammlungsdemokratie oder der repräsentativen Demokratie den Vorzug geben will. In der französischsprachigen und italienischsprachigen Schweiz ist die repräsentative Demokratie die bevorzugte Organisationsform, während ein grosser Teil der Deutschschweiz zur direkten Versammlungsdemokratie neigt.

Vorteile und Nachteile von Gemeindeparlamenten und Gemeindeversammlungen

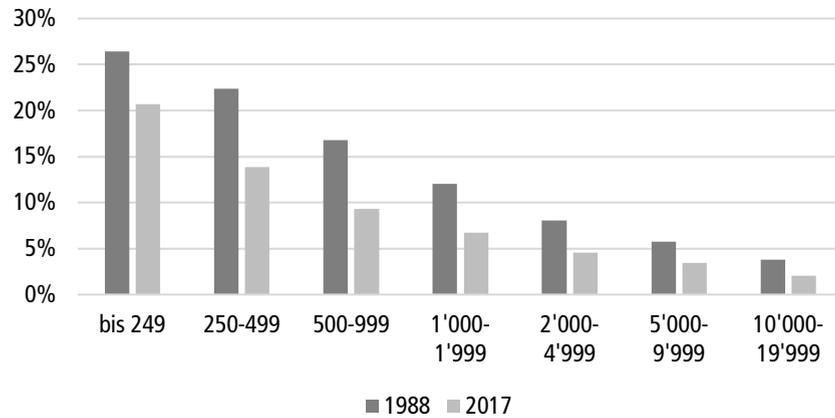
Allfällige Probleme von Versammlungsgemeinden wurden bereits in früheren Studien thematisiert (Ladner 2016). Herausragend sind hier sicher die tiefen Beteiligungswerte, die über die letzten 30 Jahre noch einmal deutlich zurückgegangen sind (vgl. Abbildung 10). Nur in den Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern liegt die Beteiligung über 20 Prozent. In den grössten Versammlungsgemeinden sind es im besten Fall noch ein paar wenige Prozent. Seit 1988 ist die durchschnittliche Beteiligung in praktisch allen Gemeinden deutlich zurückgegangen.

Weiter wird nicht ganz zu Unrecht bemängelt, dass die Teilnehmenden keinen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellen und dass die Versammlungen vor allem von Alteingesessenen und älteren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern dominiert werden. Die aus der Partizipationsforschung bekannte Übervertretung von Personen mit höherer Bildung (Elite-Bias) kommt bei den Gemeindeversammlungen allerdings etwas weniger deutlich zum Ausdruck (Ladner 2016, S. 44ff.).

Sicher falsch ist auch die Vorstellung, dass an sämtlichen Gemeindeversammlungen lebhaft debattiert oder gar deliberiert wird. Ein kleiner Teil der Teilnehmenden meldet sich aber praktisch immer zu Wort und es kann – wenn auch selten – zu unerwarteten Abstimmungsergebnissen oder zu einer Ablehnung der Anträge der Gemeindeexekutive kommen. Etwas häufiger kommt es zudem zu einseitigen Mobilisierungsversuchen, bei denen bestimmte Gruppen gezielt Leute zu einer Teilnahme an der Gemeindeversammlung bewegen, um ihren Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Und schliesslich kann – gerade bei öffentlichen Abstimmungen – ein gewisser sozialer Druck eine freie, unverfälschte Stimmabgabe erschweren.¹⁰

¹⁰ Vergleiche hierzu auch die Dissertation von Philippe Rochat, die sich ausführlich mit dem Verlauf der Gemeindeversammlungen in den Aargauer Gemeinden befasst (Rochat 2018).

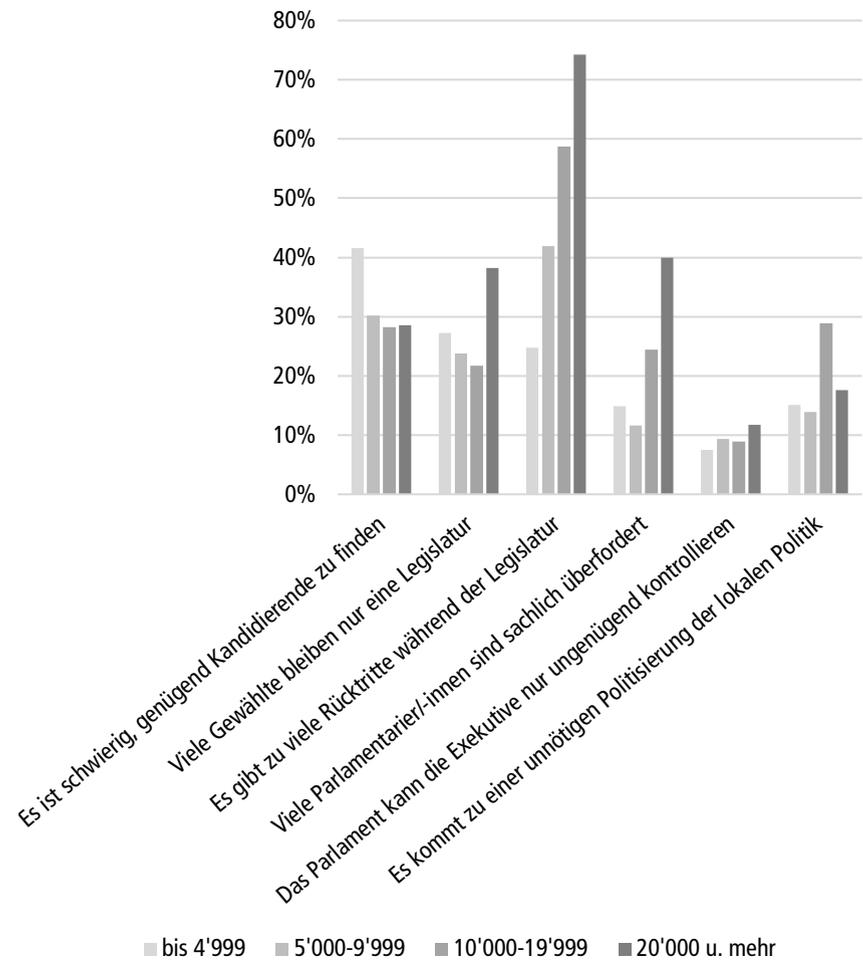
Abbildung 10: Beteiligung an Gemeindeversammlungen nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: Anteil Stimmberechtigte; N=887; Befragungen 1988 und 2017; nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben.

In unserer neusten Erhebung wurde erstmals nach den allfälligen Problemen der Parlamentsgemeinden gefragt. Interessanterweise gibt es relativ markante Unterschiede, wenn wir die Grösse der Gemeinden betrachten (vgl. Abbildung 11). Viele Rücktritte während der Legislatur, Gewählte, die nur eine Legislatur bleiben, und der Eindruck, dass viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier überfordert sind, werden in den grösseren Gemeinden deutlich häufiger erwähnt, was vermuten lässt, dass hier die Arbeitsbelastung und die sachliche Komplexität der Geschäfte die Mandate stark belasten. Die Schwierigkeit, genügend Kandidatinnen und Kandidaten zu finden, betrifft demgegenüber vor allem die kleinsten Parlamentsgemeinden. Die Kontrolle der Exekutive scheint nirgends ein grosses Problem zu sein. Ohne die Antworten überinterpretieren zu wollen, fällt jedoch auf, dass die Angst vor einer unnötigen Politisierung der Lokalpolitik vor allem in den Gemeinden zwischen 10'000 und 20'000 Einwohnern gross ist. Dies ist auch der Grössenbereich, bei dem in denjenigen Kantonen, in denen das Versammlungssystem stark verbreitet ist, über die Einführung eines Parlaments gestritten wird.

Abbildung 11: Allfällige Probleme und Schwierigkeiten von Parlamentsgemeinden nach Gemeindegrösse.

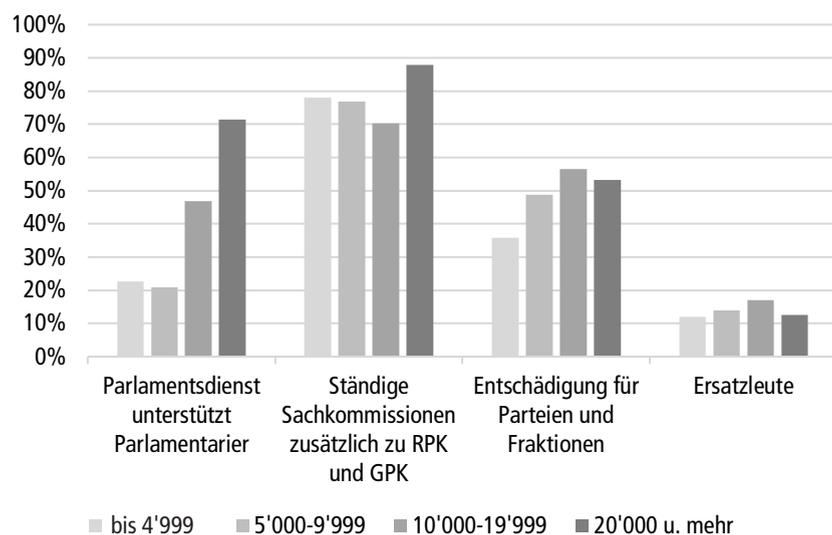


Bemerkung: N=310, 308, 315, 279, 296, 284; Befragung 2017.

Zur Stärkung der Parlamente ist die grosse Mehrheit der lokalen Parlamente – gemäss Aussagen der Gemeinde- und Stadtschreiber – dazu übergegangen, ständige Kommissionen einzuführen (vgl. Abbildung 12). Aus den Antworten der Befragung geht leider nicht hervor, ob diese Kommissionen dem System der ständigen Sachkommissionen, wie sie auf Bundesebene 1991 eingeführt wurden, gleichzusetzen sind, oder ob es sich eher um vereinzelte Sach-, aber vor allem auch Kontrollkommissionen (Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission) handelt.

Vor allem in den grösseren Gemeinden wurden Parlamentsdienste geschaffen, die das Funktionieren des Ratsbetriebs gewährleisten und die Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei ihrer Arbeit unterstützen. Ebenfalls ein beachtlicher Anteil der Gemeindeschreiber – und wiederum eher in den grösseren Gemeinden – gibt zudem an, dass die Parteien und Fraktionen verstärkt (materiell) unterstützt werden, während das Einführen eines Systems mit Ersatzpersonen, wie es in einzelnen Kantonen und Städten praktiziert wird, deutlich weniger häufig vorkommt.

Abbildung 12: Organisation von Gemeindeparlamenten und Unterstützungsmöglichkeiten für Parlamentsmitglieder nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=320, 319, 314, 315; Befragung 2017.

5.2 Die Gemeindeexekutiven

5.2.1 Ausgestaltung und Organisation der kommunalen Exekutiven

Die Gemeindepolitik wird über weite Strecken durch die kommunale Exekutive und die sie leitende Magistratsperson, die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten, geprägt (Ladner 1991, S. 239). Ihr obliegt die Vorbereitung von Geschäften, über welche die Gemeindeversammlung oder das Parlament (als «gesetzgebendes» Organ) beraten und abstimmen (Häfelin/Müller/Uhlmann 2020). Zum Teil – wie beispielsweise beim Erlass von Polizeiverordnungen – ist die Gemeindeexekutive auch rechtssetzend tätig. Weiter ist sie für die Bildung von Verwaltungsabteilungen und deren Führung verantwortlich (Steiner/Kaiser 2013a, S. 258) und ihr sind die Gemeindeangestellten unterstellt.

Grösse

Die Grösse der Exekutive wird durch mindestens zwei Anforderungen beeinflusst. Auf der einen Seite gilt es, die anstehenden Aufgaben zu bewältigen, und auf der anderen Seite sollen – getreu der in der Schweiz gelebten politischen Kultur der Konkordanz – die unterschiedlichen Bevölkerungssegmente und politischen Befindlichkeiten abgebildet werden.

Die Mehrheit der Exekutiven (56.9%) weist fünf Mitglieder auf (Tabelle 13). Relativ stark verbreitet sind auch Exekutiven mit sieben Mitgliedern (32.1%), während andere Exekutivgrössen deutlich seltener vorkommen und in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen sind. Vor knapp 30 Jahren waren die Exekutiven noch etwas grösser: 8.2 Prozent hatten 9 Sitze (N=2'428) und 3.7 Prozent hatten 10 und mehr Sitze. Heute liegen diese Werte bei 4.2 und 2 Prozent.

In der Regel verfügen die Exekutiven über eine ungerade Sitzzahl. Allerdings gibt es dort, wo die kantonale Gesetzgebung eine ungerade Sitzzahl nicht explizit vorschreibt, auch Gemeinden mit einer geraden Sitzzahl.

Tabelle 13: Grösse der Exekutiven.

Anzahl Sitze	1988	2017	Anzahl Sitze	1988	2017
3	7.2	3.8	11	1.8	0.6
5	55.9	56.9	12	0.5	0.1
6	0.4	0.7	13	0.4	0.1
7	24.1	32.1	15	0.3	0
8	0.1	0.3	16-30	0.5	0.2
9	8.4	4.2	Total	100	100
10	0.2	1	N	2'428	1'777

Bemerkung: Befragungen 1988 und 2017; Angaben in Prozent.

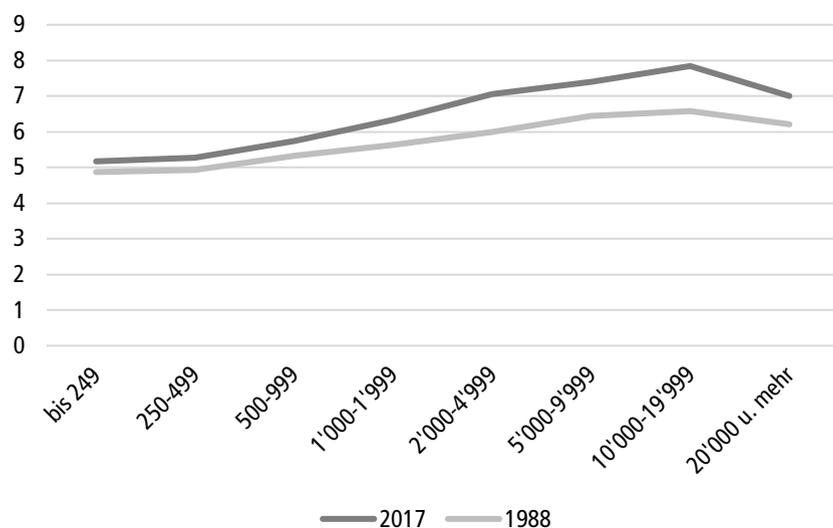
In den letzten Jahrzehnten hat sich die durchschnittliche Exekutivgrösse von 6.02 auf 5.82 Sitze (N=1'777) verringert. Das heisst mit anderen Worten: Auf fünf Gemeinden ist jeweils ein Exekutivsitze verschwunden, oder insgesamt sind durch Verkleinerung der Exekutiven über 450 Sitze abgebaut worden. Die Gesamtzahl der Exekutivsitze ist jedoch noch deutlich stärker zurückgegangen. Gab es 1988 rund 18'200 Exekutivsitze, so waren es Anfang 2018 (hochgerechnet) noch 13'000. Weit über 4'000 Exekutivsitze sind durch Gemeindefusionen verloren gegangen.

Da mit zunehmender Gemeindegrösse mehr Aufgaben anfallen, tendieren grössere Gemeinden zu grösseren Exekutiven. Ab einer bestimmten Grösse kann die Exekutivarbeit jedoch nicht mehr nebenamtlich erledigt werden und es kommt zu einer Professionalisierung (Ladner 1991a, S. 63). Dies hat in der Regel zur Folge, dass die Zahl der Exekutivmitglieder wieder zurückgeht. Was die Repräsentativität anbelangt, so kann es vor allem für bevölkerungsmässig oder politisch heterogene Gemeinden sinnvoll sein, durch grössere Exekutiven die verschiedenen Parteien oder die verschiedenen Orte der Gemeinde in die Regierungsverantwortung zu integrieren.

Betrachtet man die durchschnittliche Exekutivgrösse in Gemeinden unterschiedlicher Grösse, so ist festzustellen, dass die Verkleinerung der Exekutive vor allem in den mittelgrossen bis grossen Gemeinden stattgefunden hat (vgl. Abbildung 13). Weiter zeigt sich in der Abbildung, wie die Exekutivgrösse mit zunehmender Gemeindegrösse ansteigt und dann wieder zurückgeht, was – wie erwähnt – auf die Professionalisierung der Ämter in den grössten Gemeinden und mit der damit einhergehenden Verringerung der Anzahl Sitz zurückzuführen ist.

Aufgeschlüsselt nach Kantonen lässt sich aufzeigen, dass vor allem diejenigen Kantone, die ausgesprochen grosse Exekutiven hatten, wie beispielsweise OW, NW, SZ, SO und AR, die Zahl der Sitze reduziert haben (vgl. Tabelle 14).

Abbildung 13: Durchschnittliche Grösse der Exekutiven nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=1'345; Befragungen 1988 und 2017; nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben.

Markant ist auch der Rückgang im Kanton Bern und im Kanton Jura. Auffallend ist weiter der Anstieg der durchschnittlichen Sitzzahl in den Kantonen FR und TG. Zumindest in Freiburg sind dafür vor allem Gemeindefusionen und Bevölkerungswachstum verantwortlich, da die kantonale Gesetzgebung die Exekutivgrösse von der Gemeindegrösse abhängig macht.

Eine wichtige Ursache für die Verkleinerung der Exekutiven ist die grosse Schwierigkeit, für die zahlreichen Ämter noch genügend gut qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Dazu kommt, dass versucht wird, durch kleinere Exekutiven und Reorganisationsmassnahmen Kosten zu sparen. Weiter werden kleinere Exekutiven durch eine zunehmend professionell arbeitende Verwaltung ermöglicht, und schliesslich verliert aufgrund der grösseren sozialen und geografischen Mobilität die Berücksichtigung der verschiedenen Ortsteile und Bevölkerungssegmente an Bedeutung. Was die Gesamtentwicklung anbelangt, so kann zumindest ansatzweise von einer Konvergenz gesprochen werden. Die grösseren Exekutiven bewegen sich in Richtung der kleineren Exekutiven.

Tabelle 14: Durchschnittliche Grösse der Exekutiven nach Kantonen.

Kanton	1988	2017	Abnahme
OW	9.7	6.6	-3.1
SZ	9.2	7.3	-1.9
AR	8.8	6.8	-2.0
SO	8.6	6.5	-2.0
NW	7.9	6.8	-1.1
BE	7.8	6.3	-1.6
JU	7.1	5.5	-1.6
UR	7.0	6.7	-0.3
VS	6.6	6.0	-0.6
FR	6.5	6.8	0.3
ZH	6.5	6.3	-0.1
SG	6.3	6.2	-0.1
TG	6.1	6.1	0.0
BS	6.0	6.0	0.0
BL	5.9	5.7	-0.1
GR	5.5	5.1	-0.5
VD	5.4	5.2	-0.2
ZG	5.3	5.3	0.0

Kanton	1988	2017	Abnahme
TI	5.3	5.0	-0.3
SH	5.1	4.7	-0.4
NE	5.1	4.4	-0.8
AG	5.0	5.0	0.0
LU	4.6	4.8	0.2
GE	3.0	3.0	0.0
Durchschnittliche Grösse	6.4	5.8	-0.6

Bemerkung: N=1'135; Befragungen 1988 und 2017; nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben.

5.2.2 Wahlverfahren

Gewählt werden die Exekutivmitglieder grossmehrheitlich an der Urne. Nur in etwas mehr als 10 Prozent der Gemeinden findet die Wahl noch an der Gemeindeversammlung statt. In der Regel sind dies Klein- und Kleinstgemeinden, in erster Linie in den Kantonen Bern, Graubünden und Uri.¹¹

Für die Wahl der Gemeindeexekutive kommen in der Schweiz zwei unterschiedliche Wahlverfahren zur Anwendung, die selbst wiederum je nach Kanton unterschiedlich gehandhabt werden können: auf der einen Seite das deutlich stärker verbreitete Majorzwahlverfahren und auf der anderen Seite das Proporzwahlverfahren (Ladner 1991a, S. 69ff.). Knapp drei Viertel der Gemeinden (73.5 %, N=1'745) wählen in einem Majorzverfahren.

In der Regel schreibt die kantonale Gesetzgebung vor, nach welchem Wahlverfahren die kommunalen Exekutiven gewählt werden. In einigen Kantonen ist die Wahl des Wahlverfahrens jedoch den Gemeinden überlassen. Besonders populär ist das Proporzverfahren in den Kantonen Tessin, Wallis und Solothurn. Aber auch in den Kantonen Bern, Freiburg, Jura und Neuenburg wählt ein grösserer Teil der Gemeinden die Exekutive in einem Proporzverfahren. Besteht die Möglichkeit, das Wahlverfahren zu wählen, dann entscheiden sich vor allem grössere Gemeinden für das Proporzverfahren.

In der konkreten Handhabung führen die beiden Wahlverfahren nicht zu grossen Unterschieden. Auch in Majorzgemeinden sind in der Regel die wichtigen

¹¹ Im Kanton Neuenburg gibt es noch eine Anzahl Gemeinden, welche die Exekutive im Parlament wählen.

Parteien in der Regierung vertreten, sei dies, weil die Mehrheitspartei freiwillig darauf verzichtet, Kandidierende für sämtliche Sitze ins Rennen zu schicken, sei dies, weil sich die Wählenden einem solchen Mehrheitsanspruch gegenüber verwehren und nicht alle Kandidierenden der Mehrheitspartei wählen.¹² Dennoch lassen sich gewisse Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen der beiden Verfahren erkennen. So haben es kleinere und neue Parteien unter dem Proporzwahlverfahren deutlich einfacher, Exekutivsitze zu gewinnen, weil ihnen in der Regel dafür bereits 15 bis 20 Prozent der Stimmen reichen. Weiter lässt sich zeigen, dass in Proporzgemeinden die Zahl der Lokalparteien etwas grösser ist und auch die Wahlbeteiligung etwas höher liegt (Ladner 1996 und Ladner/Milner 1999).

Während wir zu Beginn der 1990er-Jahre einen Trend in Richtung Proporzwahlen feststellten, scheint in jüngerer Zeit das Majorzsystem wieder an Popularität gewonnen zu haben. Bei unserer ersten Untersuchung im Jahr 1988 lag der Anteil der Gemeinden mit Proporzwahlen noch ganz leicht höher als heute. Verantwortlich hierfür sind vor allem der Kanton Zug, welcher zum Majorzverfahren gewechselt hat, sowie der Kanton Freiburg, in dem ein grösserer Teil der Gemeinden ebenfalls einen solchen Wechsel vollzogen hat. In den übrigen Kantonen, in denen die Gemeinden die Wahl haben, sind Veränderungen eher selten. Mit Sicherheit ausschliessen kann man heute aber eine Entwicklung hin zum Proporzverfahren.

5.2.3 Amtsverhältnis

Die Gemeinderäte sind traditionell Milizgremien. Gemäss unserer neusten, in diesem Buch nicht im Zentrum stehenden Untersuchung bei sämtlichen kommunalen Exekutivmitgliedern im Jahr 2018 sind rund 300 oder etwas mehr als 2 Prozent der rund 13'000 Exekutivmitglieder Vollzeit tätig. Rund 30 Prozent bezeichnen sich als angestellt, während die restlichen 70 Prozent ihr Amt ehrenamtlich ausüben (N=7'715). Dabei gilt es jedoch anzufügen, dass die Unterscheidung zwischen Teilzeitanstellung und Ehrenamt nicht ganz eindeutig ist, da in beiden Fällen mit dem Amt eine gewisse Entschädigung verbunden ist. Bei Teilzeitanstellungen ist es in der Regel eine Anstellung mit Stellenprozenten, welche auch bei der Pensionskasse versichert ist. Beim Ehrenamt sind es üblicherweise Pauschalen und Sitzungsgelder.

Vollzeitige Ämter beschränken sich vor allem auf die grossen Städte (Tabelle 15), sowie, für den Fall der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten-

¹² Dazu auch Stadelmann et al. (2016), die argumentieren, dass bei Majorzwahlen in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen proporzähnliche Mechanismen wirken.

ten, auf grössere Gemeinden in ausgewählten Kantonen (St. Gallen, Thurgau). Ab etwa 5'000 Einwohnern sind die Exekutivmitglieder relativ häufig teillamtlich tätig, wobei in Anbetracht der erheblichen Arbeitsbelastung erstaunlich ist, dass auch hier immer noch knapp mehr als die Hälfte diese Tätigkeit ehrenamtlich ausübt. Unter 2'000 Einwohnern dominiert ganz klar das Ehrenamt, und auch zwischen 2'000 und 5'000 Einwohnern sind gegen 70 Prozent der Gemeinderäte ehrenamtlich tätig.

Aufgeschlüsselt nach Kantonen zeigt sich deutlich, dass unter Milizpolitik nicht überall genau dasselbe verstanden wird. Während in gewissen Kantonen die Ehrenamtlichkeit bevorzugt wird, ist es in anderen Kantonen die Teilamtlichkeit (vgl. Abbildung 14). Zu Letzteren gehören vor allem die Kantone Luzern, Obwalden, Glarus und Zug, aber auch Genf, Waadt und Schaffhausen.

Tabelle 15: Ehren-, teil- und vollamtliche Gemeinderäte nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	ehrenamtlich	teillamtlich	vollamtlich	Anzahl Gemeinden
bis 249	87.3	12.7	0.0	104
250-499	84.2	15.5	0.3	181
500-999	82.5	17.0	0.5	305
1'000-1'999	78.3	21.1	0.7	385
2'000-4'999	68.5	29.3	2.2	432
5'000-9'999	54.7	41.9	3.4	193
10'000-19'999	35.2	55.9	8.9	85
20'000 u. mehr	12.0	56.0	32.0	37
Total	71.5	26.1	2.3	1'722

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent; Mittelwerte.

Noch etwas präziser als die Unterscheidung in Ehren-, Teil- und Vollamtlichkeit ist der Beschäftigungsgrad. Die Analyse des Beschäftigungsgrades ist allerdings nur dort möglich, wo die Exekutivmitglieder nicht nur über Sitzungsgelder und Spesen entschädigt werden.

Während in den Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern für die gesamte Exekutive im Durchschnitt weniger als 50 Stellenprozente zur Verfügung stehen und der Gemeindepräsident rund einen Tag pro Woche angestellt ist, sind es in Gemeinden mit über 20'000 Einwohnern dreieinhalb Vollzeitstellen für die Exekutive und eine 80-Prozent-Stelle für das Präsidium (vgl. Tabelle 16).

Abbildung 14: Ehren-, teil- und vollamtliche Gemeinderäte nach Kantonen.



Bemerkung: Befragung 2017.

Interessant im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Exekutivamts ist auch die Problematik der Rekrutierung einer ausreichenden Zahl an Kandidatinnen und Kandidaten für diese zum Teil doch sehr anspruchsvollen Ämter. Solche Rekrutierungsprobleme haben die Öffentlichkeit in jüngerer Zeit immer wieder beschäftigt (z.B. Müller 2015), und unsere früheren Studien bestätigen, dass dieses Phänomen schon seit längerer Zeit in den Gemeinden ein Thema ist (Ladner et al. 2013, S. 15).

Tabelle 16: Durchschnittliche Anzahl Stellenprozent für das Gemeindepräsidium und die Exekutiven nach Gemeindegrösse.

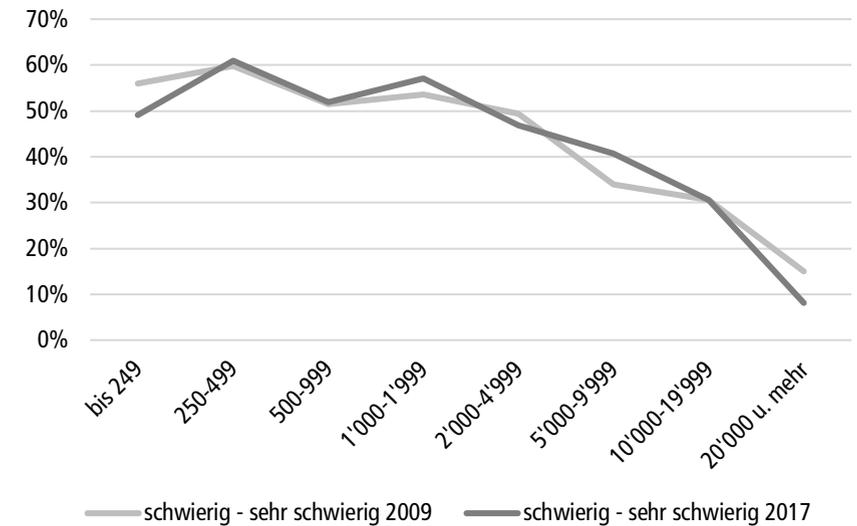
Wenn voll-/teilzeitlich besoldete Mitglieder	Stellenprozent Gemeindepräsidium	N	Stellenprozent gesamte Exekutive	N
bis 249	15.7	16	30.1	15
250-499	22.0	31	45.5	26
500-999	28.2	67	65.7	47
1'000-1'999	39.3	141	78.6	102
2'000-4'999	51.5	214	102.6	174
5'000-9'999	63.3	127	145.9	110
10'000-19'999	76.9	70	183.3	61
20'000 u. mehr	83.4	35	352.6	35
Total	51.0	701	123.1	570

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent; nur Gemeinden, die ihre Exekutiven über Stellenprozent entschädigen.

Auch unsere aktuelle Erhebung zeigt, dass ein beachtlicher Teil der Gemeinden Schwierigkeiten hat, genügend qualifizierte Kandidaten für vakante Ämter in der Gemeindeexekutive zu finden. Besonders betroffen davon sind Gemeinden bis etwa 2'000 Einwohner, dann geht der Anteil der Gemeinden, die Probleme haben, zurück (vgl. Abbildung 15). Interessant ist weiter, dass es praktisch keine Unterschiede zwischen den Zahlen von 2009 und 2017 gibt, was darauf schliessen lässt, dass sich die Situation in den letzten Jahren zumindest nicht noch weiter verschärft hat.

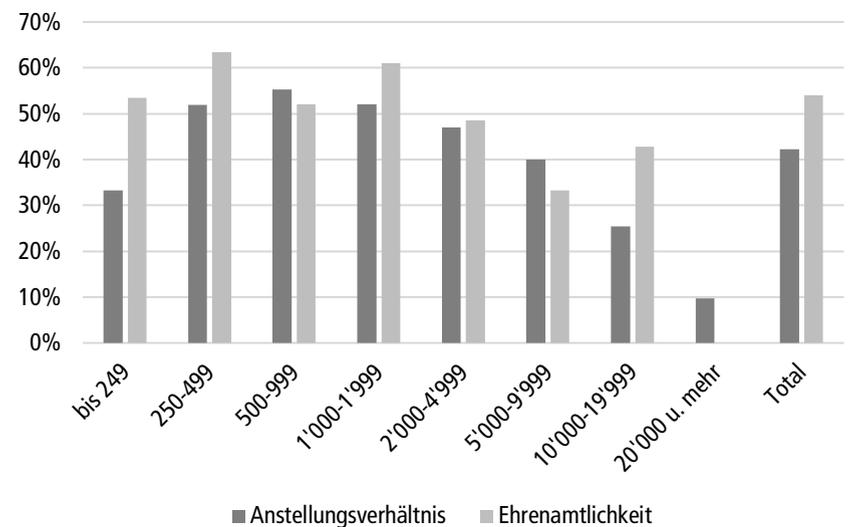
In einem nächsten Schritt stellt sich die Frage, ob allenfalls die Ausgestaltung des Exekutivamts einen Einfluss auf den Kreis der Personen hat, die sich für ein solches Amt zur Verfügung stellen. Dies scheint in der Tat der Fall zu sein. Wie Abbildung 16 zeigt, gehen Teil- und Vollämter mit geringeren Rekrutierungsschwierigkeiten für die Gemeindeexekutive einher. Dies trifft vor allem auch für die Gesamtheit der Gemeinden zu. Unterscheidet man zusätzlich nach Gemeindegrössenkategorien, so ist das Bild etwas differenzierter und es gibt auch Kategorien, in denen das Umgekehrte der Fall ist. Das Fehlen eines eindeutigeren Zusammenhangs deutet darauf hin, dass hier auch gemeinde- und kantonspezifische Unterschiede eine Rolle spielen können. Nicht in allen Kantonen (die sich teilweise auch nach der Grösse ihrer Gemeinden unterscheiden) sind die Schwierigkeiten gleich gross (vgl. Abbildung 17) und auch je nach Typ der Gemeinde (Zentrumsgemeinde, Agglomerationsgemeinde, ländliche Gemeinde) können die Probleme variieren.

Abbildung 15: Schwierigkeiten der Gemeinden, Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=1'408 (2009) und 1'772 (2017); Befragungen 2009 und 2017.

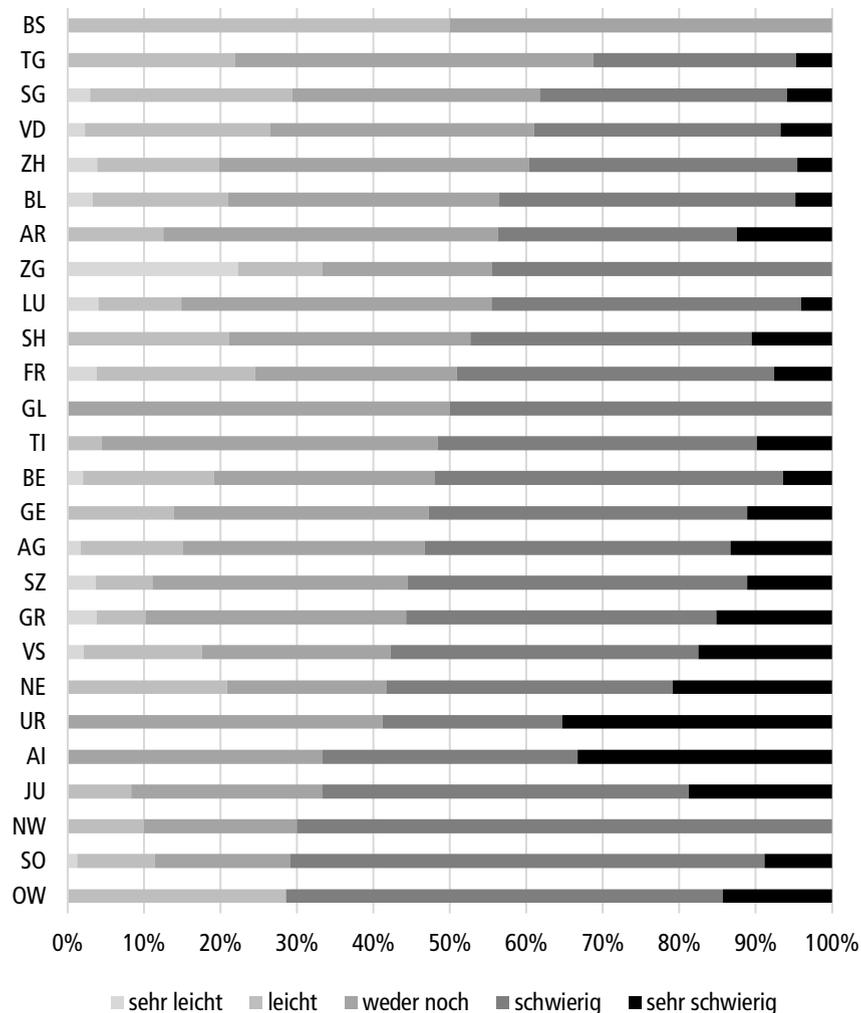
Abbildung 16: Schwierigkeiten der Gemeinden, Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden nach Gemeindegrösse und Ausgestaltung der Exekutive.



Bemerkung: N=436, 974; Befragung 2017.

Betrachtet man die Kantone, so stehen auf der einen Seite Kantone wie TG, SG, VD, ZH, BL, AR, ZG und LU, in denen weniger als 45 Prozent der Gemeinden angeben, dass sich die Rekrutierung genügend geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten als schwierig oder sehr schwierig gestaltet. Andererseits sind es in den Kantonen AI, JU, NW, SO und OW zwei Drittel und mehr Gemeinden, die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung bekunden.

Abbildung 17: Schwierigkeiten der Gemeinden, Kandidaten für die Gemeindeexekutive zu finden nach Kantonen.



Bemerkung: N=1'772; Befragung 2017.

5.2.4 Kosten und Entschädigung

Insgesamt kosten die Gemeindeexekutiven – bezieht man sich auf die Angaben der Gemeindeschreiber und berechnet dies für alle Gemeinden – den Steuerzahler rund 300 Mio. Franken, wobei sich diese Zahl nur auf die Entschädigungen bezieht und keine Vollkostenrechnung darstellt. Pro Einwohner entspricht dies einem Aufwand von rund 36.5 Franken, was relativ bescheiden aussieht.¹³ Pro Exekutivsitze sind es im Durchschnitt jedoch etwa 24'000 Franken. Vergleicht man die Werte mit den Angaben vor etwas mehr als 10 Jahren, so sind die Exekutiven deutlich teurer geworden. Damals lagen die Gesamtkosten bei 250 Mio. Franken, die Pro-Kopf-Kosten bei 34 Franken und die Kosten pro Sitze bei 15'000 Franken (Ladner 2008, S. 23). Es bestätigt sich also bereits hier, was wir weiter unten noch einmal sehen werden. In den letzten Jahren sind die Entschädigungen für die Exekutivtätigkeit eindeutig angewachsen.

Die Pro-Kopf-Kosten sind stark von der Grösse der Gemeinde abhängig. In den kleinen Gemeinden kostet ein Exekutivsitze pro Kopf fast 120 Franken, während er in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern auf weniger als 20 Franken sinkt (Tabelle 17). Umgerechnet auf einen Exekutivsitze zeigen sich demgegenüber die Kosten der Professionalisierung: Während in den kleinsten Gemeinden ein Exekutivsitze auf etwa 4'000 Franken zu stehen kommt, liegen die durchschnittlichen Kosten in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern bei etwas mehr als 120'000 Fr.

Die Entschädigung für die geleistete Arbeit wird vor allem in den ehrenamtlichen Milizgremien und in den kleinen Gemeinden als relativ bescheiden empfunden. Deshalb – und natürlich auch im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten, für diese Ämter überhaupt Kandidatinnen und Kandidaten zu finden – wurde in den letzten Jahren in zahlreichen Gemeinden die Entschädigung erhöht. Mehr als 60 Prozent der befragten Gemeinden geben an, dass die Entschädigung für die Mitglieder der Gemeindeexekutive in den letzten Jahren real zugenommen hat. Bei etwas mehr als 40 Prozent der Gemeinden ist das in den letzten 5 Jahren passiert, bei rund 20 Prozent liegt die Erhöhung schon mehr als 5 Jahre zurück. Besonders ausgeprägt war die Zunahme in den Gemeinden zwischen 250 und 10'000 Einwohnern.

Die Erhöhung der Entschädigung für die Exekutivmitglieder ist die am stärksten verbreitete Veränderung, welche die kommunalen Exekutiven betrifft. Dazu gesellt sich wie bereits erwähnt eine Verkleinerung der Exekutiven, die ebenfalls in einem beachtlichen Teil der Gemeinden stattgefunden hat.

¹³ Zum Vergleich mit der Legislative auf Kantonsebene: Der Kanton AI zahlt aufgrund seiner geringen Bevölkerungszahl mit 18 Franken den grössten Beitrag pro Einwohner an die Kantonsparlamentarier (Bochsler et al. 2004, S. 38).

Tabelle 17: Durchschnittliche Kosten pro Exekutivsitze und durchschnittliche Kosten pro Einwohner nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	Durchschnittliche Kosten pro Sitz	N	Durchschnittliche Kosten pro Einwohner	N
bis 249	4'026.75	90	118.95	98
250-499	7'908.66	146	97.53	162
500-999	11'957.82	256	78.31	279
1'000-1'999	16'762.00	338	65.15	357
2'000-4'999	25'698.70	378	46.24	399
5'000-9'999	42'224.66	181	37.64	181
10'000-19'999	67'001.73	83	29.77	84
20'000 u. mehr	121'977.86	33	19.76	35
Total	24'708.98	1'505	63.34	1'595

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in CHF.

5.3 Direkte Demokratie und andere Formen der politischen Einflussnahme

In diesem Abschnitt wenden wir uns den direktdemokratischen und zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten zu, die den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern und teilweise auch allen Einwohnerinnen und Einwohnern einer Gemeinde zur Verfügung stehen, um auf die Geschicke der Gemeinde Einfluss zu nehmen. Dabei interessieren uns sowohl die Mittel der politischen Beteiligung in den Gemeinden wie auch die Häufigkeit ihrer Nutzung. Wir unterscheiden zwischen den traditionellen Formen wie Referendum und Initiative sowie den zusätzlichen Formen der politischen Partizipation. Nicht behandelt wird die Einflussnahme über die gewählten Vertreter in den Parlamenten sowie über die Teilnahme an der Gemeindeversammlung, welche Gegenstand einer gesonderten Publikation ist (Ladner 2016).

Etwas mehr als ein Drittel der Gemeindeglieder gibt an, dass sie in ihrer Gemeinde ein obligatorisches Referendum kennen, etwas mehr als die Hälfte kennt ein fakultatives Referendum und fast zwei Drittel kennen die Initiative (vgl. Tabelle 18).

Weiterführende Analysen zeigen, dass die Existenz dieser direktdemokratischen Instrumente stark von der Grösse der Gemeinde abhängig ist (vgl. Abbildung 18). In kleinen Gemeinden kann sehr viel oder sogar alles direkt an der

Gemeindeversammlung eingebracht und entschieden werden und es wird auf Referendum und Initiative verzichtet, während in den grossen Gemeinden direktdemokratische Instrumente deutlich häufiger vorkommen. Weiter – hier allerdings nicht ausführlich dokumentiert – zeigt sich, dass die Existenz eines Gemeindeparlaments dazu führt, dass häufiger die Möglichkeit besteht, ein fakultatives Referendum oder eine Initiative zu ergreifen.

Diese Angaben sind jedoch mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen, da die Verhältnisse je nach Gemeinde und Kantone variieren können und teilweise auch unterschiedliche Begrifflichkeiten existieren. Gerade in Versammlungsgemeinden sind die Verhältnisse zudem etwas komplizierter, da sowohl die Exekutive wie auch die Gemeindeversammlung ins Visier dieser direktdemokratischen Instrumente geraten können (Ladner 2016, S. 51ff.). Weiter ist nicht ganz sicher, ob sich die Antworten wirklich auf die Möglichkeit gemäss den gesetzlichen Vorgaben beziehen oder ob die Antworten dadurch beeinflusst wurden, dass das Ergreifen dieser Instrumente bisher nicht zur Diskussion stand.

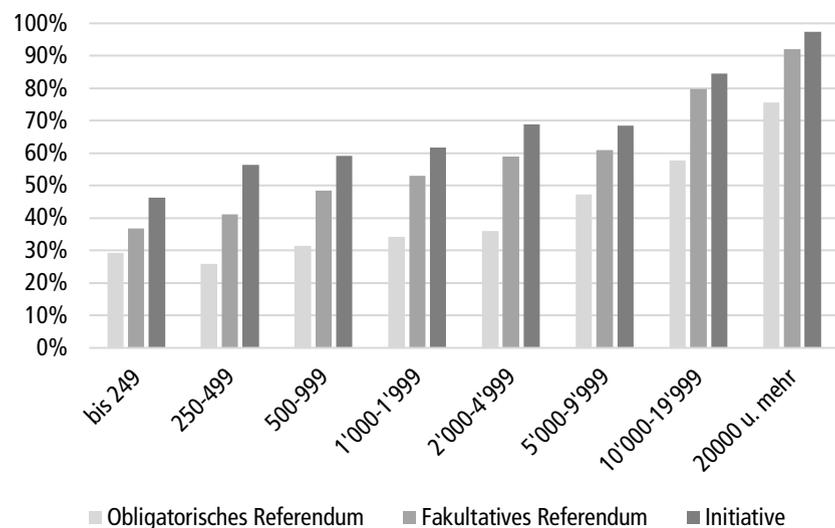
Tabelle 18: Direktdemokratische Beteiligungsformen und deren Nutzung in den letzten 5 Jahren.

Instrument		Obligatorisches Referendum	Fakultatives Referendum	Initiative
Vorhanden	ja	36.5	54.5	64.2
	N	1'706	1'727	1'731
Ergriffen	nie	60.5	68.7	68.0
	1x	16.3	18.9	19.8
	2-3x	9.8	10.1	9.9
	4-5x	4.9	1.3	1.4
	häufiger	8.5	1.0	0.9
	N	656	917	1'073

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Der Unterscheidung zwischen den gesetzlich vorhandenen Instrumenten der direkten Demokratie und deren effektiven Gebrauch wurde mit der Frage, wie oft ein obligatorisches Referendum in den letzten 5 Jahren abgehalten wurde respektive wie häufig Initiativen und fakultative Referenden ergriffen wurden, Rechnung getragen. Die Zahlen bestätigen, dass in der Mehrheit der Gemeinden, in denen Initiativen und Referenden möglich sind, nicht auf diese Instru-

Abbildung 18: Direktdemokratische Beteiligungsformen nach Gemeindegrösse.



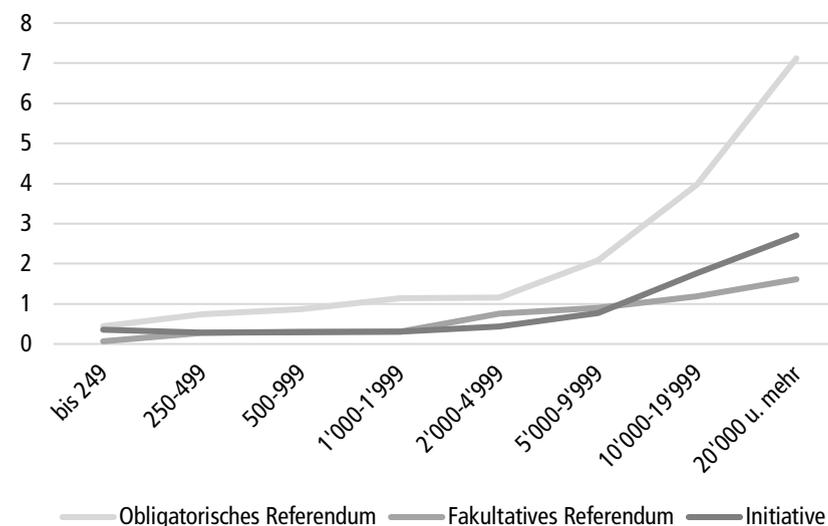
Bemerkung: N=1'706, 1'726, 1'731; Befragung 2017.

mente zurückgegriffen wird oder dies nur relativ selten der Fall ist. Dies bedeutet, dass mit Blick auf die Gesamtheit der Gemeinden diese Formen der direkten Demokratie weniger stark verbreitet sind als in den meisten Kantonen und beim Bund, wo es doch mehrmals jährlich zu entsprechenden Abstimmungen kommt. Offenbar können vor allem Gemeinden mit Gemeindeversammlungen – trotz der tiefen Beteiligungszahlen – ihre politischen Geschäfte an den Versammlungen zufriedenstellend bewältigen.

Häufiger zur Anwendung kommt die direkte Demokratie in den Städten. Bis zu einer Gemeindegrösse von 5'000 Einwohnern wird kaum auf die Instrumente der direkten Demokratie zurückgegriffen, dann beginnen die Durchschnittswerte anzusteigen, und deutlich häufiger verwendet werden sie ab einer Grösse von 20'000 Einwohnern, wobei dies in besonderem Masse das obligatorische Referendum betrifft. Hier kann angenommen werden, dass es sich vor allem um Ausgabenbeschlüsse handelt, welche den Kompetenzbereich der Legislative (Gemeindeparlamente) überschreiten (vgl. Abbildung 19).

Was das Vorhandensein der direkt-demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten anbelangt, sind die Unterschiede zwischen den Sprachregionen relativ gering (vgl. Tabelle 19). Differenzen zeigen sich erst, wenn wir nach deren Gebrauch fragen. In der Deutschschweiz wird deutlich häufiger zu den Instrumenten der

Abbildung 19: Nutzung der direkt-demokratischen Beteiligungsformen nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=656, 917, 1'073; Befragung 2017; Mittelwerte.

direkten Demokratie gegriffen als in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz. Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede beim obligatorischen Referendum, was auf weniger Auseinandersetzungen bei den kommunalen Ausgaben hindeutet. Aber auch fakultative Referenden und Initiativen werden in

Tabelle 19: Direktdemokratische Beteiligungsformen und deren Nutzung.

Sprachgebiet	Obligatorisches Referendum		Fakultatives Referendum		Initiative	
	Ja (in %)	Anz. letzte 5 Jahre	Ja (in %)	Anz. letzte 5 Jahre	Ja (in %)	Anz. letzte 5 Jahre
Deutsch	39.4	2.1	52.9	0.7	65.4	0.7
Französisch	32.4	0.4	55.2	0.3	59.2	0.2
Italienisch	22.2	0.2	70.7	0.4	70.0	0.4
Rätromanisch	31.3	0.2	50.0	0.4	87.5	1.5
Total	36.5	1.6	54.5	0.6	64.2	0.6
N	622	656	942	917	1'111	1'073

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent und Mittelwerte pro Gemeinde.

der Deutschschweiz etwa doppelt so häufig ergriffen wie in der Westschweiz, und dies, obwohl in der Westschweiz Gemeindeparlamente deutlich stärker verbreitet sind.

Über die Instrumente der direkten Demokratie hinaus gibt es noch eine ganze Reihe weiterer Beteiligungsmöglichkeiten. Während die meisten Gemeinden – praktisch unabhängig von ihrer Grösse – Informationsveranstaltungen durchführen, sind neuere Partizipationsformen wie etwa Runde Tische, Zukunftswerkstätten und partizipative Planungsprozesse deutlich weniger stark verbreitet und konzentrieren sich ungleich stärker auf grössere Gemeinden respektive nehmen mit zunehmender Gemeindegrösse stark zu (vgl. Tabelle 20). Auch Bevölkerungsbefragungen kommen in grösseren Gemeinden häufiger zum Einsatz, aber hier sind die Unterschiede weniger ausgeprägt, während sich bei der Mediation – abgesehen von den grössten Gemeinden – Grösseneffekte kaum ausmachen lassen. Der Einsatz dieses Instruments ist eher selten.

Die hier nicht im Detail dokumentierten sprachregionalen Unterschiede zeigen ein etwas anderes Bild als bei den Instrumenten der direkten Demokratie. Mediation, Zukunftswerkstätten und Bevölkerungsbefragungen kommen in

der Westschweiz etwas häufiger zur Anwendung und Runde Tische, Informationsveranstaltungen und partizipative Planungsprozesse in der Deutschschweiz. Die Unterschiede sind allerdings nicht sehr ausgeprägt, sodass hier auf eine weiterführende Interpretation verzichtet wird.

Tabelle 20: Informelle Partizipationsformen nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	Mediation	Runder Tisch	Infoanlässe	Zukunftswerkstätten	Partizipative Planungsprozesse	Bevölkerungsbefragungen
bis 249	14.7	17.4	77.9	8.3	11.0	40.0
250-499	17.6	27.6	90.9	14.4	11.0	55.7
500-999	14.1	26.0	92.4	14.0	16.5	52.7
1'000-1'999	14.3	29.3	97.7	24.3	21.0	53.7
2'000-4'999	12.4	42.3	96.6	24.5	34.2	50.3
5'000-9'999	9.1	50.3	99.0	34.0	38.6	51.6
10'000-19'999	13.1	58.3	100.0	55.3	71.1	57.6
20'000 u. mehr	35.1	76.3	94.7	66.7	76.3	65.8
Total	14.0	35.8	94.7	24.0	27.4	52.3
N	1'732	1'737	1'761	1'732	1'724	1'745

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

6 Lokale Politik

Interessieren sich die Leute vor allem für die «grosse Politik» auf nationaler Ebene oder beschäftigen sie sich eher mit Fragen, die ihnen näherliegen und sie direkter betreffen? In vielen Ländern werden beispielsweise lokale Wahlen als «second order elections» (Reif/Schmitt 1980) bezeichnet, was auf deren geringere Bedeutung hinweist, oder es wird generell von einer Nationalisierung der Politik ausgegangen (Caramani 2004). Die Schweiz ist hingegen bekannt dafür, dass die lokale Ebene und damit auch die Politik in den Gemeinden eine grössere Rolle spielt (Denters et al. 2014).

In diesem Kapitel geht es mit Blick auf die Gemeinden um die Bedeutung verschiedener Politikbereiche, um die politischen Auseinandersetzungen, um das Interesse an der Politik sowie um die Möglichkeiten der Einflussnahme (Input) und die Einschätzung des Leistungsangebots (Output). Weiter interessiert die Teilnahme an der Politik, insbesondere die Wahlbeteiligung, und schliesslich wenden wir uns den politischen Akteuren und ihren Erfolgen in der Lokalpolitik zu. Wo gibt es lokalpolitisch aktive Gruppierungen und Parteien, wie stark sind diese in den lokalen Exekutiven vertreten, wie hat sich der Frauenanteil in diesen Gremien entwickelt und wie sind die Gemeindepräsidien besetzt?

6.1 Bedeutung der verschiedenen Themenbereiche in der lokalen Politik

Die Gemeinden sind nicht in allen Aufgabenbereichen gleichermassen engagiert. In gewissen Bereichen vollziehen sie vor allem Aufgaben, die ihnen von den höheren politischen Ebenen übertragen werden, während sie im eigenen Aufgabenbereich mehr Handlungsspielraum haben und gestalterisch tätig sein können. In der aktuellen Befragung wollten wir wissen, welche Politikbereiche in den lokalpolitischen Auseinandersetzungen von grosser und welche eher von geringerer Bedeutung sind. Aus Platzgründen haben wir uns auf eine Auswahl von Politikbereichen beschränkt (vgl. Abbildung 20).

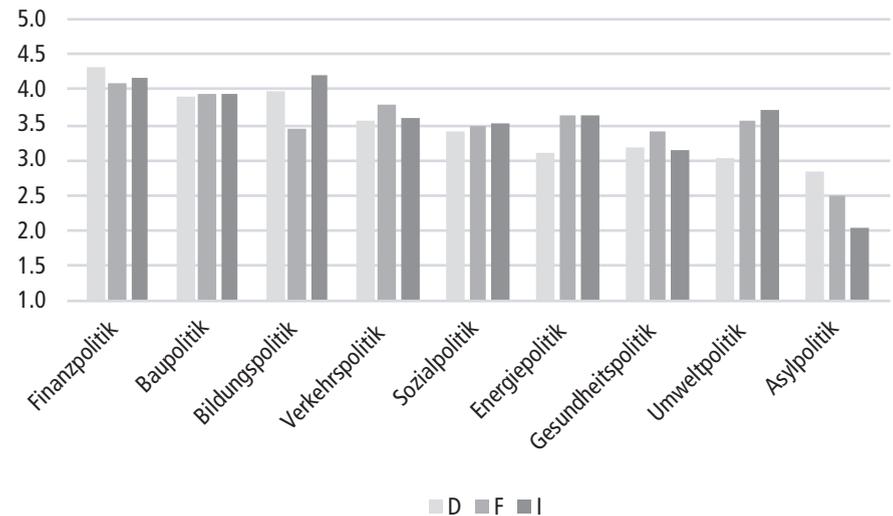
Die Ergebnisse zeigen, dass vor allem die Finanz- und die Baupolitik sowie teilweise auch die Bildungspolitik zu den wichtigeren Politikbereichen gehören. Als nicht besonders wichtig bezeichnet wird demgegenüber die Asylpolitik, welche nicht alle Gemeinden direkt betrifft.

Naheliegender ist die Annahme, dass die Bedeutung der verschiedenen Politikbereiche mit der Gemeindegrösse variiert. So könnte man erwarten, dass die Sozialpolitik oder allenfalls auch die Bildungspolitik in kleinen Gemeinden

eine wichtigere Rolle einnehmen, während die Finanzpolitik vor allem in grösseren Gemeinden wichtig ist. Möglich wäre allerdings auch, dass mit der Gemeindegrösse die Bedeutung der Politik generell zunimmt.

Gemäss den Antworten der Gemeindeglieder scheint tatsächlich Letzteres der Fall zu sein. Für alle Themenbereiche ergibt sich eine signifikante Beziehung mit der Gemeindegrösse, wobei in allen Bereichen die Beziehung positiv ist, d.h. je grösser die Gemeinden sind, desto bedeutungsvoller werden die verschiedenen Politikbereiche. Am wenigsten stark sind die Zusammenhänge bei der Umwelt- und bei der Gesundheitspolitik.

Abbildung 20: Bedeutung ausgewählter Politikbereiche nach Sprachregion.



Bemerkung: Skala von 1 (=überhaupt keine Bedeutung) bis 5 (=sehr grosse Bedeutung); N=1'151, 466, 100; Befragung 2017.

Die Unterschiede zwischen den Sprachregionen sind nicht besonders ausgeprägt. Die Bildungspolitik ist vor allem in der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz wichtig, während sie in den französischsprachigen Gemeinden weniger wichtig («relevant») ist. Gesundheits- und Verkehrspolitik weisen demgegenüber in den französischsprachigen Gemeinden die grössten Werte auf, während Energie- und Umweltpolitik in den lateinischen Sprachregionen wichtiger sind. Keine Unterschiede zeigen sich bei der Sozialpolitik. Die Asylpolitik beschäftigt die Deutschschweizer Gemeinden hingegen stärker. Die Unterschiede bleiben in der Regel auch bestehen, wenn man der Tatsache

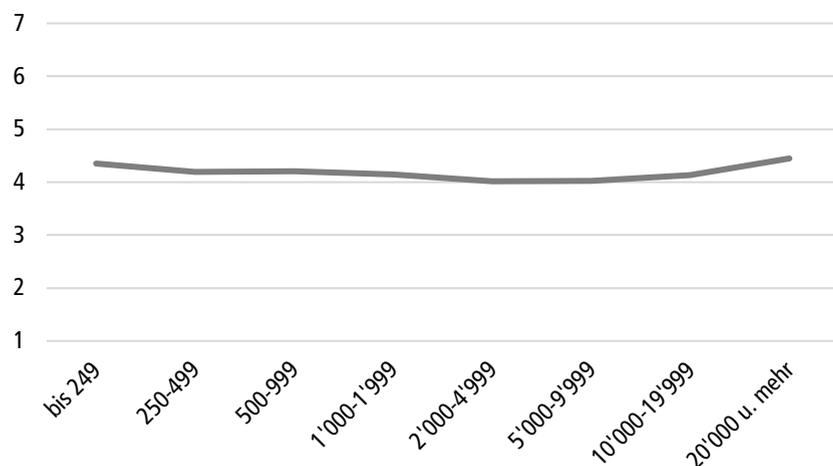
Rechnung trägt, dass die Gemeinden in der Deutschschweiz im Durchschnitt etwas grösser sind als die Gemeinden in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz.¹⁴

6.2 Interesse der Bevölkerung an der Gemeindepolitik

Ein mangelndes Interesse der Bevölkerung an der Politik wird auch hierzulande immer wieder beklagt. International vergleichende Studien zeigen allerdings, dass es grosse Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Die Schweiz gehört – gemäss dem European Social Survey 2010 – zusammen mit den skandinavischen Ländern zur Gruppe von Ländern, in denen das Interesse eher gross ist (Freitag 2016, S. 71ff.). Allerdings ist auch innerhalb der Schweiz das Interesse nicht in allen Kantonen gleich gross. Die Wahlstudie Selects aus dem Jahr 2011 zeigt beispielsweise, dass in den Deutschschweizer Kantonen (Ausnahmen sind Luzern, Baselland und Uri) das Interesse deutlich grösser ist als in den Kantonen der Westschweiz (Freitag 2016, S. 71ff.).

In unserer Untersuchung haben wir die Gemeindeglieder gefragt, wie sie das Interesse an der Gemeindepolitik in ihrer Gemeinde einschätzen. Dies ist eine relativ oberflächliche Form der Messung, weil sie sich auf die Einschätzung

Abbildung 21: Interesse der Bevölkerung an der Gemeindepolitik nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: Skala von 1 (=sehr geringes Interesse) bis 7 (=sehr grosses Interesse); N=1'775; Befragung 2017.

¹⁴ Die Mittelwerte der Gemeindegrösse in den drei Sprachregion berechnet mit den Einwohnerzahlen des BFS per 1.1.2017 lauten: Deutschschweiz 4'135, französischsprachige Schweiz: 3'199 und italienischsprachige Schweiz: 2'545.

einer einzelnen Person abstützt, aber wir wollten vor allem wissen, ob sich nach Gemeindegrösse und Region diesbezüglich Unterschiede ausmachen lassen.

Die Ergebnisse zeigen keine grossen Unterschiede zwischen den Gemeinden (vgl. Abbildung 21). Über alle Gemeinden liegt der Mittelwert leicht über dem Skalenmittelpunkt von 4 (Skala von 1 bis 7). Es zeigt sich kein klarer Anstieg des Interesses mit zunehmender Gemeindegrösse, wie das der vorangehende Abschnitt, in dem eine zunehmende Bedeutung der verschiedenen Politikbereiche mit steigenden Einwohnerzahlen festgestellt wurde, hätte erwarten lassen. Vielmehr sinkt der Mittelwert zuerst etwas und nimmt dann erst in den grössten Gemeinden wieder zu.

Zwischen den Sprachregionen gibt es ganz leichte Unterschiede, die sich teilweise mit den Ergebnissen der Selects-Ergebnisse decken. In der Westschweiz und im Tessin wird das Interesse als etwas tiefer eingeschätzt. Etwas grösser ist das Interesse dabei aber im Tessin.

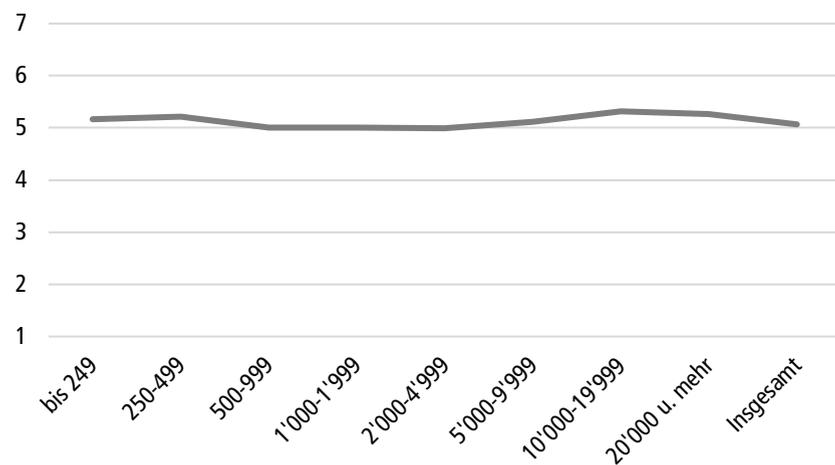
6.3 Zufriedenheit mit der Demokratie, Dienstleistungen und Infrastruktur

Die Frage nach der Beziehung zwischen der Grösse einer Gemeinde und der Qualität der Demokratie in dieser Gemeinde beschäftigte nicht nur die griechischen Philosophen, sondern seit vielen Jahren auch die Politikwissenschaft (Dahl/Tufte 1973, Denters et al. 2014). Diskutiert wird dabei, ob grössere Gemeinwesen demokratischer sind als kleinere oder ob das Gegenteil der Fall ist. Einige Autoren gehen davon aus, dass überhaupt kein Zusammenhang besteht. Weiter wird darüber debattiert, ob sich die Konzeptualisierung der Demokratie vor allem auf die Input-Seite (die Teilnahme der Stimmbürger an den politischen Entscheidungen) beschränken soll, oder ob auch der Output, das Leistungsangebot des Staates, berücksichtigt werden muss. Diesbezüglich wird oft die Vorstellung geäussert, dass sich eine weitreichende demokratische Mitbestimmung und eine effiziente Leistungserbringung gegenseitig ausschliessen, was als «demokratisches Dilemma» bezeichnet wird (Dahl 1994).

Aus Abbildung 22 geht hervor, dass es über die Gesamtheit der Gemeinden keinen signifikanten, linearen Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Einschätzung der Art und Weise, wie die Demokratie in der Gemeinde funktioniert, gibt. Auch zwischen den Sprachregionen sind die Unterschiede nicht besonders ausgeprägt. Einzig im Tessin fällt das Fazit etwas weniger positiv aus. Es lässt sich allerdings bereits hier festhalten, dass es keine Anzeichen dafür gibt, dass in bestimmten Gruppen von Gemeinden ein grosses Un-

behagen mit den demokratischen Prozessen besteht. Bei einem Durchschnittswert von über 5 auf einer Skala von 1 bis 7 kann von einem relativ guten Ergebnis ausgegangen werden.

Abbildung 22: Zufriedenheit mit der Demokratie in den Gemeinden nach Gemeindegrösse.

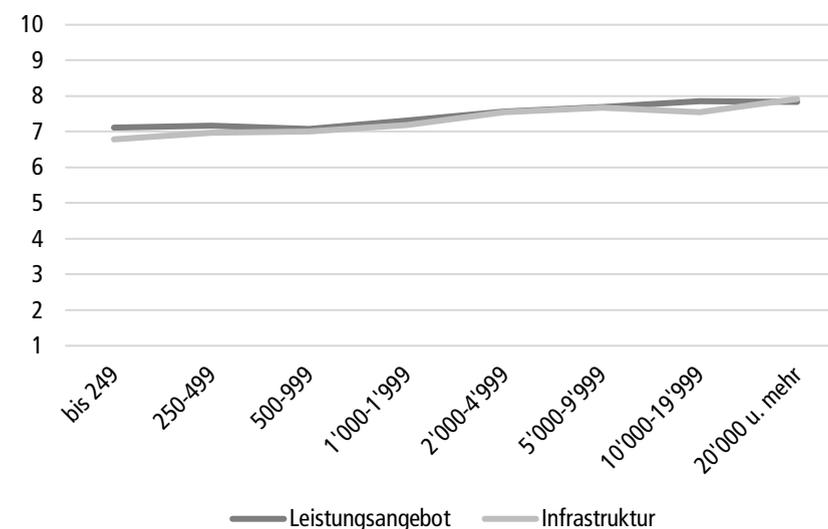


Bemerkung: Skala von 1 (=äusserst unzufrieden) bis 7 (=äusserst zufrieden); N=1'770; Befragung 2017.

Was die Beurteilung des Leistungsangebots und die Zufriedenheit mit der Infrastruktur der Gemeinde anbelangt, so kommen die Werte – dieses Mal auf einer Skala von 1 bis 10 – für Gemeinden unterschiedlicher Grösse zwischen 7 und 8 zu liegen. Auch dieses Ergebnis kann als relativ zufriedenstellend betrachtet werden. Obgleich die Zufriedenheit mit der Gemeindegrösse leicht und signifikant ansteigt (vgl. Abbildung 23), sind die Unterschiede zwischen den Gemeinden – zumindest was die Mittelwerte anbelangt – nicht besonders gross. Dasselbe gilt übrigens auch für die Unterschiede zwischen den Sprachregionen. Es gibt also auch bezüglich dem Output der Gemeinden hinsichtlich Grösse und Sprachregionen keine Anzeichen dafür, dass bestimmte Gruppen von Gemeinden markant bessere oder schlechtere Resultate erzielen.

Betrachten wir abschliessend den Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit der Art und Weise, wie die Demokratie funktioniert, und der Einschätzung des Leistungsangebots und der Infrastruktur der Gemeinde, so zeigen sich signifikant positive Beziehungen (Zufriedenheit Demokratie und Zufriedenheit Leistungsangebot: Pearson Corr. .376, sig. .000, N=1'759; Zufriedenheit Demokratie und

Abbildung 23: Beurteilung des Leistungsangebots und der Infrastruktur im Vergleich zu anderen Gemeinden ähnlicher Grösse.



Bemerkung: Skala von 1 (=sehr schlecht) bis 10 (=sehr gut); N=1'769, 1'777; Befragung 2017.

Zufriedenheit Infrastruktur: Pearson Corr. .267, sig. .000, N=1'769). Es ist also nicht so, dass sich Input- und Output-Qualität gegenseitig konkurrieren. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall, was dem «demokratischen Dilemma» widerspricht.

6.4 Beteiligung an Wahlen

Ein weiterer Indikator, der immer wieder zur Beurteilung der Qualität der Demokratie beigezogen wird, ist die Beteiligung an Wahlen. Auch wenn in der Regel gefordert wird, dass sich möglichst viele Leute an den Wahlen beteiligen sollten, so ist nicht ganz klar, wie tiefe Beteiligungswerte zu interpretieren sind, können sie doch einerseits Ausdruck von Unzufriedenheit mit dem politischen Angebot und dem politischen System schlechthin sein oder andererseits als Indiz dafür gelten, dass die Betroffenen zufrieden mit dem Bestehenden sind.

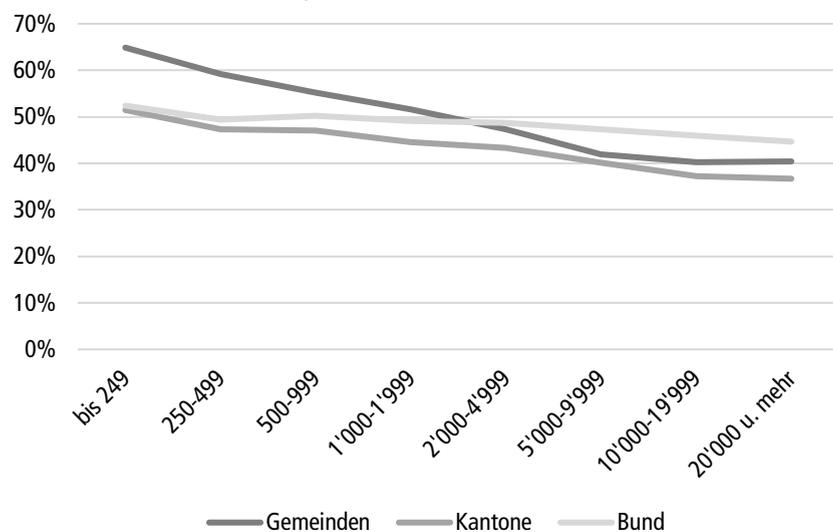
Naheliegender ist, die Beteiligung an politischen Prozessen in ein Zusammenhang mit der Bedeutung dieser Prozesse zu setzen. Je umstrittener die Entscheidungen sind, desto eher beteiligen sich die Leute daran. Ganz ähnlich gilt auch für die Bedeutung der Entscheidungen, dass, wenn über wichtige Projekte abgestimmt wird oder wichtige Stellen zu besetzen sind, höhere Beteiligungswerte erwartet werden können.

Wenn, wie wir im vorangehenden Abschnitt gesehen haben, die verschiedensten Politikbereiche in grösseren Gemeinden als bedeutungsvoller erachtet werden, so müsste man eigentlich davon ausgehen, dass es auch wichtiger wird, wer für diese Politikbereiche zuständig ist. Dazu kommt, dass – wie wir im Folgenden noch sehen werden – in grösseren Gemeinden viel mehr politische Parteien und Gruppierungen aktiv sind, welche die politischen Auseinandersetzungen beleben und an die Öffentlichkeit tragen, sodass in grösseren Gemeinden eine höhere Wahlbeteiligung zu erwarten ist.¹⁵

Dem kann allerdings entgegengehalten werden, dass härtere Auseinandersetzungen abschreckend wirken und nicht unbedingt bedeuten müssen, dass sich alle Stimmberechtigten an der Politik beteiligen wollen. Möglicherweise ist die Beteiligung gerade in kleineren Gemeinden aufgrund der grösseren sozialen Kontrolle oder eines generell höheren staatsbürgerlichen Pflichtbewusstseins höher.

Die von uns erhobenen Beteiligungswerte zeigen, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Wahlbeteiligung zurückgeht (vgl. Abbildung 24). Dies betrifft in besonderem Masse die Beteiligung an lokalen Wahlen, die hier im Vordergrund des Interesses steht. Im Durchschnitt liegt die Beteiligung in den kleinsten Ge-

Abbildung 24: Wahlbeteiligung bei kommunalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: Gemeinden: N=1'112; Befragung 2017.

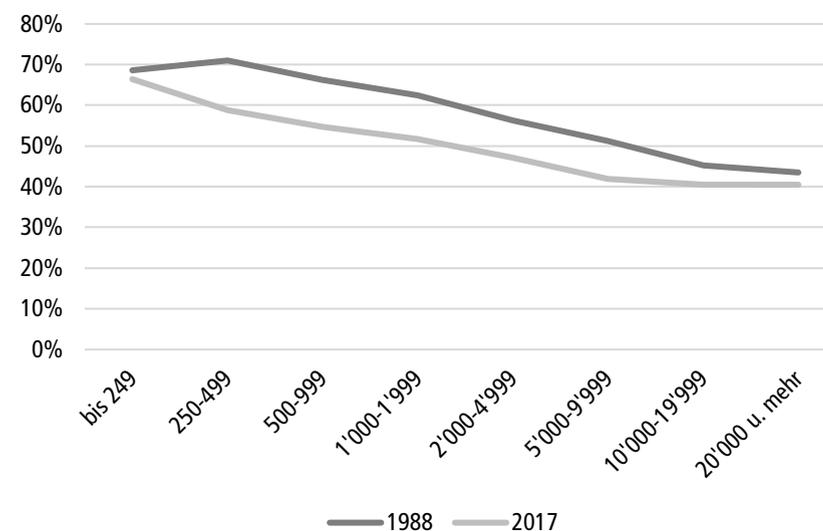
¹⁵ Der Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Wahlbeteiligung wird immer wieder thematisiert und es gibt auch zahlreiche umfassende Untersuchungen dazu (z.B. Ladner/Bühlmann 2007, Denters et al. 2014).

meinden bei rund 65 Prozent, wobei hier nur Gemeinden berücksichtigt sind, in denen die Exekutive an der Urne gewählt wird. Mit zunehmender Gemeindegrösse sinkt dann dieser Wert auf rund 40 Prozent. Besonders ausgeprägt ist der Rückgang in den Gemeindekategorien unter 10'000 Einwohnern.

Die durchschnittliche Beteiligung an kantonalen Wahlen ist ebenfalls rückläufig, allerdings etwas weniger ausgeprägt. Dazu kommt, dass die Durchschnittswerte immer unter den Werten für die kommunalen Wahlen liegen. Die grosse Bedeutung der kommunalen Wahlen – zumindest, wenn man hierfür die Beteiligung bezieht – zeigt auch der Vergleich mit den nationalen Wahlen. Auch hier liegen die Werte für die kommunalen Wahlen höher, zumindest in den kleineren Gemeinden. Ab einer Grösse von 2'000 bis 5'000 Einwohnern beteiligen sich dann im Durchschnitt mehr Leute an den nationalen Wahlen.

Wie hat sich die Wahlbeteiligung an lokalen Wahlen in den Gemeinden über die Zeit hinweg verändert? Um diese Frage zu beantworten und mögliche Verzerrungen auszuschliessen, betrachten wir im Folgenden nur diejenigen Gemeinden, die sich auch an der Befragung 1988 beteiligt haben. Abbildung 25 zeigt, dass das Muster, d.h. die Abnahme der Beteiligung mit zunehmender Gemeindegrösse, dasselbe geblieben ist, und dass in sämtlichen Gemeindegrössekategorien die Durchschnittswerte insgesamt zurückgegangen sind.

Abbildung 25: Beteiligung an kommunalen Wahlen nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: Gemeinden: N=952; Befragungen 1988 und 2017.

Besonders hohe Beteiligungswerte bei den kommunalen Wahlen (nur Gemeinden mit Urnenwahlen) haben die Kantone VS, TI, SH und OW, besonders tief ist die Beteiligung in den Kantonen UR, GL und SZ (vgl. Tabelle 21). In acht Kantonen liegen die Durchschnittswerte für die kommunalen Wahlen höher als diejenigen für kantonale und nationale Wahlen. Fünf davon (VS, TI, VD, FR und NE) gehören zur Westschweiz, und auch in GE sind die Unterschiede bezüglich der Beteiligung zwischen lokalen und nationalen Wahlen sehr gering. Dieses Ergebnis kontrastiert ein wenig mit der geringeren Bedeutung und geringeren Autonomie, die den Gemeinden in den nicht deutschsprachigen Gebieten zugeschrieben wird. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass in den Gebieten der sprachlichen Minderheit die nationale Politik weniger attraktiv ist. Dazu kommt, dass in den Westschweizer Kantonen und im Tessin die repräsentative Demokratie (vgl. Kapitel 5) stärker verankert ist, was sich positiv auf die Bedeutung der Wahlen auswirken könnte.

Die Teilnahme an Wahlen scheint mit deren Bedeutung nicht abschliessend erklärt werden zu können. Vor allem die stärkere Beteiligung in den kleinen Gemeinden legt nahe, dass auch andere Faktoren wie soziale Kontrolle, Pflichtgefühl, höherer Gemeinschaftssinn sowie soziale und nachbarschaftliche Bindungen zu einer höheren Teilnahme führen. In vielen kleinen Gemeinden stellen sich nur gerade so viele Kandidatinnen zur Wahl, wie es Sitze zu vergeben gilt (Ladner 2011, S. 13ff.), so dass die Stimmabgabe keinen grossen Einfluss auf das Wahlergebnis hat.

Tabelle 21: Durchschnittliche Beteiligung an lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Kantonen.

Kanton	Wahlen Gemeinden	Wahlen Kanton	Wahlen Bund	Ebene mit höchster Beteiligung	N
VS	70.1	64.9	62.1	G	82
TI	64.8	61.8	55.8	G	59
OW	(63.3)	(45.9)	(57.1)	G	3
SH	63.0	61.4	63.2	B	18
VD	55.8	44.3	44.9	G	152
FR	55.3	42.2	45.5	G	89
JU	53.3	55.7	57.2	B	28
BL	53.1	38.5	45.7	G	49
BS	(53.0)	(57.7)	(53.1)	K	2
GR	48.7	43.4	45.6	G	32
ZG	48.1	46.8	50.9	B	8

Kanton	Wahlen Gemeinden	Wahlen Kanton	Wahlen Bund	Ebene mit höchster Beteiligung	N
NW	(46.8)	(50.5)	(50.5)	B/K	4
SO	46.5	45.3	47.8	B	38
NE	45.7	36.2	39.5	G	7
GE	45.5	45.6	46.3	B	25
SG	45.1	47.2	47.7	B	63
AR	44.7	43.5	47.4	B	13
BE	44.1	36.4	46.0	B	127
TG	43.5	35.6	46.0	B	60
LU	42.8	44.2	51.6	B	62
AG	42.5	34.9	45.5	B	150
ZH	40.9	37.4	48.6	B	110
UR	39.9	51.1	51.4	B	6
GL	(37.0)	(27.0)	(38.0)	B	1
SZ	33.2	41.1	52.8	B	24
Total	49.6	43.8	48.7	G	1'212
N	1'212	1'212	1'212		

Bemerkung: In Klammern (...) gesetzt sind die Durchschnittswerte, die sich auf Angaben von weniger als fünf Gemeinden beziehen und die mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden müssen; G=Gemeinde, K=Kanton, B=Bund; Befragung 2017; Angaben in Prozent; nur Gemeinden mit Urnenwahlen.

6.5 Lokalpolitische Gruppierungen

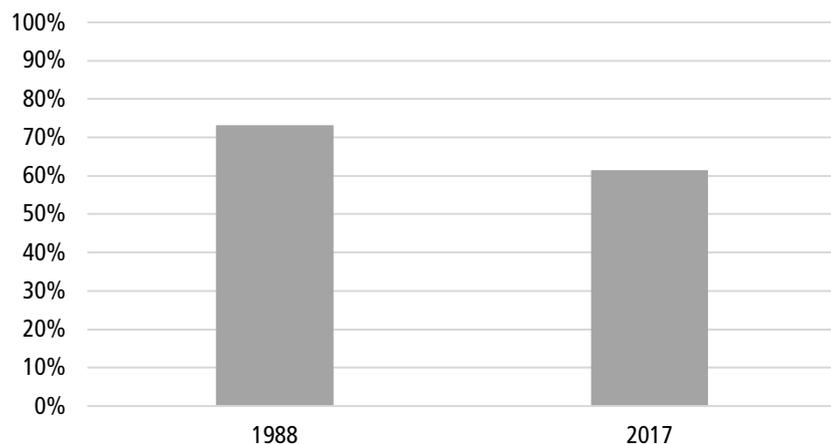
Lokalparteien sind nicht nur für die Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die zahlreichen politischen Ämter zuständig, sie beteiligen sich auch – vor allem in den grösseren Gemeinden – in vielfältigster Form an den politischen Entscheidungen.

Die Schweiz kennt einen verhältnismässig hohen Grad an lokalpolitischer Organisiertheit. In der ersten Gemeindeschreiberbefragung im Jahr 1988 wurde festgestellt, dass in nahezu 70 Prozent der Gemeinden politische Gruppierungen, d.h. Parteien sowie lokal organisierte Gruppen und Bürgervereinigungen, anzutreffen sind (Ladner 1991a). Ein solcher Anteil ist erstaunlich hoch, wenn man sich vor Augen hält, wie klein die Gemeinden damals waren: 63.9 Prozent

der 3'022 Gemeinden hatten 1988 weniger als 1'000 Einwohner (siehe Ladner 1991a, S. 48). Auch die beiden darauffolgenden Erhebungen bei den Lokalparteien (Geser et al. 1994, Geser et al. 2003) bestätigten den hohen Organisationsgrad, der in einem gewissen Widerspruch zur Organisationsschwäche der Schweizer Parteien auf nationaler Ebene stand. Allerdings zeigte die im Jahr 2003 durchgeführte Untersuchung zu den Lokalparteien auch, dass die Lokalparteien – insbesondere in den kleinen Gemeinden – zusehends unter Druck gerieten. Sie verloren Mitglieder, die Zahl der Aktiven ging zurück und sie hatten Schwierigkeiten, jüngere Leute anzusprechen.

Der in der Lokalparteienuntersuchung festgestellte Trend bestätigt sich in der Gemeindegliederbefragung 2017 erneut. Gemäss den Angaben unserer Auskunftspersonen waren 2017 – trotz deutlich grösserer Gemeinden – nur noch in 61.5 Prozent der Gemeinden Lokalsektionen von Parteien oder andere politischen Gruppierungen, die Kandidatinnen und Kandidaten für politische Ämter aufstellen, organisiert (vgl. Abbildung 26).¹⁶

Abbildung 26: Anteil Gemeinden mit organisierten, lokalpolitischen Gruppierungen.



Bemerkung: N=2'391 (1988) und 1'740 (2017); Befragungen 1988 und 2017.

In unseren Untersuchungen zeigt sich immer wieder, dass die Frage nach der Existenz von Lokalparteien in einer Gemeinde nicht ganz einfach zu beantworten ist. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass Lokalparteien – auch

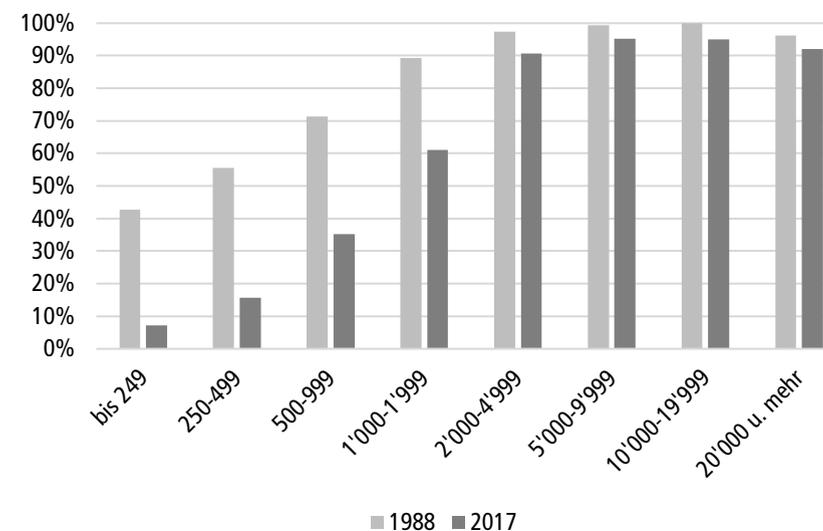
¹⁶ Der Rückgang der Gemeinden mit lokalpolitischen Gruppierungen bestätigt sich auch, wenn wir nur die Gemeinden betrachten, die 1988 und 2017 an den Befragungen teilgenommen haben. Von diesen 1'342 Gemeinden, die Angaben gemacht haben, hatten 1988 78.5 Prozent solche Gruppierungen und 2017 nur noch 64.2 Prozent.

wenn sie formal existieren – manchmal überhaupt keine Aktivitäten entfalten, sodass sie als quasi inexistent wahrgenommen werden. Zudem können Behördenmitglieder einer Partei angehören, ohne dass in ihrer Gemeinde wirklich eine Ortspartei existiert respektive aktiv ist. Und schliesslich können einzelne Lokalparteien auch mehrere Gemeinden abdecken.

Aus Abbildung 27 geht deutlich hervor, dass ab einer Gemeindegrösse von 2'000 Einwohnern Lokalparteien zum Normalfall werden. Fehlende Lokalparteien dürften hier eher mit vernachlässigbarem Engagement der lokalen Parteien gleichgesetzt werden. In den kleineren Gemeinden sind die Lokalparteien nicht nur weniger verbreitet, sondern ihre Anteile sind im Verhältnis zu 1988 auch stärker zurückgegangen.

Dass in den grossen Gemeinden die politischen Parteien nicht verschwinden, erstaunt nicht weiter. Hier ist eine Politik ohne organisierte politische Gruppierungen kaum vorstellbar. Auch in den mittleren Gemeinden lässt sich keine markante Abkehr von der Lokalpolitik mit organisierten politischen Gruppierungen feststellen. In den kleinen Gemeinden jedoch macht es den Anschein, dass es die Lokalparteien besonders schwierig haben, sich am Leben zu erhalten.

Abbildung 27: Existenz lokalpolitischer Gruppierungen nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=2'308 (1988) und 1'740 (2017); Befragungen 1988 und 2017.

Aufgeschlüsselt nach Kantonen zeigt sich ein tiefer und sinkender Organisationsgrad der Parteien und lokalpolitischen Gruppierungen vor allem in der lateinischen Schweiz (vgl. Tabelle 22). Kantone mit einem Rückgang von rund 20 Prozent und mehr sind: JU, NE, GE, VD, FR, VS, TI aber auch SH, SO, GR, GL, AR und ZG, wobei die Angaben für die letzten beiden Kantone aufgrund der geringen Zahl von Gemeinden jeweils etwas weniger verlässlich sind. In den Kantonen OW, NW, BS, LU, SG, AR, SZ und ZH ist der Organisationsgrad mit mehr als 80 Prozent immer noch relativ hoch. In diesen Kantonen war auch der Rückgang wesentlich geringer, was – abgesehen von den durch die Gemeindegrösse bedingten Effekten – auf eine bessere Verankerung der Parteien in den Gemeinden schliessen lässt.

Tabelle 22: Existenz (Organisationsgrad) lokalpolitischer Gruppierungen nach Kantonen.

Kanton	2017		1988		Differenz
	Organisationsgrad	N	Organisationsgrad	N	
BS	100.0	2	100.0	3	0.0
GL	100.0	2	76.9	26	23.1
NW	100.0	9	100.0	11	0.0
OW	100.0	7	100.0	7	0.0
ZG	100.0	9	100.0	9	0.0
LU	98.6	73	100.0	86	-1.4
SG	93.7	63	98.7	77	-5.1
TI	88.9	90	88.5	200	0.4
AR	87.5	16	82.4	17	5.1
SZ	84.6	26	78.6	28	6.0
SH	83.3	18	90.3	31	-7.0
ZH	78.7	127	86.3	160	-7.5
VS	73.4	94	87.7	122	-14.3
SO	70.7	75	91.4	105	-20.8
AI	66.7	3	40.0	5	26.7
AG	65.0	177	73.1	216	-8.2
TG	62.9	62	54.5	110	8.4
BE	61.1	296	81.9	353	-20.7
GE	61.1	36	76.7	30	-15.6
NE	58.3	24	77.6	49	-19.2
JU	55.6	45	84.7	72	-29.2

Kanton	2017		1988		Differenz
	Organisationsgrad	N	Organisationsgrad	N	
UR	55.6	18	56.3	16	-0.7
BL	50.8	63	53.8	65	-3.1
GR	40.5	79	50.6	160	-10.1
FR	38.5	104	53.5	185	-15.1
VD	20.3	222	39.9	248	-19.6
Total	61.5	1'740	73.1	2'391	-11.6

Bemerkung: Befragungen 1988 und 2017; Angaben in Prozent.

Für das Jahr 2017 ergibt unsere Befragung, wenn wir die Angaben der Gemeindeglieder hochrechnen, für die gesamte Schweiz gegen 6'000 lokalpolitische Gruppierungen. Eine solche Hochrechnung basierend auf den antwortenden Gemeinden ist allerdings nicht ganz unproblematisch, da die fehlenden Gemeinden im Durchschnitt eher etwas kleiner sind und über weniger lokalpolitische Gruppierungen verfügen. Dazu kommt, dass es sich auch bei den erfassten Gruppierungen vereinzelt um solche handeln kann, die für mehrere Gemeinden zuständig sind, sodass die Gesamtzahl überschätzt wird. Weiter kann vermutet werden, dass einige Gruppierungen zwar formal existieren, dass sie aber kaum oder überhaupt keine Aktivitäten entfalten und lediglich vorhanden sind, weil einzelne Amtsträger unter dieser Bezeichnung gewählt wurden. Wägt man diese verschiedenen Möglichkeiten gegeneinander ab, so dürfte die Gesamtzahl näher bei 5'000 als bei 6'000 Gruppierungen zu liegen kommen.

Verlässlicher ist der Vergleich des Organisationsgrads der verschiedenen Parteien. Hier können wir uns auf die in der Befragung erhobenen Angaben abstützen. Mit einem Anteil von gegen 18 Prozent stellt die FDP die meisten Lokalparteien, dicht gefolgt von der SVP (vgl. Tabelle 23). Etwas dahinter im Bereich von 14 Prozent liegen SP und CVP, gefolgt von den Orts- und Gemeindevereinen mit rund 9 Prozent. Hierbei handelt es sich um lokale Gruppierungen, die sich mit den politischen Geschicken der Gemeinde befassen und sich nicht parteipolitisch festlegen wollen. Alle anderen Parteien und Gruppierungen sind einzeln deutlich weniger stark verbreitet und spielen im besten Fall regional eine gewisse Rolle.

Gegenüber 1988 (Ladner 1991a, S. 133) konnte vor allem die SVP ihre Position verbessern. Damals lag sie noch auf dem vierten Platz. Am stärksten zurückgegangen ist demgegenüber der Anteil der FDP.

Tabelle 23: Lokalpolitische Gruppierungen.

Gruppierung	Anzahl	Anteil in %
FDP.Die Liberalen	916	17.9
SVP	901	17.6
SP	715	14.0
CVP	699	13.7
Orts- und Gemeindevereine	455	8.9
andere Parteien	193	3.8
GLP	185	3.6
andere Gruppierungen	181	3.5
BDP	169	3.3
EVP	167	3.3
Wählervereinigungen	153	3.0
GPS	125	2.4
CSP	78	1.5
EDU	73	1.4
grün-alternative Gruppierungen	52	1.0
Lega	44	0.9
Total	5'106	100

Bemerkung: Befragung 2017.

Für ein verlässliches Bild der Entwicklungstendenzen in den letzten Jahren kann man sich wiederum auf diejenigen Gemeinden beschränken, die sowohl 1988 wie auch 2017 an der Befragung teilgenommen haben (vgl. Tabelle 24). Die Zahlen bestätigen die Mobilisierungsschwierigkeiten der Parteien in den letzten Jahren. Von den Bundesratsparteien konnte nur die SVP, der es gelungen ist, in der Zentral- und Westschweiz Fuss zu fassen, die Zahl ihrer Lokalsektionen erhöhen. Von den kleineren, auf nationaler Ebene vertretenen Parteien weisen die Grünen und die EVP 2017 eine grössere Zahl an Lokalsektionen aus. Grösser geworden sind auch die in der Tabelle nicht ersichtlichen Zahlen für die Orts- und Gemeindevereine sowie für die Wählervereinigungen.¹⁷

¹⁷ Über jeweils alle erfassten Gemeinden gesehen ist die Zahl der Wählervereinigungen zwischen 1988 und 2005 von 148 auf 175 und diejenige der Orts- und Gemeindevereine von 82 auf 262 angestiegen.

Tabelle 24: Veränderung der Zahl der organisierten Gruppierungen zwischen 1988 und 2017.

Partei	1988	2017	Veränderung	Veränderung in %
FDP	872	749	-123	-14.1
CVP	646	557	-89	-13.8
SVP	576	753	177	30.7
SP	689	583	-106	-15.4
GPS	75	101	26	34.7
EVP	107	154	47	43.9
CSP	130	63	-67	-51.5
Total	3'095	2'960	-135	-4.4

Bemerkung: Ausgewählte Parteien; N= 1'463; Befragungen 1988 und 2017; nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben.

6.6 Politische Zusammensetzung der kommunalen Exekutiven

Dem Gemeinderat (Exekutive) kommt in der Lokalpolitik eine besondere Bedeutung zu. Entsprechend bedeutungsvoll ist auch die Parteizugehörigkeit der Gemeinderäte. Zwar kann argumentiert werden, dass lokale Politik, anders als die Politik auf den höheren politischen Ebenen, viel stärker einer Sachlogik folgt, und dass parteipolitische Erwägungen sowie ideologische Orientierungen von geringerer Bedeutung sind. Dennoch ist die Vertretung der Parteien in den Exekutiven ein Zeichen dafür, wie stark sie in den Gemeinden verankert sind und welche politischen Ideen die lokale Politik dominieren.

Die Ermittlung der Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder ist kein einfaches Unterfangen. Offizielle Statistiken gibt es nur für die Städte, und häufig lässt sich die Parteizugehörigkeit eines Exekutivmitglieds gar nicht ermitteln, weil gewisse Lokalparteien gar keine Mitglieder haben (Geser et al. 1994, S. 141) oder weil die Parteizugehörigkeit einer Kandidatin oder eines Kandidaten bei den Wahlen kein Thema war.

Bei der ersten gesamtschweizerischen Gemeindegliederbefragung im Jahr 1988 konnte – angesichts der Kleinheit der Schweizer Gemeinden etwas überraschend – festgestellt werden, dass sich die Sitze der lokalen Exekutiven fest in den Händen der vier Bundesratsparteien, insbesondere aber von FDP, CVP und SVP befanden. Die Erhebung zeigte, dass gegen drei Viertel der kommunalen Exekutivsitze von Vertretern der vier grossen Parteien gehalten wurden

(Ladner 1991a, S. 218). Rund 30 Jahre später stellt sich nun die Frage, ob dies nach wie vor der Fall ist und wie weit sich die Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse zugunsten von SVP und SP auch in den kommunalen Exekutiven bemerkbar gemacht hat.

Nach Aussagen der Gemeinbeschreiber liegt per 1. Januar 2017 nur noch knapp die Hälfte der Exekutivsitze in den Händen der vier Bundesratsparteien (vgl. Tabelle 25). Stärkste Bundesratspartei bleibt die FDP mit rund 17 Prozent der Sitze, gefolgt von CVP und SVP mit rund 12 Prozent und der SP mit knapp 8 Prozent. Die insgesamt stärkste Partei in den Gemeindeexekutiven bilden aber mit einem Sitzanteil von rund 40 Prozent die «Parteilosen».

Tabelle 25: Vertretung der Parteien in den kommunalen Exekutiven nach Geschlecht.

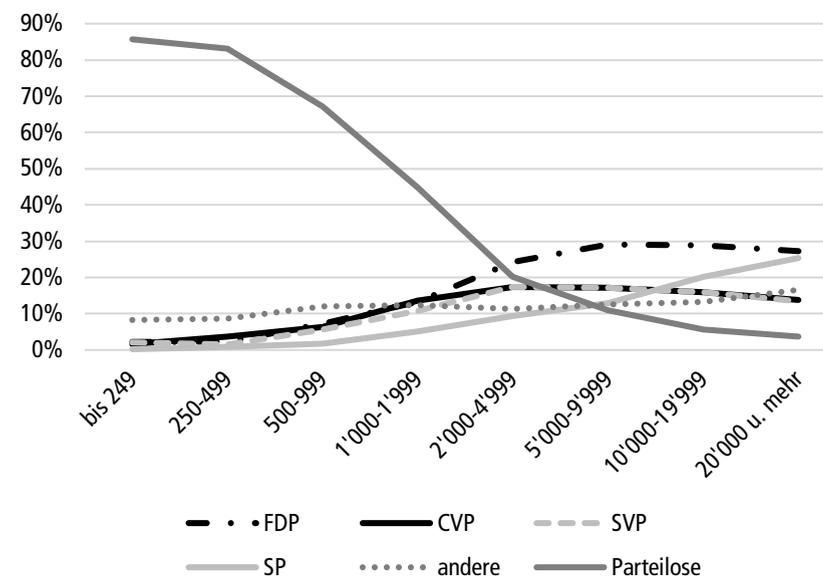
Partei	Total	Männer	Frauen
Parteilose	39.7	39.0	42.2
FDP.Die Liberalen	17.0	17.5	15.3
CVP	12.5	12.5	12.7
SVP	11.6	12.7	8.4
SP	7.4	6.6	10.1
andere Parteien	2.4	2.5	2.1
Orts-und Gemeindevereine	2.4	2.4	2.3
Wählervereinigungen	2.1	2.1	2.1
BDP	1.2	1.3	1.2
CSP	1.0	1.1	0.7
EVP	0.6	0.5	0.9
GPS	0.5	0.4	0.9
GLP	0.5	0.4	0.6
Lega	0.4	0.5	0.3
andere politische Gruppierungen	0.3	0.3	0.1
EDU	0.2	0.3	0.1
Grün-alternative Gruppierungen	0.1	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0
N	9'702	7'374	2'328

Bemerkung: Berücksichtigt wurden alle antwortenden Gemeinden, die vollständige Angaben zur Zusammensetzung der Exekutive in ihrer Gemeinde gemacht haben. Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Die Bedeutung der Parteipolitik und somit auch die Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder sind abhängig von der Gemeindegrösse. In kleinen Gemeinden gibt es zum Teil überhaupt keine organisierten Lokalparteien und entsprechend ist es weniger wahrscheinlich, dass ein Gemeinderat oder eine Gemeinderätin einer Partei angehört. Auch die Stärke der einzelnen Parteien steht in einem Zusammenhang mit der Grösse der Gemeinde. Die SVP war ursprünglich vor allem in den kleinen, ländlichen Gemeinden vertreten, während sich die SP auf die stärker industrialisierten, grösseren Gemeinden und die Städte konzentriert.

Abbildung 28 zeigt, wie der Anteil der Parteilosen mit zunehmender Gemeindegrösse stark zurückgeht. In den Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern werden noch gegen 70 Prozent der Sitze von Parteilosen gehalten, während ab einer Gemeindegrösse von 2'000 Einwohnern dieser Anteil unter 10 Prozent zu sinken beginnt. Hinsichtlich der Stärke der verschiedenen Parteien zeigt sich, wie die SP mit zunehmender Gemeindegrösse an Bedeutung gewinnt und in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern zur sitzanteilmässig stärksten Partei wird. In den Gemeinden zwischen 2'000 und 20'000 Einwohnern wird die Spitzenposition demgegenüber von der FDP gehalten. FDP, CVP und SVP ist gemein, dass sie ihre besten Ergebnisse in Gemeinden mittlerer Grösse erzielen.

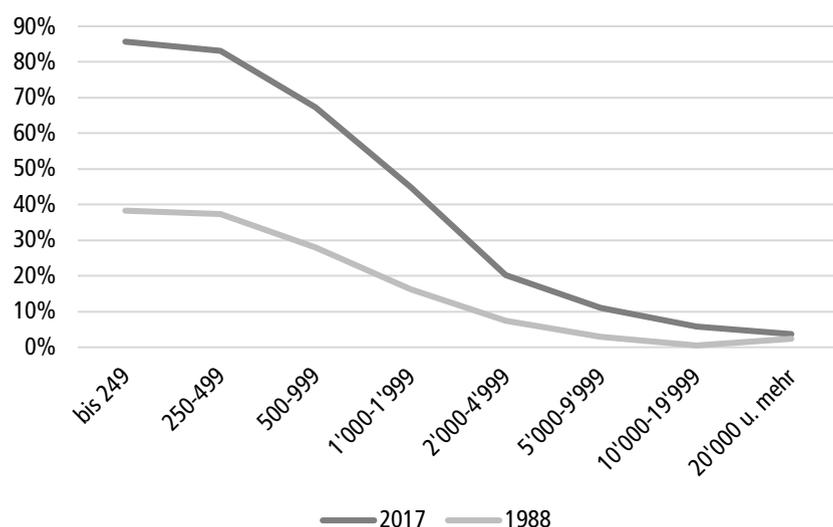
Abbildung 28: Prozentanteil der Sitze von Bundesratsparteien und Parteilosen nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=9'697; Befragung 2017.

Der Vergleich mit den Ergebnissen aus dem Jahre 1988 verdeutlicht, in welchem Masse die parteilosen Exekutivmitglieder an Bedeutung gewonnen haben. Ihr durchschnittlicher Sitzanteil liegt mit Ausnahme der Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern im Jahr 2017 höher als früher (vgl. Abbildung 29). Besonders gross ist der Zuwachs der Parteilosen in Gemeinden mit weniger als 2'000 Einwohnern. Fällt die Einwohnerzahl unter 1'000 Einwohner, so könnte man etwas überspitzt formuliert sogar von einem Exodus der Parteien in der lokalen Politik sprechen (vgl. auch Kapitel 6.5, Abbildung 27).

Abbildung 29: Durchschnittlicher Prozentanteil Parteilose nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=1'995 (1988) und 3'855 (2017); Befragungen 1988 und 2017.

Für eine möglichst genaue Beschreibung der aktuellen politischen Verhältnisse in den Gemeinden drängt es sich auf, so viele Gemeinden wie möglich zu berücksichtigen. Durch die hohe Rücklaufquote der Befragung von teilweise über 80 Prozent der Gemeinden sind die besten Voraussetzungen für aussagekräftige Ergebnisse gegeben. Möchte man hingegen die Veränderungen über die Zeit hinweg möglichst genau untersuchen, so erhält man unter Umständen zuverlässigere Angaben, wenn man sich auf diejenigen Gemeinden beschränkt, die an den verschiedenen Erhebungen teilgenommen haben. Damit reduziert sich allerdings die Zahl der Gemeinden und in diesem Fall die Zahl der Sitze, die für die Untersuchung berücksichtigt werden. Insgesamt fallen die grösseren Gemeinden etwas stärker ins Gewicht, weil sie sich häufiger an allen vier berücksichtigten Befragungen beteiligt haben als die ganz kleinen Gemeinden.

Die über den gesamten Untersuchungsraum vergleichbaren Zahlen – d.h. es werden nur Gemeinden berücksichtigt, die an allen vier Befragungen teilgenommen haben – bestätigen die Zunahme der Parteilosen und die Verluste der Bundesratsparteien deutlich (vgl. Tabelle 26). Sämtliche Bundesratsparteien halten 2017 einen geringeren Anteil der Exekutivsitze in den Gemeinden als 1988, wobei der Rückgang bei der CVP am stärksten ausgefallen ist. Stark zugelegt haben die Parteilosen sowie die Kategorie «Andere Parteien».¹⁸

Tabelle 26: Entwicklung der Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen zwischen 1988, 1994, 2005 und 2017.

Partei	1988	1994	2005	2017
FDP	22.8	22.2	21.7	19.3
CVP	25.1	23.3	17.6	14.9
SVP	20.7	19.2	18.6	16.7
SP	13.2	12.2	10.8	9.1
andere Parteien	4.9	7.4	10.0	12.4
Parteilose	13.4	15.6	21.3	27.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Anzahl Sitze	3'874	3'866	3'666	3'464

Bemerkung: Befragungen 1988, 1994, 2005 und 2017; Angaben in Prozent; nur Gemeinden, die an allen vier Befragungen teilgenommen haben.¹⁹

Hinsichtlich der Bedeutung der Parteien und der Verbreitung der Parteilosen gibt es beachtliche kantonale Unterschiede, die in Tabelle 27 zusammengefasst sind. «Hochburgen» der Parteilosen sind die Kantone AG, AR, BE, BL, FR, GR, JU, SH, TG, UR und VD, in denen die Parteilosen mehr als 40 Prozent der Sitze halten. Mit Ausnahme von FR, JU und UR handelt es sich hier vorwiegend um nicht dominant katholische Kantone. Besonders tief ist der Anteil der Parteilosen in den Kantonen AI, GL, LU, NW, TI, und ZG. Hier handelt es sich um Kantone, in denen die CVP und teilweise die FDP eine wichtige

¹⁸ Zu denselben Ergebnissen kommt man auch, wenn man die Prozentwerte für die einzelnen Erhebungen vergleicht. Die Zahlen liegen dann bei den Parteien etwas tiefer und bei den Parteilosen deutlich höher (vgl. hierzu Tabelle 26 zu den Sitzanteilen in den Exekutiven 2017).

¹⁹ Betrachtet man jeweils die Gemeinden, die an mehreren Befragungen teilgenommen haben, so sind erfahrungsgemäss die grösseren Gemeinden übervertreten. Dies ist auch hier der Fall. Die durchschnittliche Einwohnerzahl sämtlicher Gemeinden beträgt rund 3'700 Einwohner. In den in die Berechnung einflussenden Gemeinden, die an allen vier Befragungen teilgenommen haben, steigt sie auf 4'600 Einwohner. Entsprechend verzerren sich auch die Ergebnisse: Die Parteilosen weisen einen tieferen und die SP einen höheren Anteil aus.

Rolle spielten und immer noch spielen. Was die Stärke der einzelnen Parteien anbelangt, so zeigen sich die von kantonalen und nationalen Wahlen bekannten Muster.

Tabelle 27: Sitzanteile der Parteien nach Kantonen.

Kanton	FDP	CVP	SVP	SP	andere	Partei-lose	N
AG	15.5	9.5	16.0	6.5	6.1	46.3	849
AI	0.0	42.9	0.0	0.0	57.1	0.0	7
AR	23.2	2.7	7.1	5.4	1.8	59.8	112
BE	7.2	0.3	23.7	10.4	17.4	41.0	1'736
BL	13.8	7.1	6.2	11.8	11.8	49.4	340
BS	18.2	0.0	0.0	9.1	45.5	27.3	11
FR	10.2	12.2	5.4	6.5	11.0	54.6	646
GE	30.2	13.5	0.0	7.3	33.3	15.6	96
GL	21.4	14.3	28.6	7.1	21.4	7.1	14
GR	12.0	10.2	5.1	2.9	13.2	56.6	410
JU	11.6	25.2	2.9	6.6	13.6	40.1	242
LU	28.7	50.1	7.4	3.4	2.6	7.7	349
NE	35.1	0.0	0.9	18.9	28.8	16.2	111
NW	38.2	39.7	11.8	1.5	2.9	5.9	68
OW	23.9	34.8	10.9	8.7	8.7	13.0	46
SG	27.7	27.5	8.1	6.4	2.1	28.2	422
SH	8.4	4.8	18.1	9.6	7.2	51.8	83
SO	32.3	21.7	7.8	15.2	6.7	16.3	539
SZ	22.6	18.1	21.6	5.5	1.5	30.7	199
TG	12.6	9.0	18.9	3.8	7.1	48.6	366
TI	34.7	24.1	1.8	10.1	25.3	3.9	435
UR	11.5	18.3	6.7	3.8	3.8	55.8	104
VD	10.0	0.3	0.5	4.1	7.6	77.5	1'095
VS	18.5	35.6	5.7	5.1	19.6	15.5	547
ZG	34.0	34.0	12.8	6.4	10.6	2.1	47
ZH	22.4	5.0	22.4	6.8	11.8	31.7	823
Total	17.0	12.5	11.6	7.4	11.7	39.8	9'697

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

6.7 Die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven

Frauen sind in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden nach wie vor stark untervertreten. Nicht einmal jedes vierte Exekutivamt auf lokaler Ebene wird von einer Frau ausgeübt (vgl. Tabelle 28). In der ersten Untersuchung Ende der 1980er-Jahre lag der durchschnittliche Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven noch deutlich unter 10 Prozent und in über 60 Prozent der Exekutiven war keine Frau vertreten. Ende 2016 waren noch rund 15 Prozent der Exekutiven reine Männergremien. Mit Blick auf eine noch bessere Repräsentation der Frauen in diesen Gremien entmutigend ist allerdings, dass die grösseren Zuwachsraten in die 1990er-Jahre fallen, und sich seither das Wachstum eher etwas abgeflacht hat.

Tabelle 28: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven.

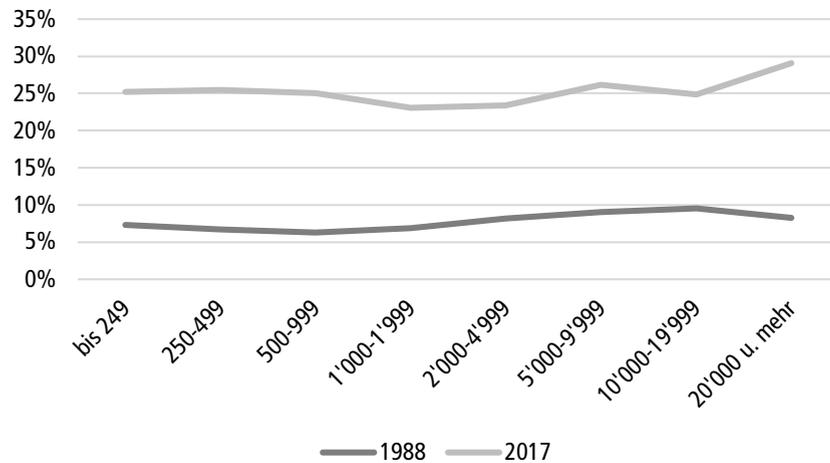
	1988	2017
Anzahl Sitze	14'582	10'348
Anzahl Frauen	1'066	2'530
Anteil Frauen (in %)	7.3	24.4
Anteil Exekutiven ohne Frauen (in %)	62.3	15.6
Anzahl untersuchte Exekutiven (N)	2'421	1'775

Bemerkung: Befragungen 1988 und 2017.

Zwischen der Grösse einer Gemeinde und der Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven gibt es keinen linearen Zusammenhang (vgl. Abbildung 30). In den kleinsten Gemeinden ist der Frauenanteil nicht kleiner als in den grösseren Gemeinden. Vielmehr sind es die mittelgrossen Gemeinden, in denen etwas weniger Frauen in den Exekutiven vertreten sind. In den ganz grossen Gemeinden ist heute der Anteil am grössten. Ursächlich dafür sind bis zu einem bestimmten Grad die linken Parteien, welche in den grössten Gemeinden am stärksten vertreten sind und häufiger Frauen in die politischen Gremien entsenden.

Betrachten wir die durchschnittlichen Frauenanteile in den verschiedenen Kantonen, so zeigen sich beachtliche Unterschiede (vgl. Abbildung 31). Verhältnismässig gut vertreten sind die Frauen in den Kantonen UR, GE, LU, AR und BS mit Werten von über 30 Prozent. Diese fünf Kantone sind von ihrer Struktur her sehr unterschiedlich, sodass davon ausgegangen werden muss, dass unterschiedliche Gründe (Ausgestaltung des Amtes, Urbanität, Wahlver-

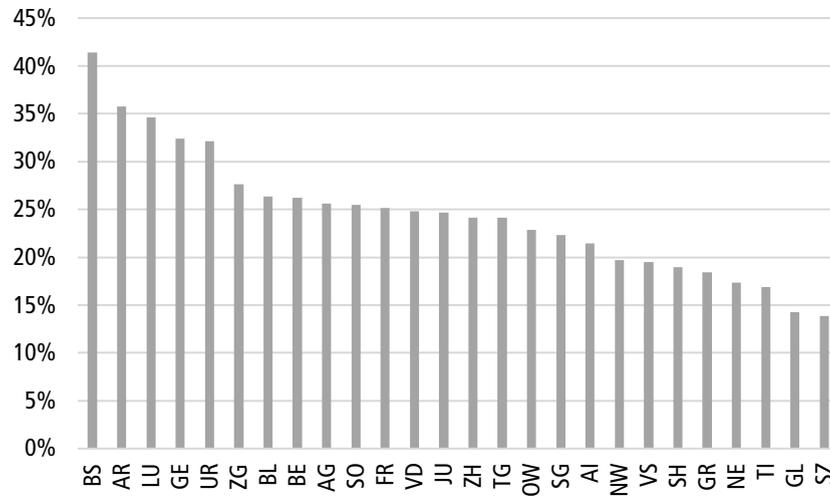
Abbildung 30: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=1'995 (1988) und 1'775 (2017); Befragungen 1988 und 2017.

fahren, Tradition) zu einer stärkeren Frauenvertretung führen können. Besonders schlecht vertreten sind die Frauen in den Gemeinden der Kantone SZ, GL, TI, NE, GR, SH, VS und NW.

Abbildung 31: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Kantonen.



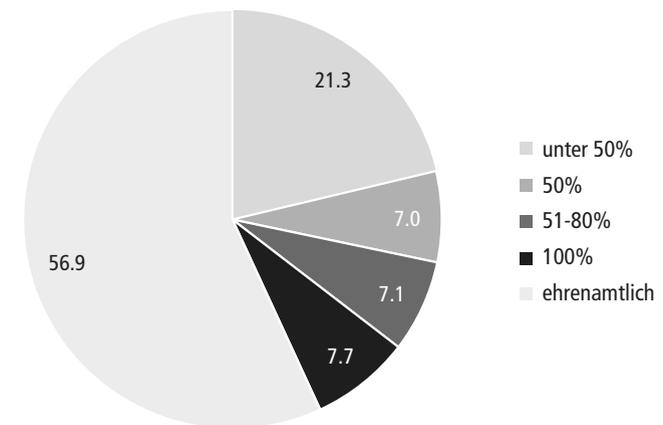
Bemerkung: Befragung 2017.

6.8 Die Gemeindepräsidenten

Anders als in den meisten Kantonen und beim Bund steht mit der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten in den Gemeinden eine herausragende Persönlichkeit an der Spitze des Gemeinwesens. Sie vertritt die Gemeinde nach innen und nach aussen, gibt ihr ein Gesicht und leitet in der Regel auch die Sitzungen des Gemeinderates. Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sind grossmehrheitlich direkt vom Volk für die Dauer einer vier- oder fünfjährigen Legislatur gewählt.

Die herausragende Stellung der Inhaber des Gemeindepräsidiums geht häufig einher mit einem grösseren Zeitaufwand für das politische Mandat, als dies bei den übrigen Mitgliedern des Gemeinderats der Fall ist. Insgesamt gibt es schweizweit etwa 150 vollamtliche Gemeindepräsidien, was einem Anteil von rund 7 Prozent aller Präsidien entspricht (vgl. Abbildung 32). Ebenfalls etwa je 7 Prozent sind zwischen 50 und 80 oder zu genau 50 Prozent angestellt, während etwa ein Fünftel zu weniger als 50 Prozent angestellt ist.²⁰ Dass die restlichen rund 55 Prozent der Präsidien als Ehrenämter ausgestaltet sind, ist der Kleinheit dieser Gemeinden geschuldet und widerspiegelt die Bedeutung des Milizgedankens in der Schweizer Politik. Mit dem Amt verbunden sind nicht nur die Leitung eines Ressorts, sondern in knapp einem Viertel der Gemeinden auch die Führungsverantwortung gegenüber der Verwaltung.

Abbildung 32: Ausgestaltung der Gemeindepräsidien.



Bemerkung: N=1'626; Befragung 2017.

²⁰ Keine Gemeindepräsidien mit Stellenprozenten in der Kategorie > 80% und < 100%.

Das Präsidium einer Gemeinde kann als das wichtigste Amt in einer Gemeinde bezeichnet werden. Entsprechend bedeutungsvoll ist es für die Lokalparteien, wenn sie dieses Amt für sich in Anspruch nehmen können. Die FDP ist wie bei den Exekutiven die stärkste Partei, allerdings ist hier ihr Vorsprung deutlich grösser. Sie besetzt ein Fünftel der Gemeindepräsidien (vgl. Tabelle 29). Etwa acht Prozentpunkte zurück, bei 12 Prozent, liegt die CVP, gefolgt von der SVP mit gegen 11 Prozent und der SP mit weniger als 4 Prozent. Bedauerlich aus Sicht der Parteien ist allerdings, dass mehr als 40 Prozent der Präsidien an Parteilose fallen.

Verglichen mit 1988 haben alle Bundesratsparteien, vor allem aber CVP und SVP, sehr deutlich an Gemeindepräsidien eingebüsst, während die parteilosen Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten stark zugelegt haben.

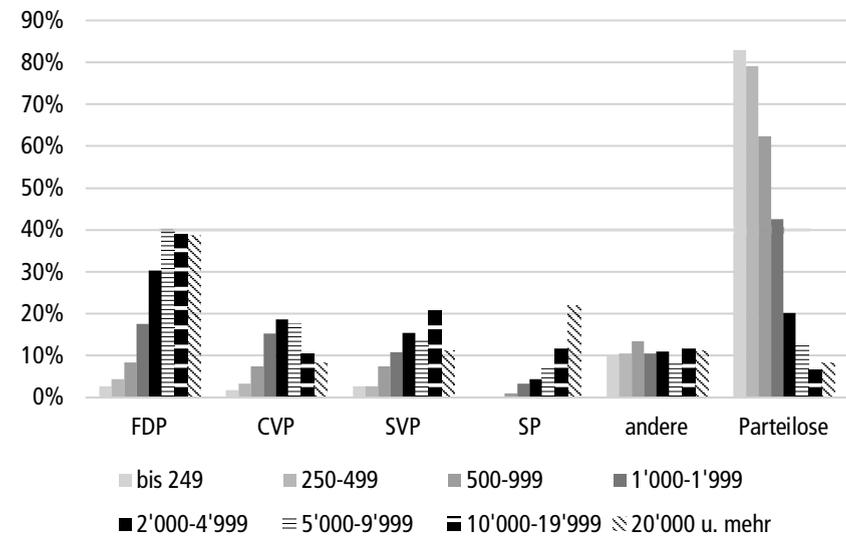
Tabelle 29: Anteil Gemeindepräsidien nach Parteien.

Partei	1988		2017		Veränderung in %-Punkten
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	
FDP	587	24.6	331	20.4	-4.2
CVP	559	23.4	199	12.2	-11.2
SVP	491	20.6	173	10.6	-10.0
SP	113	4.7	62	3.8	-0.9
andere	169	7.1	178	10.9	3.8
Parteilose	469	19.6	683	42.0	22.4
Total	2'388	100	1'626	100	

Bemerkung: Befragungen 1988 und 2017.

Unterscheidet man nach Gemeindegrösse, so zeigt sich das bereits bekannte Muster. In Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern dominieren heute die Parteilosen ganz deutlich (vgl. Abbildung 33). Mit über 70 Prozent besetzen sie die grosse Mehrheit der Gemeindeexekutiven. Dieser Anteil lag vor knapp 30 Jahren noch etwa bei 30 Prozent. Erreichen die Gemeinden dann eine Grösse, in der die Lokalparteien eine Rolle zu spielen beginnen, so erzielt die FDP Höchstwerte. Ab 5'000 Einwohnern hält sie rund 40 Prozent der Präsidien. CVP und SVP schneiden in den mittelgrossen Gemeinden etwas besser ab und kommen auf Werte von gegen 20 Prozent, während die SP erst ab 10'000 Einwohner eine gewisse Grösse erreicht und dann zunehmend wichtiger und in den grössten Städten zur stärksten Partei wird. Die FDP hat in den grössten Städten in den letzten Jahrzehnten deutlich an Terrain eingebüsst.

Abbildung 33: Gemeindepräsidien nach Parteien und Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=1'626; Befragung 2017.

Frauen sind in den Gemeindepräsidien untervertreten. Sie stehen lediglich in rund 15 Prozent der Gemeinden an der Spitze der Exekutive. Dieser Anteil liegt deutlich tiefer als in den Exekutiven insgesamt, in denen sie knapp 25 Prozent der Sitze einnehmen. Dies mag damit zu tun haben, dass Frauen eher davor zurückschrecken, solche zeitintensiven Ämter zu übernehmen. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass es für die Frauen schwieriger wird, sich im Kampf um diese machtvollen Position gegen Männer durchzusetzen oder dass in gewissen Gemeinden eine konservative Wählerschaft keine Frauen in einer derart zentralen Position der Lokalpolitik sehen will.

Wie bereits bei den Exekutiven gibt es auch bei den Gemeindepräsidien grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Parteilose Exekutivmitglieder sowie Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sind in gewissen Kantonen eher eine Seltenheit, während sie in anderen Kantonen die Norm darstellen. Im Kanton Waadt sind nur zwei von 10 Präsidien parteiisch eingefärbt. In keinem anderen Kanton sind die Parteien bei den lokalen Mandaten so schwach vertreten. Weit zurück nach den Parteilosen folgt die FDP mit weniger als 10 Prozent der Präsidien. Im Kanton Bern hält die SVP gegen 30 Prozent der Gemeindepräsidien, dieser Wert war allerdings vor 30 Jahren noch doppelt so hoch. Im Kanton Zürich schliesslich liegt die SVP mit 22 Prozent deutlich hinter der FDP, welche wiederum mit gegen 30 Prozent nicht weit von den

Parteilosen entfernt ist. Auch hier war die SVP vor dreissig Jahren mit rund 40 Prozent der Präsidiien noch deutlich stärker vertreten. Der Aufstieg der SVP Zürcher Prägung zur stärksten Partei der Schweiz geht offenbar einher mit einer Schwächung der Partei an den Spitzen der Gemeinden. Dies lässt sich wohl dadurch erklären, dass dem Präsidium einer Gemeinde eine integrative Funktion zukommt, welche sich mit einer polarisierenden Politik nur schlecht verträgt. Der Verlust der Präsidiien scheint in den Stammkantonen der SVP der Preis für den Erfolg in den Proporzwahlen für den Nationalrat und die kantonalen und städtischen Parlamente zu sein. In Majorzwahlen, wie das die Wahlen für das Gemeindepräsidium sind, muss man die Mehrheit der Wählenden überzeugen können, will heissen, man darf nicht nur für das eigene Lager wählbar sein.

Präsidiale Hochburgen der FDP nebst Zürich sind die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Genf, Neuenburg, Solothurn, Schwyz, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Thurgau, Tessin und vor allem Zug. In rund der Hälfte der Kantone hält die FDP unter den Parteien die meisten Präsidiien. Die CVP ist etwa in einem Drittel der Kantone in dieser komfortablen Situation. Ausgesprochen stark ist sie in den Luzerner und Walliser Gemeinden sowie in Uri und Obwalden, während die SVP nebst Bern auch in Schaffhausen und Aargau die meisten Präsidiien hält. Die Parteilosen besetzen neben dem Waadtland auch in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Baselland, Freiburg, Graubünden, Schaffhausen und Uri mehr als 50 Prozent der Präsidiien.

Gemeindepräsidien sind bedeutungsvolle und attraktive Positionen und die Parteien können sich glücklich schätzen, wenn es ihnen gelingt, diese Ämter für sich in Anspruch zu nehmen. Allerdings sind auch gewisse Abstriche zu machen. Noch stärker als bei den übrigen Exekutivämtern hat sich eine Gemeindepräsidentin respektive ein Gemeindepräsident für sämtliche Einwohner und Interessen der Gemeinde einzusetzen und kann sich nicht allzu stark in parteipolitische Grabenkämpfe hineinbegeben.

7 Die Gemeindeverwaltung

Von den 2'255 Gemeinden in der Schweiz verfügen nahezu alle über eine eigene Gemeindeverwaltung. In der Regel erbringen die kommunalen Verwaltungen eine Vielzahl von öffentlichen Aufgaben und Dienstleistungen. Für die lokale Bevölkerung sind sie oftmals die erste Anlaufstelle, wenn es beispielsweise um Anliegen im Zusammenhang mit Steuern, Baugesuchen, Kinderbetreuung, finanzielle Unterstützung oder Pflege geht. Die Gemeindeverwaltungen machen somit den Staat in der Schweiz für die Bürgerinnen und Bürger nah- und erfahrbar. So unterschiedlich sich die Schweizer Gemeindeflandschaft präsentiert, so vielfältig sind auch die Verwaltungen in den Gemeinden ausgestaltet. Diesen unterschiedlichen Charakteristika widmen sich die nachfolgenden Kapitel.

7.1 Personalbestand in den Verwaltungen im engeren Sinne

In den Gemeindeverwaltungen der Schweiz sind rund 92'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Im Vergleich zur Bundesverwaltung mit 35'000 Angestellten ist die Beschäftigungszahl auf kommunaler Ebene wesentlich höher. Am meisten Verwaltungsmitarbeitende zählen jedoch die kantonalen Verwaltungen mit 190'000 Beschäftigten (Ladner 2018, S. 46). Die Gemeindeverwaltungen gehören zu den bedeutenden Arbeitgebern des öffentlichen Sektors in der Schweiz, welcher insgesamt rund 570'000 Stellen umfasst.

In den Kernverwaltungen der Schweizer Gemeinden sind im Durchschnitt rund 43.9 Mitarbeitende tätig, wie es der Mittelwert in Tabelle 30 zeigt. Allerdings entspricht dieser Wert in vielen Verwaltungen nicht der Realität. Die Mehrheit der Gemeinden verfügt über sehr kleine Verwaltungen. In rund der Hälfte der Gemeinden sind in der Kernverwaltung lediglich fünf oder weniger Mitarbeitende angestellt (vgl. Medianwert in Tabelle 30). In Städten wie Basel, Genf, Lausanne oder Zürich hingegen umfassen die stark ausgebauten Verwaltungen mehrere Tausend Mitarbeitende. Die kommunalen Verwaltungen sind somit nicht nur eher klein, sondern auch sehr heterogen, was die Mitarbeiterzahl betrifft.

Wie aus Tabelle 30 zu entnehmen ist, arbeiten in Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern durchschnittlich zwei Personen. Dieser Wert ist über alle Sprachregionen hinweg relativ konstant, was darauf hindeutet, dass es mindestens zwei Mitarbeitende benötigt, um eine Kernverwaltung in einer Gemeinde zu führen. Oftmals besteht die Verwaltung denn auch aus einem Ge-

meindeschreiber und maximal einem oder zwei weiteren Verwaltungsmitarbeitenden (Ladner 2018, S. 56). Sie teilen sich jeweils die Stellenprozente, welche vielfach weniger als zwei Vollzeitstellen entsprechen.

Tabelle 30: Anzahl Angestellte in der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne nach Sprachregion und Gemeindegrösse.²¹

Gemeindegrösse	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
	Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert
bis 249	1.8	2.0	1.5	1.9
250-499	2.7	2.4	2.3	2.6
500-999	3.2	2.9	5.2	3.2
1'000-1'999	5.0	5.0	7.4	5.1
2'000-4'999	17.0	16.0	20.2	16.9
5'000-9'999	44.3	72.8	120.0	49.8
10'000-19'999	132.0	172.6	-	141.8
20'000-49'999	410.7	526.1	-	454.5
50'000 u. mehr	4'959.5	-	-	4'959.5
Total	52.4	28.2	12.5	43.9 ²²
Medianwert	6.0	3.0	6.0	5.0
Pearson-R	0.96	0.90	0.71	0.95

Bemerkung: Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable=Einwohnerzahl; abhängige Variable=Anzahl Mitarbeiter in der Verwaltung im engeren Sinne. Der Zusammenhang ist auf dem Niveau 0.01 signifikant. Befragung 2017.

Mit zunehmender Einwohnergrösse der Gemeinden steigt die Zahl der Mitarbeitenden kontinuierlich an. Dieser Befund gilt sowohl für die Schweiz insgesamt als auch für die einzelnen Sprachregionen. Die Mediengrösse von fünf Mitarbeitenden ist vor allem in Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl

21 In der Tabelle sind in den totalen Fallzahlen für die Schweiz jeweils auch die 16 rätoromanischen Gemeinden enthalten, welche an der Umfrage teilgenommen haben. Aufgrund ihrer kleinen Zahl werden sie in den erwähnten Kapiteln nicht separat analysiert. Dies gilt für alle Tabellen in diesem Kapitel.

22 Ein Vergleich der Umfragewerte in Tabelle 30 mit Personaldaten zu kommunalen Verwaltungsgrössen des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2015 legt nahe, dass die Mittelwerte in Tabelle 30 eher eine Unterschätzung des Bestandes in kleinen Gemeinden bis 10'000 Einwohnern aufweisen, während sie in Städten mit über 50'000 Einwohnern den Bestand eher etwas zu hoch angeben. Insgesamt ergeben die Zahlen des BFS ein ähnliches Bild zu den Verhältnissen in den Gemeindegrössenkategorien und Sprachregionen, obschon sich die Werte nicht direkt miteinander vergleichen lassen (u.a. weist das BFS die Vollzeitäquivalente und nicht die Anzahl Mitarbeitende wie in Tabelle 30 aus).

von 1'000 bis 1'999 anzutreffen. Ab einer Gemeindegrösse von 2'000 bis 4'999 Einwohnerinnen und Einwohner steigt die durchschnittliche Zahl an Verwaltungsmitarbeitenden sprunghaft an. In mittelgrossen Gemeinden (Bevölkerungszahl von 5'000 bis 9'999) sind es im Mittel rund 49 Mitarbeitende, während in grossen Gemeinden (10'000 bis 19'999 Einwohner) bereits gegen drei Mal mehr Personen arbeiten, d. h. 140 Beschäftigte. In diesen Grössenordnungen entsprechen die Kernverwaltungen somit sogenannten Klein- und Mittelbetrieben (KMU) in der Privatwirtschaft, welche in der Regel 10 bis 249 Mitarbeitende zählen.²³

In den Städten mit mehr als 20'000 Einwohnern umfassen die Kernverwaltungen bereits mehrere Hundert respektive Tausend Angestellte. Unter den Grossstädten geben in der Umfrage einzig Deutschschweizer Städte Zahlen zu ihrer Kernverwaltung an. Dies schlägt sich entsprechend im hohen Mittelwert von 4'959 Mitarbeitenden in dieser Grössenkategorie nieder, da Schweizer Städte in der Regel, wie bereits erwähnt, über sehr umfassende und professionell ausgebaute Verwaltungsstrukturen verfügen (Ladner 2018). Auch der statistische Befund verdeutlicht, dass es einen starken positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Anzahl Mitarbeitende in der Kernverwaltung gibt (Pearson R Korrelationstest = 0.95).²⁴

Um Verwaltungen vergleichbarer zu machen, eignet sich die Masszahl der Verwaltungsdichte, welche anhand der Zahl der Angestellten in der Kernverwaltung pro 100 Einwohner einer Gemeinde ermittelt wird. Diese zeigt für die Schweizer Gemeinden grundsätzlich einen u-förmigen Verlauf (Steiner/Kaiser 2013a, S. 154). Die kleinsten Gemeinden weisen, gemessen an der Bevölkerungsgrösse, einen relativ hohen Anteil an Verwaltungspersonal aus. Mit zunehmender Bevölkerungszahl sinkt die Verwaltungsdichte jedoch und steigt ab einer mittleren Gemeindegrösse (2'000 bis 4'999 Einwohner) wieder stark an.

Im Vergleich zwischen den Sprachregionen in Tabelle 31 weisen die deutsch- und italienischsprachigen Gemeinden im Mediandurchschnitt sechs Personen in der Kernverwaltung aus, während es in den französischsprachigen Gemeinden nur gerade die Hälfte davon ist, nämlich drei Mitarbeitende. In der Westschweiz sind die Kernverwaltungen oftmals sehr klein. In 60 Prozent von ihnen arbeiten weniger als fünf Personen. In den anderen beiden Regionen hingegen liegt dieser Anteil bei unter 40 Prozent. Diese erheblichen Unterschiede kön-

23 Für eine Definition der KMU in der Schweiz siehe Fueglistaller et al. (2015: 5).

24 Ein errechneter Pearson-R Wert von 1.0 würde einen vollständig linearen Zusammenhang bedeuten.

nen darauf zurückgeführt werden, dass die Gemeindestruktur in der französischsprachigen Schweiz zum einen kleinteiliger ist als in den anderen Sprachgebieten. Andererseits sind in den Kantonen der Westschweiz tendenziell mehr Aufgaben auf Kantonsebene angesiedelt im Vergleich zur Deutschschweiz und dem Tessin.

Tabelle 31: Anzahl Angestellte in der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne nach Sprachregion.

Kommunale Verwaltung im engeren Sinne	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
Anzahl Angestellte	Gemeinden in %	Gemeinden in %	Gemeinden in %	Gemeinden in %
weniger als 5	39.9	62.8	38.5	46.4
5-9	23.0	14.6	33.8	21.2
10-19	12.9	6.2	20.0	11.2
20-49	12.0	5.8	3.1	9.8
50-99	5.4	4.0	1.5	4.8
100 und mehr	6.8	6.7	3.1	6.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
N	1'121	481	65	1'683
Mittelwert	52.4	28.2	12.5	43.5
Median	6.0	3.0	6.0	5.0

Bemerkung: Befragung 2017.

Die Mittelwerte der einzelnen Sprachregionen in Tabelle 31 sind bedingt miteinander vergleichbar. Wie bereits oben erwähnt, fällt der Mittelwert in der Deutschschweiz mit 52.4 Angestellten pro Gemeinde am höchsten aus. Die Deutschschweizer Gemeinden verfügen aufgrund der eher grösseren Gemeinden zwar auch über die tendenziell grösseren Verwaltungen. Im ausgewiesenen Mittelwert enthalten sind jedoch auch vereinzelte Grossstädte, welche in den anderen beiden Regionen nicht oder nur bedingt an der Umfrage teilgenommen haben, was die ausgewiesenen Mittelwerte etwas verzerrt (vgl. hierzu auch Tabelle 30).

7.2 Entwicklung des Personalbestandes

Nach der Betrachtung der Mitarbeiterzahlen in den Gemeinden wird nun der Fokus auf die Entwicklung und Veränderung der Personalbestände über die Zeit gelegt. Hierbei lässt sich ein klarer Trend hin zu mehr Angestellten in den Verwaltungen beobachten. In den letzten 20 Jahren haben die Personalbestände in den Schweizer Gemeinden stetig zugenommen.

Von den antwortenden Gemeinden geben 60.5 Prozent an, im Zeitraum von 2007 bis 2017 mehr Mitarbeitende angestellt zu haben (vgl. Tabelle 32). Bereits in der Periode von 1999 bis 2009 sagte über die Hälfte der Gemeinden (53.1%), dass die Zahl ihrer Angestellten zugenommen hat. Hingegen bleiben die Anteile der Gemeinden mit unverändertem Bestand konstant bei je 30 Prozent in beiden Zeitperioden, während eine Minderheit von jeweils rund 10 Prozent angibt, ihren Personalbestand reduziert zu haben.

Ein naheliegender Grund dieser Entwicklung dürfte das starke Bevölkerungswachstum sein, welches in der Schweiz seit der Jahrhundertwende feststellbar ist und Verwaltungen dazu veranlasste, ihre Kapazitäten zu erhöhen. Lebten im Jahr 2000 7.2 Millionen Menschen im Land, sind es rund 19 Jahre später bereits 8.6 Millionen (2019), was einer Zunahme von 19 Prozent entspricht (BFS 2020). Von diesem Wachstum sind die Gemeinden jedoch unterschiedlich betroffen. Während beispielsweise in Städten und Agglomerationen erhebliche Zuwachsraten zu verzeichnen sind, kämpfen abgelegene Gemeinden und Ortschaften in Berg- und Landregionen eher mit einem Bevölkerungsschwund. Was ebenfalls zu einem Wachstum der Mitarbeiterbestände geführt haben kann, ist die vielerorts steigende Aufgabenlast sowie eine erhöhte Komplexität dieser Aufgaben durch vermehrte Vorgaben von Bund und Kantonen.

Der Vergleich zwischen den Sprachregionen in Tabelle 32 verdeutlicht eine unterschiedliche Entwicklung der Personalbestände in den Gemeinden der Deutschschweiz einerseits und der französischen und italienischen Schweiz andererseits. In den deutschsprachigen Gemeinden blieb die Entwicklung in den letzten 20 Jahren relativ konstant. Für den Zeitraum von 1999 bis 2009 geben jeweils knapp 60 Prozent an, ihren Personalbestand erweitert zu haben, während dieser in knapp einem Drittel der Gemeinden (30%) konstant blieb und in rund 10 Prozent der Fälle der Bestand reduziert wurde. Demgegenüber haben in der französischen und italienischen Schweiz die Gemeinden hauptsächlich von 2007 bis 2017 ihr Personal aufgestockt. In beiden Sprachregionen antworteten jeweils über 60 Prozent, dass sie eine Zunahme verzeichneten,

während etwas über ein Drittel die Zahl der Mitarbeitenden unverändert blieb. Nur gerade 2 respektive 4 Prozent geben an, das Personal reduziert zu haben (vgl. Tabelle 32). Damit haben sich die Werte der beiden Regionen denjenigen in der Deutschschweiz angenähert.

Tabelle 32: Veränderung des Personalbestandes in den Gemeinden zwischen 2007 und 2017 sowie 1999 und 2009 nach Sprachregion.

Jahr	Deutsch		Französisch		Italienisch		Schweiz	
	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %
2007-2017								
Zunahme	685	59.5	304	62.3	64	62.7	1'053	60.5
unverändert	329	28.6	164	33.6	36	35.3	529	30.4
Abnahme	137	11.9	20	4.1	2	2.0	159	9.1
N	1'151		488		102		1'741	
1999-2009								
Zunahme	515	57.0	183	46.8	35	43.8	744	53.1
unverändert	290	32.1	171	43.7	37	46.3	511	36.5
Abnahme	97	10.7	37	9.5	8	10.0	145	11.1
N	903		391		80		1'400	

Bemerkung: In den beiden Umfragen 2009 und 2017 wurde jeweils die Veränderung von Stellenprozenten in der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne abgefragt. Befragungen 2009 und 2017.

Eine Zunahme der Personalbestände zeigt sich vor allem in Städten und grossen Gemeinden und weniger in Gemeinden mit einer kleinen Einwohnerzahl (vgl. Tabelle 33). Während in den Kleinstgemeinden rund ein Viertel das Personal erhöht hat, sind es in grösseren Gemeinden und Städten mit 5'000 bis 50'000 Einwohnern deren 80 bis 90 Prozent. In den kleinen und mittleren Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von 250 bis 5'000 bleiben folglich die Personalbestände viel häufiger unverändert oder sie nehmen sogar ab. Es zeigt sich somit auch in dieser Betrachtung, dass dort, wo das Bevölkerungswachstum oftmals stattfindet, zum Beispiel in den Städten, auch mehr Verwaltungspersonal benötigt wird. Eine weitere Erklärung für die unterschiedliche Ent-

wicklung liegt darin, dass eine Personalveränderung in einer kleinen Verwaltung mit 3 bis 4 Mitarbeitenden eine wesentlich grössere Auswirkung auf das Budget der Gemeinde hat, als wenn eine Grossverwaltung mit Hunderten von Mitarbeitern eine Person mehr oder weniger einstellt.

Tabelle 33: Veränderung des Personalbestandes der Gemeinden zwischen 2007 und 2017 nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	2007 - 2017		
	Zunahme	Unverändert	Abnahme
bis 249	27.0	67.6	5.4
250-499	38.8	50.5	10.6
500-999	47.6	40.0	12.4
1'000-1'999	58.3	31.3	10.4
2'000-4'999	69.6	20.6	9.7
5'000-9'999	88.7	8.2	3.1
10'000-19'999	81.0	10.7	8.3
20'000-49'999	90.6	6.3	3.1
50'000 und mehr	66.7	0.0	33.3
Total	60.2	30.5	9.3

Bemerkung: $N_{\min}=6$, $N_{\max}=431$; Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Etwas entgegen dem oben genannten Trend laufen die Grossstädte in der Schweiz mit 50'000 und mehr Einwohnern. Von ihnen sagen zwei Drittel, dass sie das Personal aufgestockt haben, während es ein Drittel reduziert hat. In dieser Gruppe liegen allerdings die Antworten von lediglich drei Städten vor, weshalb bereits die Abweichung einer Stadt eine erhebliche prozentuale Verschiebung zur Folge hat.

Insgesamt lassen die hier diskutierten Resultate keine direkten Rückschlüsse auf das relative oder das absolute Ausmass des Wachstums der Personalbestände zu. Da viele der vor allem grossen Gemeinden ihr Personal erhöht und nur ein kleiner Teil seine Angestelltanzahl reduziert hat, ist davon auszugehen, dass sich die Gesamtzahl an Verwaltungsmitarbeitenden auf kommunaler Ebene in den letzten 20 Jahren vergrössert hat.

Vergleicht man die Entwicklung der kommunalen Personalbestände der letzten 20 Jahre mit dem allgemeinen Beschäftigungstrend im öffentlichen Sektor der Schweiz, so stellt man einen gegensätzlichen Trend fest. Während der über-

wiegende Teil der vor allem grossen Gemeinden und Städte nach eigenen Angaben das Personal ausgebaut hat, zeigen aktuelle Statistiken, dass die Vollzeitstellen im Staatssektor von 2012 bis 2015 leicht rückläufig sind, sowohl im Verhältnis zur Bevölkerungszahl als auch zum Anteil an der Gesamtbeschäftigung der Schweiz (Ladner 2018, S. 46). Gegenüber den Kantonen hat die Bedeutung der Gemeinden als Dienstherr in den letzten Jahrzehnten trotz Zunahme an Personal vielerorts abgenommen. Ladner (2018) führt dies insbesondere auf den Zuwachs im Bildungs- und Gesundheitswesen zurück, welcher vor allem auf Ebene der Kantone zu beobachten ist.

7.3 Das Profil der Gemeindeschreiberin und des Gemeindeschreibers

Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber nehmen in den Gemeindeverwaltungen eine besondere Stellung ein. In ihrer Funktion als Stabschefin resp. Stabschef der Regierung oder Leiterin resp. Leiter der Verwaltung haben sie eine Schlüsselrolle, welche an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung steht (Steiner/Kaiser 2013a, S. 159). Ihr Aufgabengebiet ist sehr vielfältig und umfasst unter anderem die Führung sowie die administrative Organisation und Koordination der Gemeindeverwaltung, die Beratung von Behörden, Verwaltungsstellen und Bürgerinnen und Bürgern sowie die Vorbereitung und Protokollführung der Sitzungen der Exekutive, der Legislative und der Kommissionen (Ladner 2018). In Gemeinden mit nebenamtlichen Exekutiven haben die Gemeindeschreiber auch Einfluss auf die politischen Angelegenheiten der Gemeinde (vgl. auch Kapitel 1.2). Vielerorts leiten sie das operative Geschäft der Gesamtverwaltung und repräsentieren somit die oberste Führungsstufe innerhalb der Verwaltung (Schedler 2003, S. 326). In diesem Kapitel wird das Profil dieser zentralen Verwaltungskader in den Gemeinden näher vorgestellt.

Das Amt des Gemeindeschreibers ist in der Mehrheit der Gemeinden (59.8%) in männlicher Hand, während in rund 40 Prozent der Gemeinden diese Kaderposition von einer Frau besetzt wird (vgl. Tabelle 34). Damit sind diese Werte mit der Geschlechterverteilung der Angestellten in den kantonalen Verwaltungen vergleichbar, wo rund 62 Prozent der Beschäftigten männlich und 38 Prozent weiblich sind (Koller 2013, S. 515). Auf der Führungsebene in den Kantonsverwaltungen dürfte allerdings der Anteil Frauen eher tiefer als 38 Prozent liegen. Den überwiegend männlichen Gemeindeschreibern stehen denn auch hauptsächlich männliche Vorgesetzte in den kommunalen Exekutiven gegenüber. Der Frauenanteil beträgt auf der politisch-strategischen Führungsebene rund 25 Prozent und ist damit wesentlich tiefer als bei den Gemeindeschreibern (Geser et al. 2011, S. 20). Hier lassen sich gewisse

Parallelen zur Privatwirtschaft erkennen, wonach in mittleren und oberen Kaderstellen zwar vermehrt Frauen in Führungspositionen tätig sind. Auf Ebene der Verwaltungsräte der Unternehmen sind sie hingegen nach wie vor selten anzutreffen.

Tabelle 34: Geschlecht der Gemeindeschreiber nach Sprachregion.

Geschlecht	Deutsch		Französisch		Italienisch		Schweiz	
	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %	Anz.	in %
Männer	786	68.3	172	35.2	85	82.5	1'043	59.8
Frauen	365	31.7	317	64.8	18	17.5	700	40.2
N	1'151		489		103		1'759	

Bemerkung: $N_{\min}=6$, $N_{\max}=431$; Befragung 2017.

Vergleicht man den Frauenanteil unter den Gemeindeschreibern zwischen den drei Sprachregionen, zeigen sich erhebliche Unterschiede (vgl. Tabelle 34). Während in der Deutschschweiz rund 30 Prozent der Gemeinden eine Gemeindeschreiberin beschäftigen, was bereits deutlich unter dem Landesschnitt von 40.2 Prozent liegt, sind es in der italienischen Schweiz noch weniger, nämlich 17.5 Prozent. In der Westschweiz hingegen haben beinahe zwei Drittel der Gemeinden diese Schlüsselposition durch eine Frau besetzt und nur ein Drittel durch einen Mann. Ein Grund hierfür dürfte sein, dass in den tendenziell kleinen Gemeindeverwaltungen in der Westschweiz die Gemeindeschreiberfunktion in einem Teilzeitpensum wahrgenommen werden kann und damit für Frauen eher interessant ist.

Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber verfügen vielfach über eine langjährige Berufserfahrung. Das Durchschnittsalter beträgt rund 49 Jahre (vgl. Tabelle 35). Damit sind sie deutlich älter als beispielsweise ein durchschnittlicher Verwaltungsangestellter in der Schweiz, der 42 Jahre alt ist (Koller 2013, S. 515). Wie aus Tabelle 35 weiter hervorgeht, sind die männlichen Gemeindeschreiber mit 50.1 Jahren im Mittel knapp drei Jahre älter als ihre weiblichen Kolleginnen, welche ein Alter von 46.8 Jahren aufweisen. Im Vergleich zum durchschnittlichen Alter einer Frau in der öffentlichen Verwaltung von 40 Jahren sind die Gemeindeschreiberinnen jedoch wesentlich älter, und zwar um fast sieben Jahre (Koller 2013, S. 515). Die Vergleiche mit den Mittelwerten von kantonalen Verwaltungsangestellten in der Schweiz gilt es insofern etwas zu relativieren, als dass Kaderpositionen wie die des Gemeindeschreibers tendenziell auch von Personen mit mehr Berufserfahrung – und somit älteren Personen – ausgefüllt werden, im Vergleich zu Sachbearbeiterfunktionen.

Tabelle 35: Alter der Gemeindeschreiber nach Geschlecht.

2017	Alter in Jahren				N
	Durchschnitt	Median	Minimum	Maximum	
Männer	50.1	52.0	20.0	70.0	1'045
Frauen	46.8	48.0	21.0	71.0	682
Total	49.2	51.0	20.0	71.0	1'727

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Anzahl Jahren.

Auffallend in Tabelle 35 ist, dass die Altersbandbreite der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen sehr hoch ist. Die jüngsten unter ihnen sind gerade einmal 20 Jahre alt, während die ältesten auch noch Jahre nach ihrer Pensionierung in dieser Funktion arbeiten. Für beide Altersgruppen gilt jedoch, dass sie eher die Ausnahme als die Regel bilden.

Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sind im Allgemeinen sehr praxisorientiert, zumindest an ihren Bildungsabschlüssen nach zu urteilen. Wie in Tabelle 36 ersichtlich ist, geben in der Umfrage gegen 70 Prozent an, eine Berufsausbildung (25.7%), eine höhere Berufsausbildung (26.3%) oder eine höhere Fachschule (18.9%) absolviert zu haben. Dieser Befund überrascht wenig, denn in den Gemeinden ist praktisches Arbeiten gefragt, da die Angestellten unter anderem bei der Umsetzung, Implementierung und Überwachung von Beschlüssen, Gesetzen und Vorschriften im direkten Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern stehen. Allerdings sind auch theoretisch orientierte Ausbildungen weit verbreitet. Rund 25 Prozent der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber verfügen über einen Hochschulabschluss, wovon 14.6 Prozent einen Fachhochschulabschluss und 9.5 Prozent einen Abschluss einer Universität oder Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) als ihren höchsten Bildungsabschluss vorweisen. Der Anteil Akademiker unter den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern entspricht damit ziemlich genau demjenigen des kantonalen Verwaltungspersonals, der im Rahmen einer Studie von 2008 in 14 Kantonen erhoben wurde (Koller 2013).

Betrachtet man die Bildungsabschlüsse nach einzelnen Sprachregionen, zeigen sich unterschiedliche Ausbildungsprofile der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (vgl. Tabelle 36). In den Gemeinden der italienischen Schweiz dominiert die höhere Berufsbildung mit einem Anteil von 54.9 Prozent, während in der französischen Schweiz viele der in dieser Funktion tätigen Personen

über eine Berufsausbildung oder Maturität verfügen (38.4%). Die Verwaltungen in den Deutschschweizer Gemeinden wiederum weisen den höchsten Anteil an Hochschulabsolventen aller Sprachregionen aus, mit einem Anteil von beinahe 30 Prozent (19.6% Fachhochschule und 8.1% Universität/ETH).

Tabelle 36: Höchste abgeschlossene Ausbildung der Gemeindeschreiber nach Sprachregion.

Höchster Bildungsabschluss	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
Obligatorische Schule	0.1	1.8	0.0	0.6
Berufsausbildung/Maturität	20.6	38.4	23.5	25.7
Höhere Berufsausbildung	25.4	22.6	54.9	26.3
Höhere Fachschule	23.4	11.7	2.0	18.9
Fachhochschule	19.6	6.0	0.0	14.6
Universität, ETH	8.1	10.9	17.6	9.5
Andere	2.9	8.6	2.0	4.4
N	1'155	487	102	1'760

Bemerkung: Der Anteil Gemeindeschreiber mit Maturität als höchste abgeschlossene Ausbildung bewegt sich zwischen 2.8 Prozentpunkten (Deutschschweiz) und 6.9 Prozentpunkten (französische Schweiz). Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Diese verschiedenen Ausbildungsprofile können unter anderem auf die unterschiedlichen Grössen der Gemeinden respektive Gemeindeverwaltungen zurückgeführt werden. Mit zunehmender Zahl an Angestellten steigt in der Regel auch das Anforderungsprofil an die Kaderleute der kommunalen Verwaltung. Da sich in der Deutschschweiz häufiger grosse Gemeindeverwaltungen befinden als in den anderen beiden Sprachregionen, ist auch der Anteil an höheren Bildungsabschlüssen unter Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern grösser. Der Unterschied lässt sich aber auch mit dem unterschiedlichen Bildungsangebot, das in den drei Sprachregionen besteht, begründen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Schlüsselfunktion des Gemeindeschreibers in den Schweizer Gemeindeverwaltungen in der Mehrheit von Männern mit einer relativ langen Berufserfahrung sowie einer beruflich orientierten

Grundausbildung, oftmals mit einer Weiterbildung ergänzt, ausgeübt wird. Im Vergleich zu den kantonalen Verwaltungen sind die Gemeindeschreiber in den Gemeinden wesentlich älter, haben jedoch einen ähnlichen Anteil an Akademikern. Unterschiede gibt es in Bezug auf die Sprachregionen wie das Beispiel Westschweiz zeigt, wo ganz im Gegensatz zu den anderen beiden Sprachregionen eine Mehrheit der Gemeindeverwaltungen eine berufserfahrene Frau als Gemeindeschreiberin beschäftigt.

7.4 Problembereiche der Gemeindeverwaltung

Die Gemeindeverwaltungen erfüllen eine Vielzahl von staatlichen Aufgaben in der Schweiz. Daher sind sie in besonderem Masse den zahlreichen Herausforderungen ausgesetzt, welche mit der Aufgabenerbringung verbunden sind, wie den gestiegenen Erwartungen der Bevölkerung an öffentliche Dienstleistungen oder der höheren Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben. Eine zentrale Voraussetzung zur Bewältigung dieser Herausforderungen bildet eine gut funktionierende Gemeindeverwaltung. Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wurden deshalb nach bestehenden Problemen in ihrer Verwaltung befragt. Tabelle 37 zeigt die Selbsteinschätzung der Verwaltungskader in den drei Sprachregionen sowie in den Schweizer Gemeinden insgesamt 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 im Mittel mit einem Wert von 3.8 (Schweiz) eher zugestimmt (vgl. Tabelle 37). Auffallend dabei ist, dass dieser positive Wert in den drei Sprachregionen relativ ähnlich ausfällt. Einzig die Gemeindeverwaltungen der italienischen Schweiz schätzen die reibungslose Aufgabenerbringung etwas weniger optimistisch ein, mit einem Zustimmungswert von 3.5 im Durchschnitt.

Tabelle 37: Probleme der Gemeindeverwaltung nach Selbsteinschätzung: Vergleich nach Sprachregion.

Bereiche	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
die Aufgaben werden ohne Probleme erfüllt	3.8	3.9	3.5	3.8
viele Prozesse sind zu kompliziert	2.4	2.9	2.7	2.6
es fehlt an den notwendigen Finanzen	2.5	2.6	2.2	2.5

Bereiche	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
es fehlt an operativen Freiheiten	2.4	2.6	2.7	2.5
es fehlt an Personal	2.4	2.4	2.5	2.4
die Entscheidungswege sind lang	2.2	2.7	2.8	2.4
die Aufgaben sind zu wenig klar definiert	2.0	2.2	2.1	2.1
es fehlt an den notwendigen Fachkenntnissen	1.8	2.2	2.1	2.0
Zusammenarbeit mit der Exekutive gestaltet sich als schwierig	1.8	1.8	1.7	1.8
Distanz zu Bürger/-innen ist zu gross	1.5	1.6	1.6	1.6
alle Bereiche	2.3	2.5	2.4	2.4

Bemerkung: Einschätzung durch die befragten Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 (=trifft überhaupt nicht zu) bis 5 (=trifft völlig zu). Deutsch: $N_{\min}=1'148$, $N_{\max}=1'156$; Französisch: $N_{\min}=484$, $N_{\max}=489$, Italienisch: $N_{\min}=99$, $N_{\max}=100$, Schweiz: $N_{\min}=1'748$, $N_{\max}=1'760$; Befragung 2017; Mittelwerte.

Kaum Zustimmung finden die Aussagen, wonach die Distanz der Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern zu gross sei (1.6), dass sich die Zusammenarbeit mit der Exekutive schwierig gestalte (1.8) und dass es der Gemeindeverwaltung an notwendigen Fachkenntnissen fehle (2.0). Nach Einschätzung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber scheinen die Beziehungen zu den wichtigsten Anspruchsgruppen der Gemeindeverwaltung somit intakt und ausreichend Fachkenntnisse vorhanden zu sein.

Eine eher geringe bis mittlere Zustimmung mit Werten zwischen 2.1 und 2.6 (vgl. Tabelle 37) finden die Behauptungen, dass die Aufgaben zu wenig klar definiert seien (2.1), es der Gemeindeverwaltung an Personal fehle (2.4), die Entscheidungswege zu lang seien (2.4), es der Gemeindeverwaltung an den notwendigen Finanzen fehle (2.5), es an operativen Freiheiten fehle (2.5) sowie die Prozesse zu kompliziert seien (2.6). Aus Sicht der Gemeindeglieder ist somit die Ressourcensituation (Personal, Finanzen) nicht immer ausreichend und auch hinsichtlich der internen Organisation der Verwaltung scheinen stellenweise Defizite vorhanden zu sein.

Vergleicht man die Einschätzungen zwischen den Sprachregionen, zeigt sich ein ziemlich einheitliches Bild in Tabelle 37. Die Werte weichen jeweils mit maximal ± 0.3 Punkten nur unwesentlich vom gesamtschweizerischen Mittel ab. Ähnliches trifft auch auf den Vergleich des Gesamtdurchschnitts aller abgefragten Problembereiche zu (vgl. Tabelle 37). Die Landesteile weisen jeweils ein Mittel aus, welches sich innerhalb einer sehr engen Bandbreite von 2.3 bis 2.5 Punkten bewegt und somit das grundsätzlich positive Bild von funktionierenden Gemeindeverwaltungen unterstützt.

Alles in allem sehen die Schweizer Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder in ihren Gemeindeverwaltungen keine grösseren Probleme. Diese Resultate sind zwar mit etwas Vorsicht zu betrachten, da es sich gewissermassen um eine Selbsteinschätzung der Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder ihres eigenen Bereichs handelt. Sie decken sich jedoch mit Befunden aus anderen Studien, welche den Schweizer Gemeindeverwaltungen insbesondere im internationalen Vergleich eine hohe Leistungsfähigkeit attestieren und welche ein verhältnismässig grosses Vertrauen in die lokalen Behörden zeigen (u.a. Denters et al. 2014, Ladner et al. 2013, Haus et al. 2016). Ladner (2018) kommt denn auch zum Schluss, dass die Gemeinden vielerorts gut aufgestellt und mit den nötigen Mitteln ausgestattet sind.

8 Führungs- und Organisationsstruktur in den Gemeinden

Die Führungs- und Organisationsstrukturen in den Gemeinden umfassen in der Regel die Gemeindeexekutive und die Gemeindeverwaltung. In der Ausgestaltung dieser internen Strukturen geniessen die Gemeinden vielerorts grosse Freiheiten. Im europäischen Vergleich verfügen die Schweizer Gemeinden insbesondere in Bezug auf die Festlegung ihrer internen Organisationsform über weitreichende Autonomie (Ladner et al. 2016). Die regionalen Eigenheiten sowie die heterogene Gemeindegliederlandschaft der Schweiz lassen daher sehr unterschiedliche Formen von Führungs- und Organisationsmodellen vermuten. In der Befragung 2017 wurde die Ausgestaltung dieser Strukturen erstmals systematisch bei allen Gemeinden der Schweiz erhoben. Im Folgenden werden zuerst die Resultate zur Führungsorganisation auf Stufe der Exekutive vorgestellt, danach wird die Führung und Organisation der Gemeindeverwaltung eingehender betrachtet.

8.1 Führung und Organisation in der Gemeindeexekutive

Nahezu alle Gemeindeexekutiven in der Schweiz sind nach einem Ressort- oder Departementssystem organisiert (vgl. Tabelle 38). In dieser Struktur werden den einzelnen Gemeinderatsmitgliedern ein oder mehrere Aufgabenbereiche fest zugeteilt, zum Beispiel die Bereiche Bau, Soziales, Sicherheit oder Kultur. Diese Organisationsform ist, wie aus Tabelle 38 ersichtlich wird, in allen Sprachregionen gleichermassen dominierend. Während in der Deutschschweiz 94.6 Prozent der Gemeinden in einem solchen Setup arbeiten, sind es in der Westschweiz so gut wie 100 Prozent (99.4%).

Tabelle 38: Organisation der Gemeindeexekutive nach Sprachregion.

Organisation Gemeindeexekutive	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
nach einem Ressort- bzw. Departementssystem	94.6	99.4	97.1	96.0
ohne ein Ressort- bzw. Departementssystem	4.1	0.6	2.9	3.1
nach einem anderen System	1.3	0.0	0.0	0.9
N	1'147	491	103	1'741

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

In wenigen Gemeinden verzichtet der Gemeinderat auf eine Aufgabenverteilung nach einem Ressort- resp. Departementsprinzip (3.1% der Gemeinden) oder er setzt auf ein alternatives System (0.9% der Gemeinden). In den Gemeinden des Kantons Luzern beispielsweise arbeiten vereinzelt Exekutiven in einem sogenannten Verwaltungsratsmodell, bei dem die Gemeinderäte die unterschiedlichen Aufgaben in Form eines Ausschusses gemeinsam wahrnehmen und es im Gemeinderat keine feste Zuteilung eines Ressorts oder Departements gibt (Bürkler/Lötscher 2014).

Nach der Aufgabenteilung in der Exekutive interessieren nun die wesentlichen Führungsaufgaben, welche die Exekutivmitglieder tatsächlich verrichten. Zuerst betrachten wir in Tabelle 39 die Führungsaufgaben der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten. Die Mehrheit von ihnen (90.5%) leitet ein Ressort inhaltlich und zeichnet somit mindestens für einen bestimmten Aufgabenbereich innerhalb des Gemeinderats verantwortlich, in der Regel der Bereich Präsidiales. Nebst der fachlichen Verantwortung hat die Gemeindepräsidentin vielerorts Personalführungsaufgaben. In 90 Prozent der Gemeinden führt sie oder er den Gemeindevorsteher oder die Gemeindevorsteherin als Linienvorgesetzte und in etwas mehr als der Hälfte der Gemeinden (56.8%) ist sie oder er für weitere Verwaltungskader operativ verantwortlich (vgl. Tabelle 39). Zur fachlichen und teilweise personellen Führung gesellen sich zudem bei rund 70 Prozent der Gemeindepräsidenten ausgewählte Geschäfte ausserhalb ihres Fachgebietes dazu.

Tabelle 39: Führungsaufgaben des Gemeindepräsidenten nach Sprachregion.

Führungsaufgaben Gemeindepräsident	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
er/sie führt den/die Gemeindevorsteher/-in als Linienvorgesetzte/r	87.5	96.9	92.0	90.5
er/sie führt weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzte/r	43.8	87.2	57.3	56.8
er/sie leitet ein Ressort inhaltlich	89.8	96.7	97.0	92.0
er/sie leitet ausgewählte Geschäfte ausserhalb von Ressorts inhaltlich	69.9	69.3	87.1	70.4
N _{min}	1'113	453	93	1'683
N _{max}	1'147	488	100	1'750

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Im Vergleich der Sprachregionen lassen sich in Tabelle 39 vor allem zwei grosse Unterschiede erkennen: Zum einen sind die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten der französischsprachigen Gemeinden viel häufiger mit Personalführungsaufgaben in Bezug auf weitere Verwaltungskader betraut – in 87.2 Prozent der Gemeinden – als ihre Kollegen in der italienischen oder deutschen Schweiz (in 57.3% respektive 43.8% der Gemeinden). Andererseits führen italienischsprachige Gemeindevorsteherinnen und -vorsteher überdurchschnittlich oft Geschäfte ausserhalb ihrer Ressorts inhaltlich (in 87.1%), was darauf zurückgeführt werden kann, dass gerade im Kanton Tessin die Gemeinden eher kleinere Exekutiven bis zu fünf Mitglieder haben und somit wohl auch mehr Aufgaben von den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten übernommen werden müssen als in anderen Sprachregionen respektive Kantonen, wo die Gemeinderäte aus knapp 8 Mitgliedern durchschnittlich bestehen, wie zum Beispiel im Kanton Schwyz (Ladner et al. 2013, S. 23).

Die Führungsaufgaben der übrigen Mitglieder der Gemeindeexekutive unterscheiden sich vor allem dadurch, dass sie in weit weniger Fällen Personalverantwortung haben. Wie in Tabelle 40 ersichtlich ist, führen sie Verwaltungskader als Linienvorgesetzte in 38 Prozent der Gemeinden, während es bei den Gemeindevorsteherinnen und -vorstehern gegen 60 Prozent sind (vgl. Tabelle 39). Analog der Resultate zu den Präsidentinnen und Präsidenten sind es vor allem die französischsprachigen Kommunen, welche in der Befragung überdurchschnittlich oft angeben, dass ihre Exekutivmitglieder Verwaltungskader direkt führen, und zwar in rund der Hälfte der Gemeinden (51.7%, vgl. Tabelle 40). In der italienischen und der deutschen Schweiz hingegen sind es weit weniger, mit jeweils knapp einem Drittel. Dies kann damit zusammenhängen, dass in der Westschweiz, welche durch das napoleonische Staatsverständnis beeinflusst ist, das hierarchische Denken etwas ausgeprägter vorherrscht und sich die Mitglieder der Exekutiven deshalb als direkte Vorgesetzte der Verwaltungsmitarbeitenden verstehen, auch wenn sie keine operative Führung innehaben.

Im Weiteren zeigen die Ergebnisse in Tabelle 40 ein kohärentes Bild, was die fachliche Führung von Ressorts anbelangt. Wie auch bei den Präsidentinnen und Präsidenten ist es bei den Exekutivmitgliedern üblich, dass sie ein Ressort fachlich leiten, und zwar in allen Sprachregionen gleichermassen. Hingegen beschäftigen sich die Gemeinderäte etwas weniger oft mit Aufgaben ausserhalb ihres Verantwortungsbereiches, im Gegensatz zu den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten. In etwa der Hälfte der Gemeinden führen die Exekutivmitglieder Geschäfte, welche nicht Teil ihrer Ressortaufgaben sind (vgl. Tabelle 40).

Tabelle 40: Führungsaufgaben der übrigen Mitglieder der Gemeindeexekutive nach Sprachregion.

Führungsaufgaben übrige Exekutive	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
sie führen Verwaltungskader und/oder -personal als Linien-vorgesetzte	32.5	51.7	32.3	38.0
sie leiten Ressorts inhaltlich	92.1	98.4	93.0	93.8
sie leiten ausgewählte Geschäfte ausserhalb von Ressorts inhaltlich	45.3	49.1	50.5	46.5
N _{min}	1'118	452	95	1'681
N _{max}	1'152	486	100	1'754

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Eher weniger verbreitet ist, dass Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten sowie Exekutivmitglieder aktiv in der Verwaltung mitarbeiten, das heisst, dass sie administrative Tätigkeiten in der Verwaltung übernehmen analog zu den Verwaltungsangestellten. Wie aus Tabelle 41 hervorgeht, betätigen sich in rund 17 Prozent der Gemeinden die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten als Verwaltungsmitarbeitende. In etwa jeder zehnten Gemeinde übernimmt ein Exekutivmitglied operative Aufgaben in der Verwaltung. Diese Art von Mitarbeit durch die Gemeinderäte betrifft vor allem Kleinstgemeinden mit oftmals beschränkten Mitarbeiterressourcen in der Verwaltung, wie in Kapitel 7.1 dargestellt. Ein Hinweis hierfür gibt die Situation der italienischen Schweiz: In Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern sind beispielsweise am wenigsten Verwaltungsangestellte beschäftigt im Vergleich zur

Tabelle 41: Aktive Mitarbeit in der Verwaltung nach Sprachregion.

Aktive Mitarbeit in der Verwaltung	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
Gemeindepräsident	20.2	8.0	34.0	17.6
Exekutivmitglieder	10.7	3.3	20.6	9.1
N _{min}	1'151	489	103	1'759
N _{max}	1'156	489	102	1'763

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Deutsch- und Westschweiz. Gleichzeitig geben in dieser Region über ein Drittel der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten sowie knapp ein Fünftel der Gemeinderäte an, dass sie aktiv in der Verwaltung mitarbeiten, was der grösste Wert aller Sprachregionen darstellt (vgl. Tabelle 41).

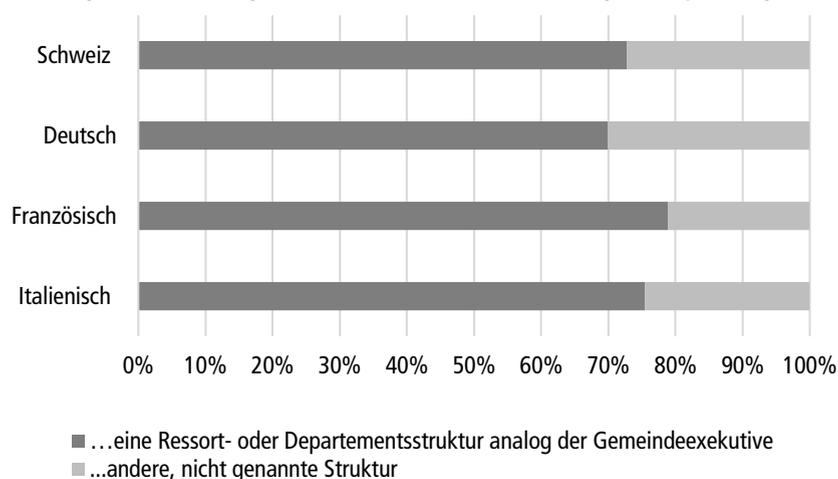
Verschiedentlich in der Verwaltung tätig sind auch die Gemeindevorsteherinnen und -vorsteher sowie Exekutivmitglieder in der Deutschschweiz. Das zeigen die Resultate der Studie von Bürkler und Lötscher (2014), welche die unterschiedlichen Führungsmodelle in den Gemeinden im Kanton Luzern untersuchen und zum Schluss kommen, dass das sogenannte operative Modell im Kanton Luzern weit verbreitet ist. In diesem Modell übernehmen Gemeinderatsmitglieder operativ-vollziehende Aufgaben innerhalb der Verwaltung. Zu einem ähnlichen Befund kommt auch die Studie von Dlabac et al. (2014). Die Autoren identifizieren ein sogenanntes Sachbearbeitermodell als dasjenige Führungsmodell, das am häufigsten in den Aargauer Gemeinden zur Anwendung kommt. Operativ mitwirkende Gemeinderatsmitglieder in der Verwaltung sind demzufolge in der Deutschschweiz keine Seltenheit. In den französischsprachigen Gemeinden hingegen ist diese Form der Arbeitsorganisation von Regierung und Verwaltung relativ wenig verbreitet.

8.2 Führung und Organisation in der Gemeindeverwaltung

Nebst der Exekutive umfassen die Führungs- und Organisationsstrukturen auch die Gemeindeverwaltung. Ähnlich wie auf Stufe der Exekutiven ist der überwiegende Teil der Verwaltungen in der Schweiz in einem Ressort- oder Departementssystem organisiert (vgl. Abbildung 34). Aus dem Vergleich zwischen den drei Sprachregionen ergeben sich nur geringfügige Unterschiede. In allen Regionen sind es 70 Prozent der Gemeinden oder mehr, welche in solchen Organisationsstrukturen arbeiten. Vor allem in kleinen Gemeindeverwaltungen, in denen nur wenige Personen beschäftigt sind, konzentrieren sich verschiedene Ressorts auf einen einzelnen Mitarbeitenden oder es kommen vereinfachte Strukturen zur Anwendung.

Ein zentrales Element der Führungsorganisation in den Gemeinden beinhaltet die operative Leitung der Gemeindeverwaltung. Tabelle 42 zeigt, dass in jeder zweiten Schweizer Gemeinde der Gemeindegemeinschreiber oder die Gemeindegemeinschreiberin als Geschäftsführer für die operative Leitung der Verwaltung zuständig ist. In knapp jeder vierten Gemeinde werden die Gemeindeverwaltungen durch die Gemeindepräsidentin oder die Stadtpräsidentin operativ geleitet (23.7%) und in knapp jeder zehnten Gemeinde sind die Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren Ressorts/Departementen hierfür zuständig (12.9%).

Abbildung 34: Interne Organisation der Gemeindeverwaltung nach Sprachregion.



Bemerkung: Befragung 2017.

Ein weiteres Modell zur Führung der Gemeindeverwaltung ist die Bildung eines Geschäftsleitungsgremiums bestehend aus Verwaltungskadern. Dieses kommt jedoch eher selten zur Anwendung, und zwar in knapp 8 Prozent der Gemeinden. Wenig verbreitet sind Modelle, wonach ein Geschäftsführer respektive ein Gemeindemanager (1.0%) oder ein anderes Mitglied der Exekutive die Verwaltung leitet (0.2%). Weitere 2.5 Prozent kennen andere Führungsstrukturen.

Gemeindeschreiber und die Gemeinde-/Stadtpräsidenten sind in allen drei Sprachregionen am häufigsten als Verwaltungsleiter anzutreffen (vgl. Tabelle 42). In der italienischen Schweiz und der Deutschschweiz besonders weit verbreitet ist das Führungsmodell des Gemeindeschreibers (62.7% bzw. 57.7%). In der Westschweiz übernehmen hingegen in überdurchschnittlich vielen Orten die Gemeindepräsidenten die operative Leitung der Verwaltung (33.9%). Auch die Exekutivmitglieder sind in der französischen Schweiz überdurchschnittlich oft in die operative Verwaltungsführung eingebunden, und zwar in rund zwei Dritteln der Gemeinden (18.9%). In der Deutschschweiz wird die Verwaltung in einer von zehn Gemeinden (10.8%) von einer Geschäftsleitung geführt, während in den anderen zwei Regionen dieses Modell kaum oder gar nicht vorkommt. In allen Regionen nicht verbreitet ist die operative Leitung durch ein anderes Mitglied der Exekutive sowie das Modell eines anderweitigen Geschäftsführers.

Tabelle 42: Operative Leitung der Gemeindeverwaltung nach Sprachregion.

Bereiche	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren zuständigen Ressorts/Departementen	10.4	18.9	12.7	12.8
Gemeindepräsident/-in bzw. Stadtpräsident/-in	19.4	33.9	24.5	23.7
anderes Mitglied der Gemeindeexekutive	0.2	0.2	0.0	0.2
Geschäftsleitungsgremium, bestehend aus Verwaltungskader	10.8	2.1	0.0	7.8
Gemeindeschreiber/-in als Geschäftsführer/-in	54.7	43.3	62.7	52.0
anderweitige/r Geschäftsführer/-in	1.5	0.0	0.0	1.0
andere, hier nicht genannte Führungsstruktur	3.1	1.6	0.0	2.5
N	1'157	487	102	1'762

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Die beiden erwähnten Studien zu den Führungsmodellen im Kanton Luzern (Bürkler/Lötscher 2014) und Kanton Aargau (Dlabac et al. 2014) zeigen für die Deutschschweiz, dass das Delegierten-Modell (ein Mitglied der Exekutive führt die Verwaltung) nicht sehr häufig angewandt wird und dass das Geschäftsführer-Modell, bei dem der Gemeindeschreiber die operative Leitung der Verwaltung hat und sich die Exekutive auf die strategischen Belange konzentriert, weit verbreitet ist. Die erwähnten Studien definieren allerdings die verschiedenen Führungsmodelle etwas unterschiedlich, weshalb ein Vergleich mit den Resultaten nur bedingt möglich ist.

Der Gemeindeschreiber als Geschäftsführer der Gemeindeverwaltung ist auch in allen Gemeindegrössen Kategorien unter 20'000 Einwohnerinnen und Einwohner das gängigste Modell, mit Anteilswerten zwischen rund 40 und 63 Prozent, wie aus Tabelle 43 hervorgeht. Ab einer Bevölkerungszahl von 20'000 führen in der Hälfte der Städte (50.0%) die Mitglieder der Exekutive die operativen Belange in ihrem jeweiligen Ressort oder Departement. In den

grossen Städten ab 50'000 Einwohnerinnen und Einwohnern gibt es sogar kein anderes Führungsmodell als die Linienführung durch den Stadtrat. In grösseren Gemeinden und Kleinstädten mit 5'000 bis 19'999 Einwohnerinnen und Einwohner besonders oft anzutreffen ist ein Geschäftsleitungsgremium bestehend aus Verwaltungskadern. Zwischen einem Viertel und einem Fünftel von ihnen gibt an, dieses Führungsmodell anzuwenden (vgl. Tabelle 43). Vielfach arbeiten die Exekutiven in Gemeinden dieser Grössenordnung maximal teilzeitlich, was eine direkte Führung von Verwaltungskadern schwierig macht. Gleichzeitig verfügen die Verwaltungen jedoch bereits über eine gewisse Grösse, welche es erlaubt, eine Geschäftsleitung einzusetzen.

Tabelle 43: Operative Leitung der Gemeindeverwaltung nach Gemeindegrösse.

Operative Leitung	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000-49'999	50'000 u. mehr
Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren zuständigen Ressorts/Departementen	20.7	16.8	12.6	11.7	6.9	10.8	14.0	50.0	100.0
Gemeindepräsident/-in bzw. Stadtpräsident/-in	29.7	34.1	28.4	20.6	21.8	16.4	22.1	15.6	0.0
anderes Mitglied der Gemeindeexekutive	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0
Geschäftsleitungsgremium, bestehend aus Verwaltungskader	0.9	1.6	3.2	3.0	10.3	23.1	20.9	9.4	0.0
Gemeindeschreiber/-in als Geschäftsführer/-in	45.0	42.7	54.6	62.7	56.0	43.1	40.7	18.8	0.0
anderweitige/r Geschäftsführer/-in	0.0	0.0	0.0	0.3	1.6	2.6	2.3	6.3	0.0
andere, hier nicht genannte Führungsstruktur	3.6	4.9	1.3	1.8	2.8	4.1	0.0	0.0	0.0
N	111	185	317	394	436	195	86	32	6

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

9 Reformen in Politik und Verwaltung

Gemeindeverwaltungen haben vielerorts nicht nur ihren Personalbestand in den letzten 20 Jahren ausgebaut, wie in Kapitel 7 dargelegt. Mit dem Aufkommen des New Public Management (NPM) Mitte der 1990er-Jahre, zuerst in zahlreichen Kantonen und dann in vielen Gemeinden in Form der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV), veränderten sich die Verwaltungen auch hinsichtlich ihrer Steuerung und organisatorischen Ausgestaltung (Bach et al. 2017).

9.1 Public-Management-Reformen

Zeigten sich die Gemeinden zu Beginn der Reformen als sehr offen für NPM, stellte sich rund 10 Jahre später eine gewisse Ernüchterung ein (Ladner 2005a, S. 90). Zwar zeigen die Gemeindemonitorings der Jahre 2005 und 2009 eine Vielzahl von Reformaktivitäten in den Verwaltungen, NPM-Projekte jedoch waren nur noch in wenigen Gemeinden verbreitet (Ladner et al. 2013). Die Kernelemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wie sie im NPM propagiert werden, Produktdefinitionen und Globalbudgets, wurden lediglich in einer überschaubaren Zahl von Gemeinden eingeführt. Vielmehr implementierten viele Gemeinden vor allem Massnahmen im Bereich Personalmanagement, Strategisches Management, Controlling und Internetdienstleistungen (Ladner et al. 2013). Von einer tiefgreifenden, ganzheitlichen Reform der Verwaltung, wie sie von NPM gefordert wird, kann auf lokaler Ebene bisher nicht gesprochen werden.

Die Ergebnisse der Befragung 2017 in Tabelle 44 lassen hinsichtlich der NPM-Verbreitung in den Gemeinden eine interessante Entwicklung beobachten. Während im Jahr 2005 etwas mehr als 7 Prozent der Schweizer Gemeinden angaben, dass ihre Gemeindeverwaltung ein NPM-Projekt definitiv oder versuchsweise eingeführt hat, sagen mehr als 10 Jahre später über 30 Prozent, dass sie teilweise oder vollständig nach dem NPM-Ansatz führen. Auffällig ist zudem, dass die Unterschiede zwischen den Sprachregionen verhältnismässig gering ausfallen. Betrachtet man wiederum die Anteile der Gemeinden, welche sich teilweise oder vollumfänglich an den NPM-Führungsgrundsätzen orientieren, so weisen alle drei Sprachregionen einen Anteilswert um die 30 Prozent aus, wobei der Anteil in der Deutschschweiz leicht höher liegt mit rund 33 Prozent. Im Jahr 2005 zeigte sich, dass versuchsweise oder definitiv eingeführte NPM-Projekte in der Westschweiz wesentlich weniger verbreitet waren als in den anderen beiden Regionen, was dazumal mit einer grösseren Skepsis im französischen Sprachgebiet gegenüber NPM begründet wurde (Steiner/Ladner 2005).

Tabelle 44: Verbreitung von New Public Management in den Gemeinden nach Sprachregion.

2005: NPM-Projekt	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
definitiv eingeführt	6.0	2.1	4.5	4.7
versuchsweise eingeführt	3.6	1.0	5.1	3.0
abgebrochen	2.2	0.3	1.3	1.6
kein Projekt	88.2	96.6	89.1	90.8
N	1'342	616	156	2'161

2017: Führung nach NPM	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
ja, vollumfänglich	3.0	3.7	1.0	3.0
ja, teilweise	29.9	25.4	28.6	28.6
nein	67.2	70.9	70.5	68.4
N	1'185	481	105	1'786

Bemerkung: Befragung 2017: Antworten auf die Frage, ob die Gemeinde nach Prinzipien des NPM geführt wird. Befragung 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. Befragungen 2005 und 2017; Angaben in Prozent.

Die Resultate der beiden Umfragen 2005 und 2017 lassen sich zwar nicht direkt miteinander vergleichen. Dennoch scheint es offensichtlich, dass NPM als Führungskonzept heute in zahlreichen Gemeinden und in allen Sprachregionen präsent ist, auch wenn in der Vergangenheit nur vereinzelte kommunale Verwaltungen ihre Reformprojekte als NPM-Massnahmen bezeichneten. Obschon die Begriffe NPM beziehungsweise «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WoV) von verschiedener Seite als Konzepte der Vergangenheit erklärt werden, gibt es durchaus Anzeichen, dass sie heute ähnlich präsent sind wie zu Beginn der Reformbewegung Mitte der 1990er-Jahre, als rund ein Drittel der Gemeinden erste Schritte in NPM unternommen hatte (Ladner 2001). Die Zahlen in Tabelle 44 verdeutlichen jedoch auch, dass nach wie vor eine grosse Mehrheit der Gemeinden von gegen 70 Prozent die Verwaltung nicht nach den Prinzipien des NPM steuert.

NPM wird hauptsächlich in den Städten mit mehr als 50'000 Einwohnerinnen und Einwohnern eingesetzt (vgl. Tabelle 45). Zwei von drei Städten geben in der Umfrage an, NPM vollumfänglich oder teilweise nach NPM-Prinzipien zu führen. Bei den grösseren Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von 10'000 bis 19'999 ist es immer noch knapp die Hälfte, welche zumindest teilweise nach dem wirkungsorientierten Ansatz arbeitet. Anders sieht die Situation bei den kleinen Gemeinden aus mit weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Sie wenden NPM als Führungsprinzip nur in Ausnahmefällen vollumfänglich an. Im Bereich von 15 bis 25 Prozent ist der Ansatz zumindest teilweise implementiert, während die Mehrheit zwischen 73 und 86 Prozent sich nicht an NPM orientiert. Hierzu gilt es zu beachten, dass New-Public-Management-Projekte vor allem für Gemeinden mit grösseren Verwaltungsapparaten ein Thema sind. Für eine Gemeinde mit wenigen Vollzeitstellen kann ein umfangreiches NPM-Reformprojekt relativ aufwändig sein im Vergleich zum erwarteten Nutzen.

Tabelle 45: Verbreitung von New Public Management in den Gemeinden nach Gemeindegrösse.

Führung nach NPM	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000-49'999	50'000 u. mehr
ja, vollumfänglich	1.8	1.1	1.6	2.2	2.7	4.1	10.7	19.4	16.7
ja, teilweise	12.7	18.9	25.2	29.3	34.1	34.4	35.7	38.7	50.0
nein	85.5	80.0	73.3	68.5	63.3	61.5	53.6	41.9	33.3
N	110	190	318	403	449	195	84	31	6

Bemerkung: Es wurde auf die Frage geantwortet, ob die Gemeinde nach Prinzipien des NPM geführt wird. Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Nun stellt sich die Frage, welche Verwaltungsreformen konkret in den Gemeinden umgesetzt wurden. Das am weitesten verbreitete Instrument ist die Übertragung von Aufgaben an Dritte (vgl. Tabelle 46): Beinahe drei von vier Gemeinden setzen auf dieses NPM-Instrument. Mancherorts werden somit Aufgaben in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erbracht. Seit 2005 hat sich dieser Anteil nahezu verdoppelt, von 37 auf 79 Prozent. Ebenfalls stark verbreitet sind Planungs- und Strategieinstrumente. Knapp 70 Prozent der Gemeinden nehmen eine Legislaturplanung vor und knapp 60 Prozent arbei-

ten mit einem Leitbild. Etwas über die Hälfte erstellt einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Während schon seit 2005 jede zweite Gemeinde mit einem Leitbild arbeitet, haben sich die Legislaturplanung und der IAFP erst in jüngster Vergangenheit stärker verbreitet. Zu den beliebtesten Management-Tools gehören auch Controlling-Instrumente, welche inzwischen in drei von fünf Gemeinden anzutreffen sind (57.2%). Bis 2009 waren es nicht mehr als 30 Prozent, welche mit einem solchen System arbeiteten. Es ist davon auszugehen, dass durch den verstärkten Einsatz von Planungsinstrumenten entsprechende Kontrollinstrumente zur Überprüfung der geplanten Ziele und Aktivitäten erforderlich wurden.

In knapp 70 Prozent der Gemeinden werden Dienstleistungen der Verwaltung über das Internet angeboten (vgl. Tabelle 46). Diese prozess- und kundenorientierte Massnahme hat seit 2009 einen sprunghaften Anstieg erfahren, und zwar von 50.6 Prozent auf 69.3 Prozent. E-Government-Lösungen bilden inzwischen in vielen Gemeinden der Schweiz integraler Bestandteil des Dienstleistungsangebotes.

Ein Instrument, welches ebenfalls von zahlreichen Gemeinden (44.0%) genutzt wird, ist die Kunden- und Bevölkerungsbefragung. In der Theorie zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zählt dieses Instrument zu den Kernelementen der NPM-Umsetzung (Schedler 2003), da es in der Regel ein Ziel ist, die Bürgerinnen und Bürger betreffend Leistungsangebot und dessen Auswirkungen zu befragen (vgl. Tabelle 46).

Tabelle 46: Entwicklung der Nutzung von NPM-Instrumenten zwischen 2005 und 2017.

Betriebliche Massnahmen (NPM-Instrumente)	2005	2009	2017
Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing)	37.5	40.9	73.9
Legislaturplanung	-	46.4	69.5
Gemeindeleistungen können über Internet bestellt werden	51.0	50.6	69.3
Leitbild für Gemeindepolitik	38.1	38.6	59.3
Controlling	25.0	30.1	57.2
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	-	-	53.6
Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	30.1	34.5	49.5

Betriebliche Massnahmen (NPM-Instrumente)	2005	2009	2017
Evaluationen	-	-	45.7
Bevölkerungs- und Kundenbefragung	31.6	37.0	44.4
leistungsabhängige Entlohnung	34.7	33.1	30.1
Globalbudgets	11.1	12.7	26.6
Leistungsaufträge an Verwaltung	28.8	36.9	23.9
Public-Private-Partnerships (PPP)	-	8.4	17.3
Produktdefinitionen	6.6	10.5	12.4
N_{\min}	2'052	1'360	1'744
N_{\max}	2'110	1'391	1'788

Bemerkung: Befragungen 2005, 2009 und 2017; Angaben in Prozent.

Die weiteren Führungsinstrumente, welche in Tabelle 46 dem NPM im engeren Sinne zugeordnet werden können, wie das Arbeiten mit Produktdefinitionen, Globalbudgets oder Leistungsaufträgen, nutzen die Gemeinden erheblich weniger. Etwas mehr als jede zehnte Gemeinde (12.4%) definiert ihre Leistungen als Produkte oder Produktgruppen. Rund ein Viertel (26.6%) arbeitet inzwischen mit Rahmenbudgets anstatt detaillierten Vorgaben, was gegenüber 2005 (11.1%) und 2009 (12.7%) einer Verdoppelung des Anteils entspricht. Ebenfalls rund 25 Prozent der Gemeinden setzen Leistungsaufträge in der Verwaltung ein. Allerdings hat sich die Nutzergruppe gegenüber dem Jahr 2009 markant reduziert, von knapp 37 Prozent auf heute 23.9 Prozent der Gemeinden. Ein Grund hierfür dürfte sein, dass sich der administrative Aufwand, welcher mit dem Gebrauch von Leistungsaufträgen verbunden ist, als zu hoch oder umständlich erwiesen hat, weshalb sich verschiedene Gemeinden wieder von dieser Lösung getrennt zu haben scheinen. Allerdings wurde diese Frage etwas anders formuliert in der Umfrage 2017, weshalb der Rückgang auch auf diesen Umstand zurückgeführt werden kann.

Wie bereits oben erwähnt, sind die Kernelemente des NPM vor allem für grössere Verwaltungen interessant, da sich für sie der hohe Implementierungs- und Nutzungsaufwand eher lohnt als für kleine Verwaltungen. In Städten und grossen Gemeinden sind denn auch die einzelnen NPM-Kerninstrumente weit verbreitet, während die kleineren und mittleren Gemeinden sehr wenig damit arbeiten (Steiner 2000).

9.2 Reformen der Gemeindeexekutive

Reformaktivitäten auf Stufe der Gemeindeexekutive zielen in erster Linie auf die Steigerung der Attraktivität des Amtes ab. Dies ist bedingt durch die in vielen (kleineren) Gemeinden vorherrschende Schwierigkeit, interessierte Personen für die Exekutive zu gewinnen. Denkbare Massnahmen könnten beispielsweise eine bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben bis hin zu einer Einführung des «Geschäftsführer-Modells» (siehe Kapitel 8.2) sein. Solche Reformen eignen sich aber nicht für alle Gemeinden gleichermaßen und ziehen eine umfassende organisationale Neuaufstellung der gesamten Verwaltung nach sich, was auf viele Gemeinden abschreckend wirkt. Zwei weniger umfassende Reformaktivitäten, namentlich die Erhöhung der Entschädigung und die Verkleinerung der Exekutive, wurden im Rahmen der Untersuchung abgefragt.

Die Entschädigung der Exekutive variiert umstandsbedingt zwischen den Gemeinden und auch innerhalb der Exekutive stark. Während in kleineren Gemeinden teilweise lediglich Spesenentschädigungen vorgesehen sind, werden in den Grossstädten alle Exekutivmitglieder zu 100 Prozent angestellt. Differenzen innerhalb des Gremiums sind insbesondere in kleineren bis mittelgrossen Gemeinden markant. So ist es möglich, dass die Präsidentin/der Präsident die einzig angestellte Person der Exekutive ist, während die anderen Mitglieder lediglich eine Spesenentschädigung erhalten.²⁵

Konkret zielt die Massnahme der Erhöhung der Entschädigung darauf ab, dass sich das Feld der potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten für die Exekutive erweitert. Durch die Erhöhung der Entschädigung könnte beispielsweise eine allfällige Reduktion des Pensums beim Hauptarbeitserwerb teilweise kompensiert werden, was wiederum das Amt für berufstätige Personen attraktiver macht. Obwohl Untersuchungen zeigen, dass die Mitglieder der Exekutive primär intrinsische Gründe für das Engagement in der Exekutive aufführen und der Milizgedanke in der Schweiz stark verankert ist, wirken pekuniäre Abgeltungen auch als eine Art der Wertschätzung für die geleistete Arbeit.

Schweizweit haben 63 Prozent der Gemeinden die Entschädigung in den letzten 10 Jahren erhöht, während rund ein Prozent dies erfolglos versuchte. In etwas mehr als einem Drittel wurden diesbezüglich keine Massnahmen ergriffen (vgl. Tabelle 47). Die Erhöhung der Entschädigung fand mehrheitlich in den letzten fünf Jahren statt. Dies zeigt, dass die Diskussion über die Erhöhung der Exekutiventschädigung in vielen Gemeinden ein aktuelles Thema ist. Dies

²⁵ Weitere Ausführungen zur Entschädigung der Exekutive werden in Kapitel 5 diskutiert.

könnte auch damit zusammenhängen, dass durch die vermehrten Fusionen grössere Gemeinden entstehen und durch die grössere zeitliche Belastung Spesenentschädigungen vermehrt durch Teilzeitanstellungen abgelöst werden.

Tabelle 47: Erhöhung der Entschädigung der Exekutive nach Sprachregion und Gemeindegrösse.

Erhöhung der Entschädigung	Vor mehr als 5 Jahren	Vor weniger als 5 Jahren	Total Erhöhung	Keine Erhöhung	Ohne Erfolg	N
Schweiz	20.5	42.5	63.0	35.7	1.3	1'752
Sprachregion						
Deutsch	21.1	41.6	62.7	36.0	1.3	1'149
Französisch	18.3	48.6	66.9	31.7	1.4	486
Italienisch	24.8	23.8	48.6	50.4	1.0	101
Rätoromanisch	12.4	43.8	56.2	43.8	0.0	16
Gemeindegrösse						
bis 249	10.9	27.3	38.2	60.0	1.8	110
250-499	21.9	44.4	66.3	33.2	0.5	187
500-999	17.8	43.6	61.4	37.0	1.6	314
1'000-1'999	23.7	44.8	68.5	31.3	0.2	393
2'000-4'999	21.3	46.4	67.7	31.4	0.9	433
5'000-9'999	21.8	45.6	67.4	31.1	1.5	193
10'000-19'999	20.2	27.4	47.6	50.0	2.4	84
20'000-49'999	15.6	21.9	37.5	46.9	15.6	32
50'000 u. mehr	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	6

Bemerkung: Befragungen 2017; Angaben in Prozent.

In der französischsprachigen Schweiz hat fast die Hälfte aller Gemeinden ihre Entschädigung in den letzten fünf Jahren erhöht, was deutlich über dem Schweizer Schnitt liegt. Zusätzlich haben noch 1.4 Prozent der Gemeinden einen erfolglosen Versuch diesbezüglich unternommen, sodass das Thema der Erhöhung der Entschädigung in der Westschweiz am virulentesten erscheint. Dem gegenüber sind die italienischsprachigen Gemeinden am wenigsten von dieser Diskussion betroffen. Die Hälfte der Gemeinden gibt an, keinen Versuch in diese Richtung unternommen zu haben.

Bezüglich Gemeindegrösse fällt auf, dass Kleinstgemeinden (bis 249 Personen) und Gemeinden ab 10'000 Personen deutlich weniger ausgeprägt von dieser Entwicklung betroffen sind. Weniger als 30 Prozent der Gemeinden haben in den letzten fünf Jahren die Entschädigung erhöht. Bei den Grossstädten, welche durchwegs durch vollamtliche Exekutivmitglieder geführt werden, gab es überhaupt keine Erhöhung. In den Grossstädten zielt die öffentliche Diskussion eher in Richtung Deckelung der Entschädigung der Exekutive. Im Band der Gemeinden von 250 bis 9'999 Personen sind die Unterschiede bezüglich Erhöhungen innerhalb der Gruppen klein. Rund 45 Prozent der Gemeinden haben in den letzten fünf Jahren die Entschädigung erhöht. Eine Erklärung könnte sein, dass Gemeinden in diesen Grössenklassen am meisten den Milizgedanken ausreizen. Im Gegensatz zu Kleinstgemeinden kann in diesen Gemeinden nicht mehr von einem vernachlässigbaren zeitlichen Aufwand für ein Exekutivamt ausgegangen werden. Der Sitzungsrhythmus ist hoch und die Führung der teils beträchtlichen Gemeindeverwaltung bedingt eine Präsenz vor Ort. Dadurch steigt der zeitliche Aufwand für ein Amt in der Exekutive, was wiederum den Ruf nach einer höheren Entschädigung oder den Wechsel zu einer Teilzeitanstellung nach sich zieht.

Der Verkleinerung der Exekutive liegt der Gedanke zugrunde, dass für eine kleinere Exekutive auch weniger Personen gefunden werden müssen. Aufgrund der unterschiedlichen Grössen der Exekutive machen diese Massnahmen nicht für alle Gemeinden gleichermassen Sinn. Beispielsweise bestehen im Kanton Genf alle Gemeinden ausser die Stadt Genf aus drei Mitgliedern, währenddessen im Kanton Schwyz die Exekutive in den meisten Gemeinden aus sieben oder neun Personen zusammengesetzt ist. Ebenso betrifft die Schwierigkeit der Kandidatensuche nicht alle Gemeinden im gleichen Masse (vgl. Kapitel 5.2.3).

Folglich hat schweizweit gesehen nur jede sechste Gemeinde ihre Exekutive verkleinert (vgl. Tabelle 48). Lediglich 5.2 Prozent haben diese Reorganisation in den letzten 5 Jahren getätigt, während knapp 2 Prozent einen erfolglosen Versuch unternommen haben. In den deutschschweizerischen Gemeinden haben immerhin 14 Prozent der Gemeinden eine solche Reduktion vor mehr als 5 Jahren vorgenommen. In der französisch- und italienischsprachigen Schweiz steht in rund 90 Prozent der Gemeinden eine Verkleinerung nicht zur Debatte.

Bezüglich der Gemeindegrösse ergeben sich zwischen den verschiedenen Gruppen wenig Unterschiede. In den Kleinstgemeinden bis 249 Personen ist eine Verkleinerung am wenigsten aktuell, während in den Kleinstädten immerhin fast ein Drittel die Anzahl der Exekutivmitglieder reduziert hat. Dies geschah jedoch grossmehrheitlich vor mehr als fünf Jahren. Die Tatsache, dass in Kleinstgemeinden am wenigsten über die Verkleinerung der Exekutive diskutiert wird, könnte darauf zurückzuführen

sein, dass für die meist langjährig in der Gemeinde wohnhaften Einheimischen die Eigenständigkeit der Gemeinde als zentral erachtet wird und sich so mehr Personen für die Exekutive engagieren sowie eine längere Amtsdauer üblich ist. So haben diese Gemeinden auch weniger Probleme, Personen für die Exekutive zu finden und der Ruf nach einer höheren Entschädigung ist weniger stark verbreitet (vgl. Tabelle 47).

Tabelle 48: Verkleinerung der Exekutive nach Sprachregion und Gemeindegrösse.

Verkleinerung der Exekutive	Vor mehr als 5 Jahren	Vor weniger als 5 Jahren	Total Verkleinerung	Keine Verkleinerung	Ohne Erfolg	N
Schweiz	11.3	5.2	16.5	81.7	1.8	1'753
Sprachregion						
Deutsch	14.0	5.7	19.7	78.2	2.1	1'148
Französisch	6.6	4.5	11.1	87.7	1.2	487
Italienisch	4.9	2.0	6.9	92.1	1.0	102
Rätoromanisch	0.0	12.5	12.5	81.3	6.2	16
Gemeindegrösse						
bis 249	7.2	0.9	8.1	91.9	0.0	111
250-499	10.6	3.2	13.8	86.2	0.0	188
500-999	11.5	5.4	16.9	82.2	0.9	314
1'000-1'999	10.9	5.6	16.5	81.7	1.8	393
2'000-4'999	12.0	6.2	18.2	78.6	3.2	434
5'000-9'999	9.4	5.8	15.2	83.8	1.0	191
10'000-19'999	21.1	7.1	28.2	64.7	7.1	85
20'000-49'999	6.5	3.2	9.7	90.3	0.0	31
50'000 u. mehr	16.7	0.0	16.7	83.3	0.0	6

Bemerkung: Befragungen 2017; Angaben in Prozent.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass in vielen Gemeinden eine Erhöhung der Entschädigung eine weit verbreitete Reformmassnahme ist, welche insbesondere in den letzten fünf Jahren eine grosse Aktualität aufgewiesen hat. Im Gegensatz dazu wird eine Verkleinerung der Exekutive nur in den wenigsten Gemeinden als Reformmassnahme in Betracht gezogen. Mit der zunehmenden Komplexität der Aufgaben auf Gemeindeebene ist davon auszugehen, dass der Ruf nach der Erhöhung der Entschädigung der Exekutive auch zukünftig anhält.

10 Formen der kommunalen Aufgabenerbringung

Dieses Kapitel widmet sich der Aufgabenerbringung durch die Gemeinden. Dabei interessiert nicht nur, welche Aufgaben die Gemeinden erbringen, sondern vor allem auch, welche Aufgaben sie in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und mit privaten Anbietern erfüllen. Der Handlungsspielraum der Gemeinden variiert von Kanton zu Kanton. Über weite Strecken legen kantonale Gesetze fest, welche Aufgaben von den Gemeinden übernommen werden müssen und unter welchen Umständen sie an Dritte delegiert werden können.

Was die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen anbelangt, so postuliert das Subsidiaritätsprinzip, dass die Aufgaben, sofern machbar, möglichst nahe bei den Bürgern erbracht werden. Wie weit die Gemeinden selbstständig für eine Aufgabe aufkommen können, hängt jedoch von ihrer Leistungsfähigkeit und der Art der Aufgabe ab. Übersteigt eine Aufgabe die Leistungsfähigkeit der Gemeinde oder bestehen gute Gründe, dass die Aufgaben in einer einheitlichen Form erbracht werden müssen, so anbietet sich die Verlagerung auf die kantonale Ebene. Werden die Aufgaben auf der kommunalen Ebene belassen, so werden Aufgaben, welche die Kapazitäten der Gemeinde übersteigen oder keine genügend grosse Nachfrage aufweisen, in Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Nachbargemeinden oder durch den privaten Sektor erbracht.

In der Gemeindeschreiberbefragung 2017 wurde den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern eine Liste mit 32 Aufgaben vorgelegt. Für jede dieser Aufgaben konnten die Gemeinden angeben, ob diese von der Gemeinde selbst (Eigenerbringung), in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (interkommunale Zusammenarbeit) oder durch private Anbieter erbracht wird.

10.1 Eigenerbringung

Grossmehrheitlich werden die Aufgaben durch die Gemeinden selbst erbracht. Betrachtet man die Gesamtzahl der Nennungen (Anzahl antwortende Gemeinde=1'744, Anzahl erwähnte Aufgaben=46'482), so werden rund 48 Prozent der Aufgaben von den Gemeinden selbst erfüllt.

Nicht erstaunlich ist, dass praktisch alle Gemeinden angeben, dass sie für die Gemeindeexekutive und die Gemeindeverwaltung (Einwohnerdienste, Finanzen) selbst zuständig sind (vgl. Tabelle 49), gehören diese Aufgaben doch zur Grundvoraussetzung einer selbstständigen (und nicht durch den Kanton verwalteten) Gemeinde.

Tabelle 49: Eigenerbringung von Gemeindeaufgaben.

Anteil der Gemeinden	Aufgabenbereich
> 90%	Gemeindebehörden Gemeindeverwaltung (Einwohnerdienste, Finanzverwaltung)
60-89%	Privatverkehr Sport und Sportanlagen Bewilligung von Baugesuchen Landschafts- und Ortsbildschutz Kultur Raum- und Zonenplanung Umweltschutz öffentliche Bauten
40-59%	Volksschule Wasserversorgung gemeindepolizeiliche Aufgaben Abwasser- und Kanalisation
20-39%	Integration von Ausländern Sozialhilfe Abfall und Entsorgung Jugendarbeit Betreuung von Asylsuchenden öffentlicher Verkehr Wirtschaftsförderung familienergänzende Kinderbetreuung Feuerwehr Energieversorgung Unterstützung und Betreuung von älteren Personen Informatik
< 20%	Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen Alters- und Pflegeheime Betreuung von Drogenabhängigen Spitex

Bemerkung: Gruppirt nach Prozentanteil der Gemeinden mit eigener Aufgabenerbringung in den vorgegebenen Aufgabenbereichen. $N_{\min}=1'726$, $N_{\max}=1'771$; Befragung 2017.

Bei den übrigen Aufgabenbereichen sind es dann jeweils weniger als 90 Prozent der Gemeinden, die angeben, dass sie selbst für die Aufgabe zuständig sind. Bei Planung, Bauen, Verkehr, Umwelt, Sport und Kultur liegt der Wert zwischen 60 und 89 Prozent; im Bereich der Wasserversorgung, bei Abwasser und Kanalisation, der Volksschule und gemeindepolizeilichen Aufgaben liegt der Wert bei 40 bis 59 Prozent.

Zu 20 bis 39 Prozent sind die Gemeinden nach eigener Angabe selbst zuständig für Abfall und Entsorgung, Informatik, Sozialhilfe, Jugendarbeit, Betreuung von Asylsuchenden, familienergänzende Kinderbetreuung, Unterstützung und Betreuung von älteren Personen, öffentlicher Verkehr und Energieversorgung, Wirtschaftsförderung und die Feuerwehr, während weniger als 20 Prozent der Gemeinden sich alleine mit der Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, der Betreuung von Drogenabhängigen, Alters- und Pflegeheimen und der Spitex befassen.

Bei den nicht in Eigenbringung angebotenen Leistungen muss unterschieden werden zwischen Aufgaben, welche die Gemeinden nicht erfüllen müssen, weil sie für die Gemeinde nicht notwendig sind oder weil sie von den entsprechenden Problemen nicht betroffen sind, und Aufgaben, die sie zwar erfüllen, die sie aber nicht allein erbringen, sondern für die sie – wie wir weiter unten noch sehen werden – mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten oder auf private Anbieter zurückgreifen.

Eine typische Aufgabe, die lediglich ein Drittel der Gemeinden betrifft, ist die Betreuung von Drogenabhängigen. Auch die Betreuung von Asylsuchenden, die Integration von Ausländern, Wirtschaftsförderung und Jugendarbeit betreffen nicht alle Gemeinden.

Praktisch alle Gemeinden müssen sich demgegenüber mit der Wasserversorgung, der Bewilligung von Baugesuchen, der Raum- und Zonenplanung, Feuerwehraufgaben, Abwasser und Kanalisation und der Abfallentsorgung befassen.

10.2 Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden

Es können drei Formen der interkommunalen Zusammenarbeit unterschieden werden: die öffentlich-rechtliche Körperschaft, die Körperschaft nach privatem Recht sowie Vertragslösungen (Steiner 2016). Tabelle 50 zeigt, bei welchen Aufgaben die Gemeinden am häufigsten mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten und welche Form der Zusammenarbeit in diesen Bereichen am häufigsten gewählt wird.

Mehr als die Hälfte der Gemeinden arbeitet in den Bereichen Spitex, Feuerwehr und Alters- und Pflegeheime mit einer anderen Gemeinde zusammen (vgl. Tabelle 50). Zwischen 40 und 50 Prozent sind es bei der Unterstützung und Betreuung älterer Personen, bei der Sozialhilfe, bei der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie bei der Abfallentsorgung, der Energieversorgung, bei Abwasser-Kanalisation und dem öffentlichen Verkehr. Der Blick auf die Aufgabenbereiche zeigt, dass es vor allem in Aufgabenbereichen zu einer Zusammenarbeit kommt, in denen sich die Aufgabenerfüllung in einem grösseren Gebiet aufgrund der technischen Möglichkeiten und Herausforderungen besser erbringen lässt respektive bei denen eine professionelle Aufgabenerbringung nur bei genügend grossen Fallzahlen gewährleistet werden kann. Die IKZ erscheint somit als geeignete Möglichkeit, ohne das Zusammenlegen von Gemeinden Skalenerträge zu realisieren.

Zwischen 30 und 40 Prozent der Gemeinden stützen sich in den Bereichen Jugendarbeit, Volksschule, gemeindepolizeiliche Aufgaben, Wasserversorgung, Informatik für die Gemeindeverwaltung und Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen auf die IKZ ab. In den übrigen Aufgabenbereichen geschieht dies noch etwas weniger häufig. Es handelt sich dabei teilweise um Aufgaben, welche in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben, wie etwa die Informatik oder die Jugendarbeit. Künftig ist hier mit einer Zunahme der IKZ zu rechnen, da gerade in der Informatik Skalenerträge realisiert werden können und die Investitionskosten hoch sind.

Was die gewählte Organisationsform der Zusammenarbeit anbelangt, so dominiert die öffentlich-rechtliche Körperschaft gefolgt von einer Vertragslösung sowie privatrechtlichen Körperschaften. Vor allem in den Bereichen der Alters- und Pflegeheime, der Spitex und der Unterstützung und Betreuung älterer Personen mag es erstaunen, dass es relativ häufig zu einer Zusammenarbeit in der Form einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft kommt, würde man hier verstärkt auch einfachere Lösungen vermuten, welche etwas mehr Handlungsspielraum ermöglichen. Tatsächlich finden sich in diesen Bereichen auch Vertragslösungen oder privatrechtliche juristische Personen, aber die öffentlich-rechtliche Form kommt trotzdem noch etwas häufiger zum Einsatz. Weniger erstaunlich sind die öffentlich-rechtlichen Körperschaften in den klassischen Infrastrukturbereichen Abwasser und Kanalisation, Wasserversorgung und Abfall sowie in den Bereichen der sozialen Sicherheit (Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung), der Schule und dem öffentlichen Verkehr, welche häufig ein grösseres Einzugsgebiet betreffen respektive benötigen. Zudem spielt in diesen Bereichen die demokratische Mitbestimmung der Bevölkerung entweder mit Blick auf die Kosten oder hinsichtlich der Mitsprache in der Ausgestaltung eine

wichtige Rolle. Interessant ist schliesslich die Feuerwehr, die früher von den Gemeinden selbst gestellt wurde und die heute zu den Bereichen mit der häufigsten interkommunalen Zusammenarbeit gehört. Hier kommen öffentlich-rechtliche Körperschaften und Vertragslösungen etwa gleich häufig vor. Vertragslösungen dürften vor allem kleinere Gemeinden betreffen, die sich über einen Vertrag die Leistungen einer Stützpunktfeuerwehr in einer grösseren Gemeinde sichern. Ein ähnliches Muster auf etwas tieferen Niveau zeigt sich auch bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben.

Tabelle 50: Anteil der Gemeinden mit interkommunaler Zusammenarbeit nach Zusammenarbeitstyp.

Aufgabenbereich	IKZ total	IKZ mit Vertrag	IKZ mit öffentlich-rechtlicher juristischer Person	IKZ mit privatrechtlicher juristischer Person
Spitex	67.0	18.8	29.5	18.6
Feuerwehr	62.0	29.1	31.8	1.0
Alters- und Pflegeheime	57.4	11.9	32.9	12.6
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	48.5	12.0	26.5	9.9
Sozialhilfe	48.2	17.7	29.2	1.3
Abfallentsorgung	44.5	14.5	21.8	8.1
Energieversorgung	44.2	10.1	15.4	18.8
familienergänzende Kinderbetreuung	43.7	13.2	17.6	13.0
Abwasser-Kanalisation	42.0	11.3	27.9	2.8
öffentlicher Verkehr	40.4	6.9	25.5	8.1
Jugendarbeit	36.2	18.0	12.6	5.6
gemeindepolizeiliche Aufgaben	36.0	18.8	15.9	1.3
Volksschule	35.9	14.5	20.7	0.7
Wasserversorgung	33.8	9.2	19.0	5.6
Gemeindeverwaltung: Informatik	32.4	16.7	7.3	8.4

Aufgabenbereich	IKZ total	IKZ mit Vertrag	IKZ mit öffentlich-rechtlicher juristischer Person	IKZ mit privatrechtlicher juristischer Person
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	31.6	5.9	23.0	2.7
Wirtschaftsförderung	25.3	5.2	15.7	4.4
Betreuung von Asylsuchenden	24.9	9.9	12.5	2.6
Betreuung von Drogenabhängigen	21.9	5.9	12.9	3.1
Integration von Ausländern	19.0	5.3	11.0	2.6
Kultur	18.2	5.9	8.7	3.5
Raum- und Zonenplanung	13.5	3.1	5.3	5.1
Bewilligung von Baugesuchen	12.3	5.7	4.3	2.4
Landschafts- und Ortsbildschutz	12.0	2.3	6.7	3.0
Sport/Sportanlagen	11.7	3.8	5.6	2.4
Umweltschutz	8.5	1.8	5.6	1.0
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigung)	8.5	2.1	3.8	2.6
öffentliche Bauten	6.9	1.5	2.8	2.6
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	5.4	3.2	1.0	1.2
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	4.1	2.2	1.6	0.3
Gemeindeverwaltung: insgesamt	3.1	2.1	0.8	0.2
Gemeindebehörden	0.7	0.3	0.4	0.1

Bemerkung: $N_{\min}=1'726$, $N_{\max}=1'771$; Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Für viele kleine Gemeinden bietet die Zusammenarbeit mit einer Nachbargemeinde den Vorteil, dass Skaleneffekte genutzt werden können und dass Dienstleistungskosten, deren Fix- und Lohnkostenanteile zu hoch für eine einzelne Gemeinde wären, abgedeckt werden. Gesteigert werden kann ebenfalls die Professionalität. Da die interkommunale Zusammenarbeit aufgabenspezifisch organisiert wird, fällt es leichter, den optimalen Perimeter zu wählen.

Entsprechend erstaunt es nicht, dass die IKZ häufig als Alternative zu Gemeindefusionen diskutiert wird. Bemängelt wird allerdings, dass die demokratische Mitbestimmung der Bevölkerung aufgrund der grösseren Zahl an Akteuren nicht im selben Masse wie bei der Eigenerbringung garantiert werden kann.

Im Vergleich zu früher ist die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wichtiger geworden. Für den Zeitraum 2005–2009 gaben fast 75 Prozent der Gemeinden an, dass sie verstärkt auf die IKZ zurückgegriffen hätten. Im Zeitraum 2012–2017 hat sich diese Verstärkung abgeschwächt, sie bleibt jedoch positiv: 56 Prozent der Gemeinden geben in der aktuellen Befragung an, dass sie die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert hätten und in praktisch keiner Gemeinde hat die Zusammenarbeit abgenommen. Interessanterweise gibt es keinen linearen Zusammenhang mit der Gemeindegrösse, sodass davon auszugehen ist, dass in kleinen Gemeinden die Zusammenarbeit intensiviert wird, weil sonst die Gemeinden die Aufgaben kaum mehr erbringen können, während in grossen Gemeinden die Zusammenarbeit ansteigt, weil sich die Gemeinden mit zusätzlichen Aufgaben konfrontiert sehen oder bestimmte Aufgaben für kleinere Nachbargemeinden erbringen.

10.3 Aufgaben, die in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erbracht werden

Im Vergleich zur interkommunalen Zusammenarbeit ist die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen bei den Schweizer Gemeinden weit weniger verbreitet (vgl. Tabelle 51). Lediglich knapp 9 Prozent der Aufgaben werden von den Gemeinden in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erbracht. Am häufigsten geschieht dies in den Bereichen Informatik (27.6 %), Zonenplanung (22.1 %), Energieversorgung (15.8 %), Abfall/Entsorgung (14.7 %) und familienergänzende Kinderbetreuung (17.1 %).

Am stärksten betroffen sind die Bereiche, für die spezialisierte Kenntnisse notwendig sind und die zu einem Themenbereich gehören, der sich stetig weiterentwickelt, wie die Informatik oder die Raum- und Zonenplanung. Seit der Änderung des Raumplanungsgesetzes ist die Aufgabe der Gemeinden in diesem Bereich komplizierter geworden (vgl. die Revision der Nutzungs- und Richtpläne). Auch die grossen öffentlichen Bauten sind ein Bereich, wo regelmässig private Unternehmen in die Planung und Realisierung miteinbezogen werden. Der grösste Teil der anderen Gemeindeaufgaben weist demgegenüber nur eine geringe Verflechtung mit dem privaten Sektor auf.

Tabelle 51: Anteil der Gemeinden, welche mit privaten Anbietern zusammenarbeiten.

Aufgabenbereich	Anteil
Gemeindeverwaltung: Informatik	27.6
Raum- und Zonenplanung	22.1
familienergänzende Kinderbetreuung	17.1
Energieversorgung	15.8
Abfallentsorgung	14.7
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	13.4
Landschafts- und Ortsbildschutz	13.3
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	12.8
öffentliche Bauten	10.5
öffentlicher Verkehr	8.6
Alters- und Pflegeheime	8.5
Spitex	8.5
Bewilligung von Baugesuchen	8.5
Betreuung von Asylsuchenden	6.1
Jugendarbeit	6.1
Wasserversorgung	4.9
Abwasser-Kanalisation	4.8
Integration von Ausländern	4.5
Kultur	4.2
Betreuung von Drogenabhängigen	3.4
gemeindepolizeiliche Aufgaben	3.3
Wirtschaftsförderung	3.3
Umweltschutz	3.2
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	3.2
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	3.0
Sport/Sportanlagen	1.9
Sozialhilfe	1.4
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	0.7
Volksschule	0.6
Feuerwehr	0.6
Gemeindeverwaltung: insgesamt	0.5
Gemeindebehörden	0.3

Bemerkung: $N_{\min}=1'726$, $N_{\max}=1'771$; Befragung 2017; Angaben in Prozent.

In rund 30 Prozent (N=1'771) der Gemeinden hat die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern zugenommen und in praktisch keiner Gemeinde ist sie zurückgegangen. Weiter lässt sich zeigen, dass die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern mit zunehmender Gemeindegrösse ansteigt (vgl. Tabelle 52), was auf die grössere Zahl von Aufgaben zurückzuführen ist.

Tabelle 52: Entwicklung der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern nach Gemeindegrösse.

Gemeindegrösse	abgenommen	gleich geblieben	zugenommen	N
bis 249	0.9	79.8	19.3	109
250-499	1.6	76.4	22.0	191
500-999	2.6	68.8	28.6	311
1'000-1'999	2.2	65.3	32.4	401
2'000-4'999	2.0	68.0	29.9	441
5'000-9'999	2.6	56.9	40.5	195
10'000-19'999	2.4	56.5	41.2	85
20'000 u. mehr	0.0	60.5	39.5	38
Total	2.1	67.2	30.7	1'771

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

10.4 Der Einfluss des Gemeindekontextes

Wie verschiedentlich erwähnt, kann die Aufgabenerbringung nicht unabhängig von der Grösse der Gemeinde diskutiert werden. Grössere Gemeinden haben eine breitere Aufgabepalette und es kann davon ausgegangen werden, dass die kleinen und bevölkerungsarmen Gemeinden eher von anderen Gemeinden, dem Kanton oder privaten Anbietern abhängig sind, während die Städte über mehr Mittel verfügen, um ihre Aufgaben selbst zu erfüllen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch die Städte dazu neigen, auf Dritte zurückzugreifen, und dies in mehreren Bereichen. Zudem sind auch mit Blick auf die Sprachregionen Unterschiede zu erwarten. In diesem Abschnitt soll abschliessend zuerst der Grad der Eigenerbringung in Gemeinden unterschiedlicher Grösse und in den verschiedenen Sprachregionen dargestellt werden. Danach wird überprüft, in welchem Mass die Gemeindegrösse und die Zugehörigkeit zu einer Sprachregion dazu führt, dass die Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und zusammen mit privaten Anbietern erbracht werden.

Tabelle 53 zeigt die Erbringung der Dienstleistungen durch Gemeinden unterschiedlicher Grösse. Die Tabelle ist nach dem Grad der Selbsterbringung geordnet. Praktisch alle Gemeinden haben ihre Gemeindebehörden und eine eigene Verwaltung. Zu Ausnahmen kommt es, wenn die Gemeinde mangels Behördenmitgliedern unter Aufsicht des Kantons gestellt wird oder in den eher seltenen Fällen der Verwaltungszusammenlegungen. Für die Baugesuche, die öffentlichen Bauten und den privaten Verkehr sind auch bei den kleinsten Gemeinden mindestens 60 Prozent selbst zuständig, während die Anteile in den grössten Gemeinden deutlich höher liegen. Auffallend ist der Bereich der Wasserversorgung, bei dem die Eigenerbringung ganz ähnlich wie beim Abwasser zurückgeht oder keinem klaren Trend folgt. Der Grund hierfür dürften die stark verbreiteten Zusammenarbeitslösungen sein, die sich praktisch für sämtliche Gemeindegrössen anbieten.

In den Bereichen Raum- und Zonenordnung, Landschaftsschutz, und Umweltschutz sind unter den kleinsten Gemeinden noch 50 Prozent selbstständig aktiv, wobei dieser Anteil in den grösseren Gemeinden wiederum deutlich grösser ist. Bei den Polizeiaufgaben findet sich ein etwas spezieller u-förmiger Verlauf. Hierfür könnten die unterschiedlichen Bedürfnisse der Gemeinden sowie die kantonalen Besonderheiten, wonach in gewissen Kantonen die Polizeiaufgaben bei den Gemeinden und in anderen beim Kanton liegen, verantwortlich sein.

Ein interessanter Bereich ist die Informatik, wo nur in den grössten Gemeinden eine interne Lösung verbreitet ist. Aber auch Sport und Kultur erbringen vor allem die grösseren Gemeinden selbstständig, ebenso die Schule, die Sozialhilfe oder die Feuerwehr.

Die in Tabelle 53 dargestellten Zahlen verdeutlichen, dass die Gemeinden mit zunehmender Grösse für mehr Aufgaben zuständig sind und diese verstärkt auch selbst erbringen sowie dass gewisse Aufgaben naturgemäss in einem grösseren Perimeter erbracht werden müssen oder können.

Tabelle 53: Erbringung der Aufgaben durch die Gemeinden in Eigenerstellung nach Gemeindegrösse.

Aufgabenbereich	Gemeindegrösse							
	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000 u. mehr
Gemeindebehörden	97.1	97.3	96.8	97.7	99.1	99.0	98.8	100.0
Gemeindeverwaltung: insgesamt	84.3	92.5	93.0	96.0	98.6	98.4	100.0	97.3
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	77.8	88.9	92.7	95.0	96.4	98.5	92.9	89.2
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	71.3	82.4	87.6	90.0	95.9	97.9	97.6	100.0
Bewilligung von Baugesuchen	66.4	67.7	70.2	70.4	81.4	90.6	86.9	83.3
öffentliche Bauten	65.4	72.4	70.9	76.6	83.3	88.0	85.7	89.2
Wasserversorgung	63.9	54.0	54.2	63.9	55.7	58.2	48.2	43.2
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigung)	62.9	66.8	64.8	67.1	77.8	76.0	71.1	83.3
Raum- und Zonenplanung	55.1	50.8	53.4	56.1	69.5	71.9	73.8	83.8
Landschafts- und Ortsbildschutz	54.7	48.7	56.7	59.6	70.4	73.1	78.6	75.7
Abwasser/Kanalisation	52.3	48.6	50.2	51.3	50.1	53.4	55.4	73.0
Umweltschutz	51.9	61.7	69.5	76.2	78.9	84.4	81.0	83.3
gemeindepolizeiliche Aufgaben	51.4	48.1	46.7	41.2	38.1	39.9	57.1	62.2
Gemeindeverwaltung: Informatik	48.1	41.7	41.0	35.7	34.9	39.9	41.2	70.3
Abfall/Entsorgung	33.3	42.2	38.3	41.0	39.7	34.0	40.0	64.9
Kultur	30.8	49.7	65.3	71.6	77.6	74.1	70.6	73.0
Sport/Sportanlagen	27.8	53.8	72.6	79.1	83.5	86.6	89.4	89.2
Integration von Ausländern	24.3	26.6	35.0	38.7	41.1	49.7	57.6	70.3
Wirtschaftsförderung	21.0	20.5	30.1	34.3	40.0	45.8	51.8	67.6

Aufgabenbereich	Gemeindegrösse							
	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000 u. mehr
öffentlicher Verkehr	19.8	20.7	19.7	24.9	26.9	25.8	25.0	37.8
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	19.6	17.2	19.7	17.2	20.0	28.0	31.8	43.2
Volksschule	11.1	24.7	48.6	57.5	65.4	79.4	83.5	78.4
Energieversorgung	11.1	11.8	17.7	20.1	21.3	28.6	23.8	33.3
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	9.3	7.9	10.7	16.8	18.4	22.7	19.5	48.6
Feuerwehr	9.3	13.8	20.6	29.9	44.2	58.0	76.5	70.3
Sozialhilfe	7.5	15.2	25.6	34.2	46.7	69.3	78.8	83.8
Jugendarbeit	6.7	13.5	17.2	20.6	30.1	45.4	60.0	62.2
familienergänzende Kinderbetreuung	5.7	9.0	15.3	22.2	27.8	30.1	41.2	44.4
Betreuung von Asylsuchenden	3.8	6.9	20.4	25.1	32.8	32.0	41.2	35.1
Betreuung von Drogenabhängigen	3.8	3.2	5.9	8.6	10.0	15.5	16.5	18.9
Alters- und Pflegeheime	1.9	2.1	2.6	3.8	9.4	21.5	20.5	37.8
Spitex	1.0	1.6	2.3	3.0	3.5	8.9	2.4	18.9
N _{min}	104	183	306	385	426	190	82	36
N _{max}	108	192	314	399	440	194	85	37

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent; geordnet nach dem Anteil der selbständigen Aufgabenerbringung der kleinsten Gemeinden.

Von Interesse sind des Weiteren die Unterschiede zwischen den Sprachregionen. Tabelle 54 zeigt, dass in den deutsch- und italienischsprachigen Gemeinden die aufgeführten Aufgaben häufiger von den Gemeinden selbst erbracht werden. Auffallend ist weiter, dass vor allen in den Bereichen Umweltschutz, Volksschule, Sozialhilfe, Betreuung von Asylsuchenden und Feuerwehr die französischsprachigen Gemeinden deutlich weniger häufig angeben, dass sie diese Aufgaben selbst erbringen.

Tabelle 54: Erbringung der Aufgaben durch die Gemeinde in Eigenerstellung nach Sprachregion.

Aufgabenbereich	Deutsch	Französisch	Italienisch
Gemeindebehörden	98.7	96.0	100.0
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	95.4	87.3	100.0
Gemeindeverwaltung: insgesamt	95.3	95.6	99.0
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	91.4	88.7	90.3
öffentliche Bauten	84.6	62.4	77.7
Umweltschutz	84.2	48.1	76.5
Sport/Sportanlagen	81.9	58.9	67.0
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigung)	78.0	52.7	69.0
Bewilligung von Baugesuchen	77.6	68.7	89.2
Kultur	71.7	54.4	76.7
Landschafts- und Ortsbildschutz	69.9	44.2	72.3
Raum- und Zonenplanung	65.7	51.4	60.8
Volksschule	64.4	30.3	71.8
Wasserversorgung	60.7	45.0	74.8
Abwasser/Kanalisation	56.3	43.4	31.7
gemeindepolizeiliche Aufgaben	50.8	32.2	18.4
Sozialhilfe	49.3	13.4	40.8
Integration von Ausländern	45.1	26.6	31.4
Feuerwehr	43.3	18.6	15.5
Gemeindeverwaltung: Informatik	39.0	38.8	45.6
Wirtschaftsförderung	38.5	25.2	49.0
Abfall/Entsorgung	38.0	46.8	25.2
Betreuung von Asylsuchenden	34.0	5.1	7.8
Jugendarbeit	32.4	13.4	15.7
öffentlicher Verkehr	31.8	8.9	5.9
Energieversorgung	23.4	14.3	6.8
familienergänzende Kinderbetreuung	23.3	22.4	9.8
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	20.9	20.0	26.0

Aufgabenbereich	Deutsch	Französisch	Italienisch
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	19.4	7.1	22.0
Betreuung von Drogenabhängigen	11.9	2.7	4.0
Alters- und Pflegeheime	10.6	2.5	5.9
Spitex	4.3	1.7	4.9
N _{max}	1'187	481	104
N _{min}	1'150	466	100

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent; geordnet nach Anteil Eigenerstellung deutschsprachige Gemeinden.

Bekanntlich sind die Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz deutlich kleiner als in der Deutschschweiz. Demzufolge könnte vermutet werden, dass die in Tabelle 54 gefundenen Differenzen nicht auf kulturelle Unterschiede, wie beispielsweise einer geringeren Bedeutung der kommunalen Ebene in der Westschweiz, zurückzuführen sind, sondern der etwas anderen Gemeindestruktur geschuldet sind. Wie weit es bei der Erbringung der Aufgaben durch die Gemeinden kulturelle Unterschiede gibt, lässt sich mit den Regressionsanalysen überprüfen, welche dieses Kapitel abschliessen.

Tabelle 55 bestätigt, dass in den grösseren und in den deutschsprachigen Gemeinden mehr Aufgaben von den Gemeinden selbst erbracht werden. Weiter zeigt sich, dass Vertragslösungen bei der IKZ vor allem eine Deutschschweizer Lösungsform sind, während die Westschweizer Gemeinden eher zu öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden tendieren. Solche Lösungen sind auch häufiger in kleineren Gemeinden anzutreffen. Privatrechtliche Körperschaften sind etwas häufiger in den deutschsprachigen sowie in den grösseren Gemeinden anzutreffen und dasselbe gilt auch für private Anbieter.

Es gibt also tatsächlich kulturelle Unterschiede. In der Deutschschweiz sind die Gemeinden für mehr Aufgaben selbst verantwortlich, und wenn es zu einer Zusammenarbeit kommt, bevorzugen sie Vertragslösungen oder die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern. In der französischsprachigen Schweiz sind die Gemeinden für etwas weniger Aufgaben selbst zuständig und bevorzugen öffentlich-rechtliche Körperschaften im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Tabelle 55: Verschiedene Formen der Leistungserbringung nach Gemeindegrösse und Sprachregion (Standardisierte Beta-Koeffizienten).

	Eigenerbringung	IKZ-Vertrag	IKZ - öffentlich-rechtliche juristische Person	IKZ - privat-rechtliche juristische Person	Zusammenarbeit mit Privaten
Einwohner (ln)	0.363***	-0.209***	-0.089***	0.035***	0.128***
Deutschsprachige Gemeinden (1)	0.302***	0.252***	-0.227***	0.063***	0.068***
Rsquare adj.	0.265	0.086	0.066	0.005	0.023

Bemerkung: Die Regressionsanalyse zeigt, dass die Einwohnergrösse (logarithmiert) und die Zugehörigkeit zum deutschsprachigen Raum unabhängig voneinander einen positiven Einfluss auf das Ausmass der Eigenerbringung haben (erste Kolonne). Adj. Rsquare bezeichnet die Güte des Modells. Mit den beiden Variablen werden 27 Prozent der Varianz (der abhängigen Variablen) erklärt. N=1'750; Befragung 2017; lineare Regression.

11 Gemeindefusionen

In zahlreichen OECD-Ländern wurden ab Mitte des 20. Jahrhunderts gross angelegte Territorialreformen durchgeführt. Man erhoffte sich durch die zu meist national angestossenen Reformprogramme Einsparungen und eine Steigerung der Qualität bei der Aufgabenerfüllung. Diese Erwartungen wurden nicht immer erfüllt. Während die Qualität der Leistungserstellung in der Regel erhöht werden konnte, konnten die Kosteneinsparungen selten realisiert werden und die Distanz zwischen den Gemeinden und der Bevölkerung hat tendenziell zugenommen (Steiner et al. 2016).

Im Vergleich zu anderen Ländern blieb die Gemeindestruktur in der Schweiz für eine lange Zeit relativ stabil, in den vergangenen drei Jahrzehnten haben Gemeindefusionen als Reformstrategie jedoch auch hierzulande an Bedeutung gewonnen (Steiner/Kaiser 2016). Die Projekte werden mit ähnlichen Argumenten wie im übrigen Europa initiiert.

1850, zwei Jahre nach der Gründung des Schweizer Bundesstaates, zählte die Schweiz 3'203 Gemeinden, 1990 waren es immer noch 3'021. Seither wurden deutlich mehr Gemeinden fusioniert und deren Zahl hat sich per 2021 auf 2'172 reduziert. Oft handelt es sich bei den Gemeindefusionen in der Schweiz um Zusammenschlüsse von zwei Gemeinden, zum Teil auch um kleine Gruppenfusionen. Grössere Gemeindestrukturereformen, wie diejenige im Kanton Glarus im Jahr 2011, sind die Ausnahme.

11.1 Gemeindefusionen in der Schweiz seit 2010

Im Untersuchungszeitraum von 2010 bis 2021 sind in der Schweiz 424 Gemeinden verschwunden, was einer Abnahme des Gemeindebestands um 16.3 Prozent entspricht (vgl. Abbildung 35). Allerdings variiert die Fusionstätigkeit zwischen den einzelnen Kantonen stark. Die grösste Gemeindestrukturreform erfolgte im Kanton Glarus, wo die Zahl der Gemeinden per 1.1.2011 von 25 auf 3 Gemeinden sank. Während Land- und Regierungsrat ursprünglich ein Modell mit 10 Gemeinden favorisierten, entschied sich die Glarner Landsgemeinde zugunsten dieser radikalen Gebietsreform. Des Weiteren weisen die Kantone Neuenburg, wo die Gemeindezahl fast um die Hälfte reduziert wurde (von 53 auf 27 Gemeinden; -49.1%), sowie der Kanton Graubünden (von 180 auf 101; -43.9%) eine sehr starke Fusionstätigkeit auf. Auch der Kanton Tessin (von 169 auf 111 Gemeinden; -34.3%) sowie der Kanton Freiburg (von 168 auf 128 Gemeinden; -23.8%) können der Gruppe der Kantone mit einer hohen Fusionstätigkeit zugeordnet werden. Auffallend ist, dass all diese Kantone in der Südostschweiz und Westschweiz liegen.

Eine mittelintensive Fusionstätigkeit mit einer Abnahme der Gemeindezahl zwischen 11 und 20 Prozent weisen die Kantone Waadt, Jura, Wallis, Bern und Solothurn auf. Eine geringe Fusionstätigkeit mit einer Differenz der Gemeindezahl zwischen 2010 und 2021 von zwischen 1 und 10 Prozent findet sich in den Kantonen St. Gallen, Luzern, Zürich, Uri, Aargau sowie Schaffhausen. In den restlichen Kantonen blieb der Gemeindestand seit 2010 beziehungsweise teilweise auch deutlich länger unverändert. Es sind dies die Kantone Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Auser Rhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Genf. Es handelt sich hierbei mehrheitlich – nebst Genf und den beiden Basel – um Zentralschweizer und Ostschweizer Kantone.

Abbildung 35: Fusionen in der Schweiz zwischen 2010 und 2021 nach Kanton.

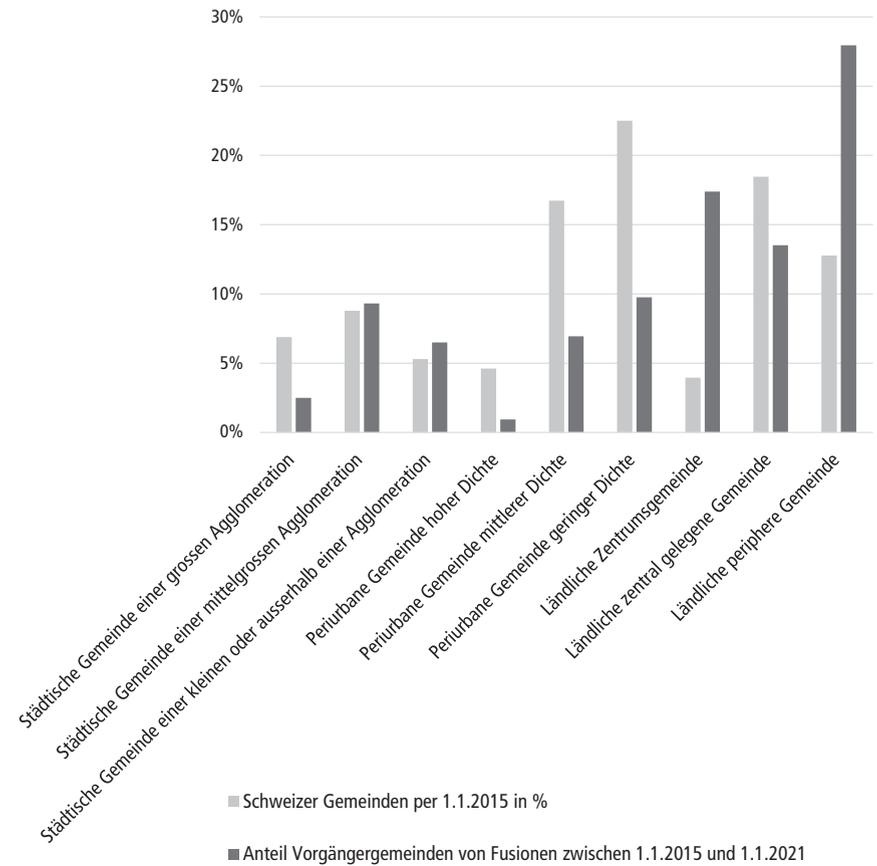


Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent

Bei Gemeindefusionen wird oft vermutet, dass sich vor allem strukturschwache Gemeinden zu diesem radikalen Schritt entschliessen. Die These wird mit einer Analyse der Gemeindefusionen nach Gemeindetypologie geprüft. Die Gemeindetypologie 2012, eine Raumgliederung des BFS, unterteilt die Schweizer Gemeinden in 9 Typen, wobei städtischer Charakter, Dichte, Grösse und Erreichbarkeit als Unterscheidungskriterien hinzugezogen werden (BFS 2017b). Für die Untersuchung wurden sämtliche Gemeindefusionen zwischen dem 1.1.2015 und dem 1.1.2021 berücksichtigt. Es sind dies insgesamt 267 Vorgängergemeinden, die zu 87 Nachfolgegemeinden fusioniert wurden. Abbildung 36 zeigt, wie sich die Schweizer Gemeinden auf die 9 Gemeindetypen der Gemeindetypologie verteilen und wie viele an den Fusionen beteiligte Gemeinden anteilmässig welchem Gemeindetyp angehören.

Die Auswertung verdeutlicht, dass fast drei von zehn Fusionsgemeinden (27.9%) zum Typus der ländlichen peripheren Gemeinden gehören und damit dieser Gemeindetypus deutlich öfter an Fusionsprojekten beteiligt ist, als deren Verbreitung in der Schweiz vermuten liesse. Die These kann also gestützt werden, dass Fusionen primär im ländlichen Raum durchgeführt werden. Ebenfalls überdurchschnittlich stark vertreten an Fusionsprojekten sind ländliche Zentrumsgemeinden, wovon 17.4 Prozent fusioniert haben. Diese mögen die Zentren der neu gebildeten Gemeinden bilden. Deutlich untervertreten an Fusionsprojekten in Relation zu ihrer Verbreitung in der Schweiz sind die drei Typen der periurbanen Gemeinden. Bei ihnen scheint der Wille, selbstständig zu bleiben, nach wie vor gross und sie sind

Abbildung 36: Fusionen nach Gemeindetyp.



Bemerkung: Berücksichtigt wurden sämtliche in der Schweiz durchgeführten Gemeindefusionen zwischen 1.1.2015 und 1.1.2021.

im Umfeld von Städten an die Lebensadern der Wirtschaft und des gesellschaftlichen Lebens angeschlossen. Auch städtische Gemeinden einer grossen Agglomeration fusionieren sehr selten, weil sie alle Aufgaben selbstständig erfüllen können. Sowohl bei den Städten wie auch den periurbanen Gemeinden wird oft von proaktiv initiierten Fusionsprojekten gesprochen, die nicht aus einer Not, sondern aus strategischen Positionierungsüberlegungen Sinn machen können. Es scheint, dass dieser Gedanke in der Praxis bislang eher wenig Resonanz findet.

11.2 Fusionsdiskussionen und -projekte

Gemeindefusionen sind in der Schweiz kein Tabuthema, wie die Analyse der erfolgreich realisierten Fusionen gezeigt hat. In der Befragung der Gemeindefusionen und Gemeindefusionen wird der Trend bestätigt: Zwischen 2010 und 2017 wurde in knapp der Hälfte (48.8%) der Schweizer Gemeinden über einen möglichen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert (vgl. Tabelle 56). Dieser Wert liegt sehr nahe an demjenigen der vorangehenden Befragung 2009/2010, bei welcher 49.9 Prozent und damit ebenfalls rund die Hälfte der Gemeinden angaben, mit einer oder mehreren Nachbargemeinden über Fusionen diskutiert zu haben (in der Zeitperiode 2005 bis 2009/2010).

Zwischen den Sprachregionen bestehen deutliche Unterschiede: So haben in der Deutschschweiz lediglich zwei von fünf Gemeinden einen möglichen Zusammenschluss diskutiert (39.4%), was klar unter dem Schweizer Wert liegt (-9.4 Prozentpunkte gegenüber dem Schweizer Wert). In den anderen drei Sprachregionen wurden Fusionen überdurchschnittlich oft thematisiert: In der französischsprachigen Schweiz sind es knapp zwei Drittel der Gemeinden (63.6%; +14.8 Prozentpunkte gegenüber dem Schweizer Wert), bei den italienischsprachigen Gemeinden 78.3 Prozent (+29.5 Prozentpunkte), in der rätoromanischen Schweiz 87.5 Prozent (+38.7 Prozentpunkte). Dies hat mit der Kleinheit der Gemeinden in diesen Sprachregionen zu tun.

Tabelle 56: Fusionsdiskussionen seit 2010 nach Sprachregion.

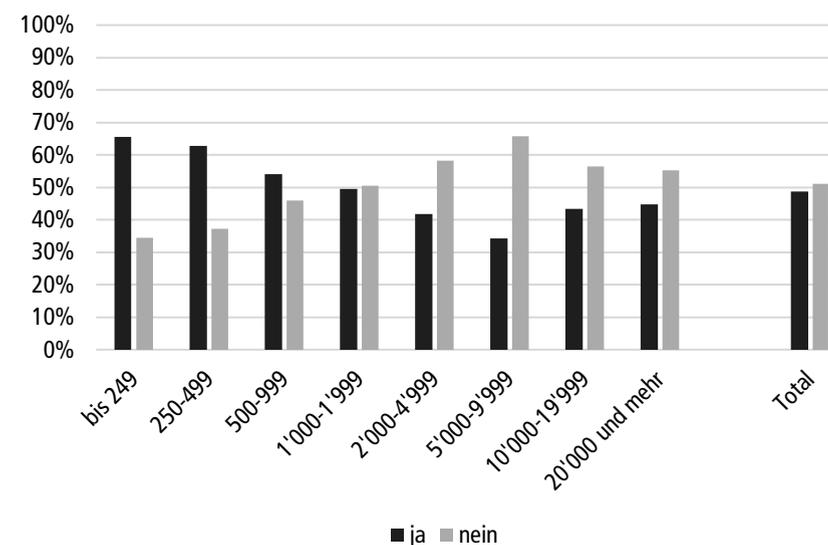
Fusionsdiskussion	D	F	I	R	CH	Diff D	Diff F	Diff I	Diff R
Ja	39.4	63.6	78.3	87.5	48.8	-9.4	14.8	29.5	38.7
Nein	60.6	36.4	21.7	12.5	51.2				
N	1'184	497	106	16	1'803				

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Die Häufigkeit von Fusionsdiskussionen in den Schweizer Gemeinden hat im Jahr 2017 im Vergleich zu 20 Jahren zuvor deutlich zugenommen – 1998 gaben 18.2 Prozent der Befragten an, dass Fusionen in ihrer Gemeinde diskutiert werden, 2017 ist es fast die Hälfte aller Gemeinden.

Die Gemeindegrösse hat einen Einfluss auf Fusionsdiskussionen. Dies ist nicht erstaunlich, sind es doch oft die kleinen Gemeinden, die finanzielle Probleme haben und Mühe bekunden, genügend Mitglieder für die Exekutive zu finden. Eine Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden kann in dieser Situation einen möglichen Lösungsweg darstellen. Die Resultate der Befragung 2017 verdeutlichen, dass es die kleinsten Gemeinden sind, die am häufigsten Fusionsdiskussionen führen (vgl. Abbildung 37). Bei den Kleinstgemeinden bis 249 Einwohnerinnen und Einwohner sind es rund zwei Drittel (65.5%), bei den Gemeinden mit 250 bis 499 Einwohnenden beinahe gleich viel (62.8%). In den grösseren Gemeinden ab 2'000 Einwohnern sowie in den Städten werden Zusammenschlüsse mit Nachbargemeinden hingegen unterdurchschnittlich oft diskutiert.

Abbildung 37: Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: N=1'803; Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Die Gemeinden wurden ebenfalls gefragt, ob bei ihnen aktuell ein konkretes Fusionsprojekt auf der politischen Agenda steht (vgl. Tabelle 57). Dies trifft auf 6.6 Prozent der Gemeinden zu. Interessant ist, dass bei rund einem

Sechstel der antwortenden Gemeinden (16.6%) seit 2010 zwar ein konkretes Fusionsprojekt auf der Agenda stand, dieses jedoch erfolglos abgebrochen wurde.

Aufgeschlüsselt nach Sprachregionen zeigt sich, dass die italienischsprachige (22.6%) und die rätoromanische Schweiz (18.8%) klar am fusionsfreundlichsten sind. Hier gibt es die meisten konkreten Projekte. In der französischsprachigen (26.1%) und in der italienischsprachigen (23.6%) Schweiz sind hingegen überdurchschnittlich viele Projekte abgebrochen worden. Die meisten erfolgreich realisierten Fusionsprojekte finden sich in der rätoromanischen (37.5%) und in der italienischsprachigen (11.3%) Schweiz.

Tabelle 57: Konkrete Fusionsprojekte seit 2010 nach Sprachregion.

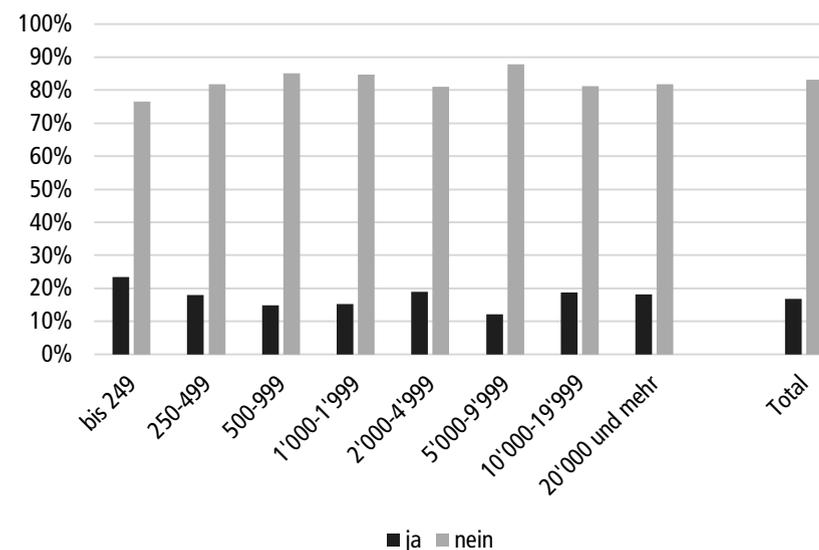
Fusionen	D	F	I	R	CH	Diff D	Diff F	Diff I	Diff R
Nein	77.2	58.8	35.8	37.5	69.3	+7.9	-10.5	-33.5	-31.8
Neue Gemeinde besteht bereits	4.7	8.0	11.3	37.5	6.3	-1.6	+1.7	+5.0	+31.2
Fusion wurde genehmigt	0.6	1.2	6.6	0.0	1.1	-0.5	+0.1	+5.5	-1.1
Fusionsprojekt wird geprüft	5.3	5.8	22.6	18.8	6.6	-1.3	-0.8	+16.0	+12.2
Wurde abgebrochen	12.2	26.1	23.6	6.3	16.6	-4.4	+9.5	+7.0	-10.3
N	1'183	498	106	16	1'803				

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Die konkreten Fusionsprojekte werden in einem weiteren Schritt nach Gemeindegrösse aufgeschlüsselt (vgl. Abbildung 38). Bei den Gemeinden mit einem konkreten Fusionsprojekt wurden die drei Antwortkategorien «Ja, die neue Gemeinde besteht bereits», «Ja, die zuständigen Instanzen haben das Projekt genehmigt» und «Ja, ein Fusionsprojekt wird geprüft» eingeschlossen. Insgesamt gibt es schweizweit in rund jeder sechsten Gemeinde (16.8%) ein konkretes Fusionsprojekt. Bereits in der Befragung 2009/2010 betrug dieser Wert rund 16 Prozent (Ladner et al. 2013). Überdurchschnittlich häufig finden sich Vorhaben in den Kleinstgemeinden mit bis zu 249 Einwohnern, wovon beinahe ein Viertel (23.5%) in ein konkretes Fusionsprojekt involviert ist. Weniger konkrete Fusionsprojekte als in der Schweizer Durchschnittsgemeinde gibt es in Gemein-

den mit 500 bis 1'999 Einwohnenden und am wenigsten in den grossen Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnerinnen und Einwohnern (12.2%).

Abbildung 38: Konkrete Fusionsprojekte nach Gemeindegrösse.



Bemerkung: Berechnung der konkreten Fusionsprojekte schliesst die folgenden drei Antwortkategorien ein: «Ja, die neue Gemeinde besteht bereits», «Ja, die zuständigen Instanzen haben das Projekt genehmigt» und «Ja, ein Fusionsprojekt wird geprüft»; N=1'503; Befragung 2017.

11.3 Rolle des Kantons bei Fusionsprojekten

Gemeindefusionen sind ein kantonsspezifisches Phänomen, da die kantonale Rechtslage und die Anreizsysteme für Fusionen von Kanton zu Kanton variieren. Auch die unterschiedlichen Gemeindestrukturen, Gemeindeanzahl und Gemeindegrössen führen zu unterschiedlichen Ausgangslagen (vgl. Tabelle 3). Seit 2000 wurden Gemeindefusionen in 15 der 26 Kantone durchgeführt (BFS 2021). Anders als zum Teil in anderen Ländern sind Gemeindefusionen in der Schweiz grösstenteils freiwillig, Zwangsfusionen sind kaum üblich. Dies ist auf die Bestandesgarantie zurückzuführen, wonach es den Gemeinden selbst überlassen ist, ob sie unabhängig bleiben oder mit anderen Gemeinden fusionieren wollen. Zwar sind in rund der Hälfte der Schweizer Kantone Zwangsfusionen rechtlich möglich, diese sind jedoch ultima ratio und werden äusserst selten durchgesetzt (Rühli 2012).

Zahlreiche Kantone bieten ihren Gemeinden bei Fusionen Unterstützungsmassnahmen an bzw. setzen Anreize (Kaiser 2014). Diese können finanzieller oder nicht finanzieller Art sein. Einige Beiträge werden nur ausbezahlt, wenn tatsächlich eine Fusion zustande kommt, andere sind sogenannte «à fonds perdu»-Beiträge, auf deren Rückzahlung verzichtet wird. Kantone bieten ihren Gemeinden bei Zusammenschlüssen beispielsweise finanzielle Anreize in Form von Finanzhilfen für Fusionsabklärungen oder Fusionsprojekte, Entschuldungen oder Garantien beim Finanzausgleich an. Nicht finanzielle Unterstützung beinhaltet Beratungsleistungen und Arbeitshilfen (z.B. Leitfaden, Musterdokumente) (Steiner/Kaiser 2013b).

Im Rahmen dieser Buchpublikation wird der Frage nachgegangen, welche Rolle der Kanton bei Gemeindefusionen aus Sicht der Gemeinden einnehmen sollte. Die Gemeindegliederbefragung zeigt, dass sich die Schweizer Gemeinden vom Kanton bei Fusionsprojekten in erster Linie eine beratende und unterstützende Funktion wünschen, und zwar auf Wunsch der Gemeinde hin (55.8%). Etwas weniger als ein Drittel der Befragten (29.7%) spricht sich für sanften Druck seitens des Kantons beispielsweise mittels eines finanziellen Anreizsystems für Gemeindegliederzusammenschlüsse aus. Klar weniger oft werden die Optionen einer passiven Rolle des Kantons («geht den Kanton nichts an»; 9.2%) und die Möglichkeit von Zwangsfusionen (5.2%) genannt.

Tabelle 58: Rolle des Kantons im Zusammenhang mit Fusionen nach Sprachregion.

Fusionen	D	F	I	R	CH	mit Fusionsdiskussion*	ohne Fusionsdiskussion
Aktive Rolle mit Möglichkeit zur Zwangsfusion	4.3	6.5	9.5	6.3	5.2	7.4	3.2
Aktive Rolle mit «sanftem Druck»	23.3	42.9	37.1	50.0	29.7	39.1	20.6
Beratung und Unterstützung falls gewünscht	63.9	39.6	44.8	37.5	55.8	46.8	64.5
Geht den Kanton nichts an	8.6	11.0	8.6	6.3	9.2	6.8	11.6
N	1'174	492	105	16	1'787	870	911

Bemerkung: *6 Gemeinden haben nicht beide Fragen beantwortet. Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Der Anteil der Gemeinden, die sich vom Kanton lediglich Beratung und Unterstützung bei Gemeindefusionen wünscht, ist in der Deutschschweiz überdurchschnittlich hoch (63.9%), in den anderen drei Sprachregionen liegt dieser zwischen 37 und 45 Prozent (vgl. Tabelle 58). Eine aktive Rolle des Kantons – beispielsweise mit finanziellen Anreizen – findet in der rätoromanischen Schweiz am meisten Anklang (50%), gefolgt von den französischsprachigen (42.9%) und den italienischsprachigen Gemeinden (37.1%), während diese Variante in den Deutschschweizer Gemeinden deutlich weniger beliebt ist (23.3%). Die Möglichkeit von Zwangsfusionen findet in allen vier Sprachregionen bei weniger als 10 Prozent der Gemeinden Anklang. Die Haltung, dass Gemeindegliederzusammenschlüsse den Kanton nichts angehen, ist – im Vergleich zu den anderen Sprachregionen – in den französischsprachigen Gemeinden am verbreitetsten (11%).

Die politische Kultur in der Schweiz, dass Gemeindefusionen ein freiwilliger Entscheid der Gemeinden bleiben sollen, manifestiert sich in der Befragung klar. Kantone und Gemeinden zeigen ähnliche Präferenzen. Mit Anreizen wird versucht, die Gemeinden zu einem lokalen politischen Handeln zu bewegen, das sowohl aus Finanzierungssicht wie auch aus Leistungssicht nachhaltig ist und nicht eine Politik auf Kosten anderer Staatsebenen fördert. Dass die Bevölkerung diese anreizorientierte Strategie unterstützt, zeigt die doch beträchtliche Anzahl bereits erfolgreich durchgeführter Fusionen. Der Trend dürfte in den kommenden Jahren so weitergehen.

12 Beratung in den Gemeinden

Externe Beratungsleistungen für den öffentlichen Sektor haben in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Darunter werden im Rahmen dieser Buchpublikation Expertinnen und Experten aus dem ökonomischen und gesellschaftlichen Bereich oder Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verstanden, die im Auftrag von öffentlichen Verwaltungen ad hoc bezahlte Beratungsleistungen erbringen, oft mit Fokus auf Prozesse, Strukturen der öffentlichen Verwaltung oder auf policies (Steiner et al. 2018). Nicht in diese Definition eingeschlossen sind demnach persönliche Politikberatung, unbezahlte Beratungsleistungen zuhanden der Gemeinden oder interne Beratung.

12.1 Verbreitung externer Beratung auf kommunaler Ebene

Die Gründe, externe Beratung in Anspruch zu nehmen, sind vielfältig. So kann es sein, dass eine Gemeinde in einem bestimmten Gebiet keine oder zu wenig interne Expertise aufweist und deshalb auf externe Beratung angewiesen ist. Verwaltungsangestellte beispielsweise sind nicht immer in der Lage, komplexe Aufgabenfelder zu bearbeiten oder umfangreiche Veränderungsprozesse durchzuführen. Als möglicher Grund kommt auch infrage, dass intern zu wenig oder keine freien Kapazitäten vorhanden sind, beispielsweise für die Durchführung eines Reformprojekts. Ein weiterer Faktor ist, dass externe Beraterinnen und Berater in der Regel als objektiver wahrgenommen werden und deshalb – beispielsweise bei einer Machbarkeitsstudie für eine Gemeindefusion – auf sie zurückgegriffen wird (Steiner et al. 2018). Fachleuten aus der Verwaltung hingegen fehlt in aller Regel diese neutrale Position zwischen den Behörden und der Bevölkerung (Willener 2009). Es kann aber auch sein, dass externe Beraterinnen bzw. Berater beigezogen werden, damit sie für ein bestimmtes Vorhaben als «Sündenböcke» herhalten, beispielsweise wenn ein Vorhaben in der Bevölkerung unbeliebt ist. Ein weiterer Beweggrund kann sein, weil es sozusagen «in Mode» ist und von anderen Gemeinden auch so gehandhabt wird (Steiner/Kaiser/Reichmuth 2017).

Die Befragung 2017 verdeutlicht, dass externe Beratungsleistungen auf Gemeindeebene recht verbreitet sind. Mehr als zwei Drittel der Schweizer Gemeinden (68.6%) haben im Zeitraum von 2012 bis 2017 Leistungen von Beratungsunternehmen, Forschungsinstituten oder anderen Expertinnen und Experten in Anspruch genommen (vgl. Tabelle 59). Nach Sprachregion betrachtet zeigt sich, dass die Deutschschweizer Gemeinden am häufigsten externe Beratung nutzen (71.1%). In den anderen drei Sprachregionen sind Be-

ratungsleistungen zwar etwas seltener, aber dennoch relativ häufig. Der Anteil der Gemeinden, die externe Beratung in Anspruch nehmen, liegt dabei fast gleichauf: In der italienischsprachigen Schweiz beträgt dieser 64.2 Prozent, in der französischsprachigen Schweiz 64 Prozent und in der rätoromanischen Schweiz 62.5 Prozent.

Tabelle 59: Inanspruchnahme von externer Beratung nach Sprachregion.

Externe Beratung	D	F	I	R	CH	Diff D	Diff F	Diff I	Diff R
Ja	71.1	64.0	64.2	62.5	68.6	+2.5	-4.6	-4.4	-6.1
Nein	28.9	36.0	35.8	37.5	31.4				
N	1'191	505	106	16	1'818				

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

Nach Gemeindegrösse betrachtet zeigt sich, dass externe Beraterinnen und Berater insbesondere in den Städten sehr stark nachgefragt sind (vgl. Tabelle 60). Die grossen Städte, die sich an der Befragung beteiligt haben, nehmen allesamt externe Beratung in Anspruch (100%), bei den kleineren Städten mit 10'000 bis 19'999 Einwohnenden sind es 95.3 Prozent, bei den mittelgrossen Städten (20'000 bis 49'999 Einwohnerinnen und Einwohner) 93.8 Prozent. Eine ebenfalls sehr hohe Rate von 87.2 Prozent weisen die grossen Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnenden aus. Unter den Gemeinden mit 2'000 bis 4'999 Einwohnerinnen und Einwohnern nehmen immerhin noch rund drei Viertel (76.7%) externe Beratung in Anspruch. Auch unter den Gemeinden mit 1'000 bis 1'999 Einwohnenden (67.4%), 500 bis 999 Einwohnenden (58.3%) und denjenigen mit 250 bis 499 Einwohnenden (54.7%) setzt mehr als die Hälfte auf externe Beraterinnen bzw. Berater. Am wenigsten verbreitet sind externe Beraterinnen und Berater bei den Kleinstgemeinden (34.8%).

Der Einsatz von externen Beraterinnen und Beratern wird kontrovers diskutiert. Zwar konnte die Akzeptanz von externer Beratung im öffentlichen Sektor im Zuge der NPM-Reformen erhöht werden (Lapsley/Oldfield 2001) und diese können durch ihre Objektivität zur erfolgreichen Durchführung von Reformvorhaben, zur Vertrauensbildung in die Behörden und zur Verbesserung der Angebote in den Städten und Gemeinden beitragen. Es gibt jedoch auch kritische Stimmen bezüglich der Korrektheit und Vertrauenswürdigkeit der Arbeitsergebnisse von externen Beraterinnen und Beratern. Auch bezüglich

Tabelle 60: Inanspruchnahme von externer Beratung nach Gemeindegrösse.

Beratung	Gemeindegrösse								
	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000-49'999	50'000 u. mehr
Mit externer Beratung	34.8	54.7	58.3	67.4	76.7	87.2	95.3	93.8	100.0
Ohne externe Beratung	65.2	45.3	41.7	32.6	23.3	12.8	4.7	6.2	0.0
N	115	201	324	408	451	196	85	32	6
Total	1'818								

Bemerkung: Befragung 2017; Angaben in Prozent.

deren Legitimität wird Kritik geäussert (Kropp/Kuhlmann 2013), da externe Berater nicht in einem demokratischen Prozess ausgewählt werden und dennoch einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung in den Gemeinden haben können (Hood/Jackson 1991).

12.2 Aufgabengebiete mit externer Beratung

In Tabelle 61 wird betrachtet, in welchen Aufgabenbereichen die Schweizer Gemeinden am häufigsten externe Unterstützung in Anspruch nehmen. Über alle Gemeinden hinweg ist die externe Unterstützung bei IT-Leistungen am meisten verbreitet (61.8%). Mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden nimmt temporäre Projektunterstützung in Anspruch (51.1%), dicht gefolgt von der IT-Beschaffung (49.6%). Danach folgen die Unterstützung bei Verwaltungsaufgaben (44%) und bei verwaltungsinternen Reorganisationen (41%). Zwischen 30 und 40 Prozent der Gemeinden setzen bei Abklärungen und/oder Umsetzungen interkommunaler Zusammenarbeit (38.7%), für Abklärungen und/oder Umsetzungen einer Fusion (33.6%) bzw. für das Erstellen eines Leitbildes (31.8%) auf externe Beratung. Immerhin noch ein Viertel oder mehr der befragten Gemeinden nimmt externe Beratung für Evaluationen (29.3%), für Prozessoptimierungen (29.1%), für Mediation (27%), für die strategische Positionierung der Gemeinde (25.5%) bzw. für Unterstützung bei der Personalrekrutierung in Anspruch (25%). Verhältnismässig we-

Tabelle 61: Dienstleistungsbereiche, für welche die Gemeinden externe Unterstützung in Anspruch nehmen: die drei beliebtesten Angebote nach Gemeindegrösse.

Dienstleistung	Gemeindegrösse									
	Schweiz	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000-49'999	50'000 u. mehr
IT-Leistungen	61.8	46.2	58.1	55.4	59.9	62.6	67.7	75.0	-	100.0
Temporäre Projektunterstützung	51.1	43.6	-	-	48.7	54.5	67.6	69.6	75.9	100.0
IT-Beschaffung	49.6	-	-	41.4	47.8	50.7	-	69.1	-	100.0
Unterstützung Verwaltungsaufgaben	44.0	-	44.7	-	-	-	-	-	-	-
Verwaltungsinterne Reorganisation	41.0	-	-	-	-	-	62.1	-	72.4	100.0
Abklärung/Umsetzung IKZ	38.7	43.6	50.5	-	-	-	-	-	-	-
Abklärung/Umsetzung Fusion	33.6	48.7	-	39.5	-	-	-	-	-	-
Erstellen des Leitbildes	31.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Evaluationen	29.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prozessoptimierung	29.1	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Mediation	27.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Strateg. Positionierung der Gemeinde	25.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unterstützung Personalrekrutierung	25.0	-	-	-	-	-	-	-	69.0	100.0
Setzen von Legislaturzielen	20.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abklärung/Umsetzung Sparmassnahmen	12.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
N _{min}	1'213	38	101	183	267	339	168	78	29	5
N _{max}	1'230	40	105	186	275	345	170	81	30	6

Bemerkung: Bei identischen Prozentangaben sind ausnahmsweise mehr als drei Angebote aufgeführt. Befragung 2017; Angaben in Prozent.

nig verbreitet ist die externe Beratung, wenn es um das Setzen von Legislaturzielen (20.2%) oder um Abklärungen zu bzw. Umsetzen von Sparmassnahmen geht (12.7%).

Die Nachfrage nach externer Unterstützung in den verschiedenen Aufgabebereichen ist durchaus abhängig von der Gemeindegrösse. Der Übersichtlichkeit halber werden in Tabelle 61 lediglich die drei jeweils beliebtesten Angebote nach Gemeindegrösse ausgewiesen (vgl. Tabelle 61). Dabei zeigt sich, dass die drei am meisten nachgefragten Dienstleistungen von externen Beratern denn auch bei der Mehrheit der Gemeindegrössen Kategorien unter die Top 3 fällt – so gehört externe Beratung bei IT-Leistungen mit Ausnahme der Städte mit 20'000 bis 49'999 Einwohnenden bei allen Grössen Kategorien zu den Top 3. Bei der temporären Projektunterstützung sind es die Kleinstgemeinden (bis 249 Einwohnende) sowie die Gemeinden mit 1'000 und mehr Einwohnenden und die Städte. Auch die IT-Beschaffung liegt bei der Mehrheit der Gemeindegrössen Kategorien in der Spitzengruppe. Bei den weiteren Dienstleistungen von externen Beratern und Beraterinnen zeigt sich, dass diese tendenziell eher bei den kleineren Gemeinden oder aber dann bei den Städten unter die Top 3 fallen. So gehört die Unterstützung bei Verwaltungsaufgaben, die Abklärung bzw. Unterstützung bei IKZ sowie die Abklärung bzw. Unterstützung bei Fusionen tendenziell eher bei kleineren Gemeinden zur Spitzengruppe, bei den Städten finden sich hingegen Dienstleistungen wie verwaltungsinterne Reorganisationen, Prozessoptimierungen und Unterstützung bei der Personalrekrutierung.

13 Politische Gemeinde: Quo vadis?

Im Schlusskapitel dieser Buchpublikation sollen die wichtigsten Erkenntnisse der Gemeindeschreiberbefragung 2017 zusammengefasst und ein Blick in die Zukunft gewagt werden. Denn in den kommenden Jahren stellt sich eine zentrale Frage: Politische Gemeinde – Quo vadis?

Die meisten Gemeinden schätzen ihre Autonomie gegenüber Bund und Kanton nur als gering bis mittelmässig ein. Detailliertere Analysen ergeben, dass der kantonale Kontext eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt: In den Deutschschweizer Kantonen wird die Autonomie im Durchschnitt höher wahrgenommen als in den zentralisierteren Kantonen der lateinischen Schweiz. Im Vergleich zu 1994, 2005 und 2009 haben die Schweizer Gemeinden ihre Einschätzung der Gemeindeautonomie nach unten korrigiert – eine nicht sorglos zu beachtende 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 Schweizer Gemeinden sich als relativ leistungsfähig einschätzen und das Leistungsniveau stabil geblieben ist. Die Probleme und Bedürfnisse der Gemeinden sind jedoch je nach Aufgabebereich, Einwohnerzahl und Sprachregion unterschiedlich. Gegenüber vergangenen Befragungen konnten insbesondere bei der Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, bei der Betreuung von Drogenabhängigen sowie bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben Verbesserungen bei der Aufgabenerfüllung erzielt werden, während die Leistungsfähigkeit bei der Raum- und Zonenplanung, bei der Bewilligung von Baugesuchen und in der Informatik 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 Aufgabebereichen. Eine Anzahl Gemeinden steht vor der stetigen Herausforderung, ihre Leistungen qualitativ hochstehend erbringen zu können. Von einem kritischen Zustand kann jedoch schweizweit keineswegs gesprochen werden.

Nach Einschätzung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber zeigt die Bevölkerung ein mittleres Interesse an der Gemeindepolitik. Bezüglich der Zufriedenheit mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der Ge-

meinde funktioniert, gibt es keinen signifikanten Unterschied zwischen kleineren und grösseren Gemeinden. Jedoch zeigt die Erhebung, dass die Wahlbeteiligung mit zunehmender Gemeindegrösse zurückgeht.

Die insgesamt stärkste Partei in den Gemeindeexekutiven bildet mit einem Sitzanteil von rund 40 Prozent diejenige der «Parteilosen», nur knapp die Hälfte der Exekutivsitze ist in den Händen der vier Bundesratsparteien, wobei die FDP mit rund 17 Prozent der Sitze die stärkste Partei bleibt, gefolgt von CVP und SVP mit rund 12 Prozent und der SP mit knapp 8 Prozent. Frauen sind in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden nach wie vor stark untervertreten.

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

Die Gemeinden sind offen für Reformen. Einzelne betriebliche Massnahmen und Anpassungen werden zahlreich umgesetzt, während sich bei grossen NPM-Reformpaketen eine gewisse Ernüchterung eingestellt hat. Als Reformstrategie klar an Bedeutung gewonnen haben Gemeindefusionen. Knapp die Hälfte der Schweizer Gemeinden diskutiert über einen möglichen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden – überdurchschnittlich häufig in der lateinischen Schweiz. Dies deutet darauf hin, dass sich die Zahl der Gemeinden in der Schweiz auch in den kommenden Jahren weiter verringern könnte.

Gut die Hälfte der Gemeinden hat die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden weiter ausgebaut, in vielen Gemeinden hat sie sich auf einem hohen Niveau stabilisiert. Im Bedarfsfall sind die Schweizer 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.

Der Stellenwert externer Beratung auf kommunaler Ebene wurde im aktuellen Gemeindegovernance-Monitoring zum ersten Mal aufgenommen, da eine Neigung zu einer vermehrten Inanspruchnahme externer Beratung durch die Gemeinden beobachtet werden kann. In der Tat zeigt sich, dass gut zwei Drittel der Schweizer Gemeinden im Zeitraum von 2012 bis 2017 Leistungen von Beratungsunternehmen, Forschungsinstituten oder anderen Expertinnen und Experten in Anspruch genommen haben, insbesondere bei IT-Leistungen und -Beschaffungen sowie für die temporäre Projektunterstützung.

Herausforderungen für die Zukunft

Die Analyse der Schweizer Gemeinden in dieser Buchpublikation zeigt eine grundsätzlich gut funktionierende Staatsebene, die in den vergangenen Jahren notwendige Reformen sachte, aber durchaus kontinuierlich vorgenommen hat. Metaphorisch gesprochen könnte man von einem Patienten sprechen, der alles andere als auf der Intensivpflegestation liegt, sondern höchstens den Ratsschlag, ein wenig mehr Fitness zu betreiben, beherzigen müsste.

Trotz dieser positiven Anamnese: Eine Selbstgenügsamkeit wäre fehl am Platz, denn die kommenden Jahre werden für die politischen Gemeinden durchaus anspruchsvoll. Ein Blick auf die strategischen Herausforderungen und die dadurch notwendigen strukturellen sowie ressourcenmässigen Anpassungen soll dies verdeutlichen.

Die COVID-19-Pandemie hat der digitalen Transformation der Gemeinden einen Schub verliehen. Durch das verordnete Homeoffice und die Reduktion des Publikumsverkehrs ist der Bedarf nach digital erbrachten staatlichen Dienstleistungen deutlich gestiegen. Dabei geht es nicht nur um Anpassungen am Front-End, d. h. an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bevölkerung, sondern auch um eine Neugestaltung der Prozesse der Leistungserbringung. Es ist davon auszugehen, dass die neuen Möglichkeiten in den kommenden Jahren die Art und Weise der Leistungserbringung und Konfiguration der Gemeindeverwaltung deutlich ändern werden. Insbesondere Künstliche Intelligenz könnte Routineentscheide automatisieren (z. B. maschinell ausgeführte Steuerveranlagungen mit potenzieller Betrugserkennung) oder die Arbeit von Verwaltungsangestellten unterstützen (z. B. durch Chat Bots oder intelligenter Steuerung des motorisierten Individualverkehrs).

Der gesellschaftlich zu beobachtende Wertewandel macht auch vor den Gemeinden nicht halt und fordert bereits heute Reformen ein. Obwohl der Frauenanteil mit einem akademischen Abschluss seit Jahren kontinuierlich wächst und heutzutage in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen bei Frauen sogar höher liegt als bei Männern, ist der Anteil Frauen in den Exekutiven nach wie vor gering, und auch bei Entwicklungsperspektiven für weibliche Mitarbeitende in der Verwaltung besteht Nachholbedarf. Zudem bestehen Erwartungen, dass die Gemeinden ihren Beitrag zur Nachhaltigkeit und zur Schonung der natürlichen Ressourcen leisten. Damit stellt sich die Herausforderung, dass die staatlichen Aufgaben konsequent auf ihren Ressourcenverbrauch und den ökologischen Fussabdruck hin überprüft werden müssen und wie durch angepasste Prozesse und das Setzen von Anreizen (Nudging) Verhaltensänderungen bewirkt werden können.

In der Gesellschaft ist eine Tendenz zu beobachten, dass föderalistische Lösungen nicht mehr *per se* als besser erachtet werden, sondern dass aus Sicht eines beträchtlichen Anteils der Öffentlichkeit gewissen Normen national oder sogar international zum Durchbruch verholfen werden soll. Gerade die COVID-19-Pandemie hat diesbezüglich zu Kritik geführt, denn es zeigte sich, dass ökonomische, gesundheitliche und ökologische Herausforderungen nicht vor Gemeinde- und Kantonsgrenzen haltmachen. Hier sind Gemeinden gefordert, auf die lokalen Bedürfnisse einzugehen, gleichzeitig aber trotz ihrer nach wie vor hohen Autonomie auch die Interessen des Landes oder einer Agglomeration bzw. Metropolitanregion im Auge zu behalten.

Der demografische Wandel schreitet weiter voran und die Bevölkerung in den Gemeinden wird älter. Betreuungsangebote für Betagte und hindernisfreie Dienstleistungen sind für manche Gemeinden eine kostspielige und anspruchsvolle Herausforderung. Gleichzeitig führt der gesellschaftliche Wandel auch zu einem steigenden Bedarf an Betreuungsangeboten für Kinder jeglichen Alters, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu stärken.

Jede Gemeinde muss grundsätzlich ihre eigene Lösung finden, wie sie mit strukturellen Anpassungen auf die genannten Herausforderungen reagieren will. Dabei ist zu hoffen, dass die Gemeinden weiterhin gegenseitig voneinander lernen, denn die Gemeinden können durchaus als bedeutsame Laboratorien der Schweiz bezeichnet werden.

Der Trend hin zu einer variablen Geometrie des Staates dürfte anhalten. Nicht jede Gemeindeaufgabe benötigt das gleiche Einzugsgebiet. Städtische Agglomerationen, aber auch Berggebiete könnten mit einer variablen Geometrie Skaleneffekte und Qualitätssteigerungen beim Leistungsangebot erzielen, gleichzeitig auf die Bedürfnisse in der einzelnen Gemeinde oder sogar im Quartier besser eingehen. Dort, wo für eine Vielzahl Gemeindeaufgaben ein grösserer Perimeter Sinn macht, mögen Gemeindefusionen Sinn machen. Insbesondere die hohen Kosten der digitalen Transformation bei gleichzeitig potenziell weit reichenden Möglichkeiten der Skalierung werden wohl ein gewichtiger Treiber hin zu dieser Entwicklung sein. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeindeanzahl auch in den kommenden Jahrzehnten um mehrere Hundert zurückgehen wird. Die Stärke der Schweiz ist es dabei, dass auf Akzeptanz und Freiwilligkeit gesetzt wird. Durch angepasste Finanzausgleichssysteme spüren die Gemeinden die Konsequenzen ihres Haushaltens direkt und leiten deshalb seit einigen Jahren notwendige Reformen in der Regel eigenständig ein, was die Verankerung von Reformen in der Gemeinde stärkt. Eine Herausforderung wird es sein, die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen für den

kontinuierlichen Transformationsprozess bereitzustellen. So benötigen die Gemeinden hervorragend geschultes Personal, das mit der Digitalisierung Schritt halten kann. Das Buhlen um solche Mitarbeitende im Wettstreit mit anderen Wirtschaftszweigen wird zunehmend anspruchsvoller. Eine Stärke der Gemeinden liegt darin, dass sie relativ gut eine Antwort auf die Sinnhaftigkeit (Purpose) der Arbeit geben können, was insbesondere für die jüngere Generation von Mitarbeitenden relevant ist. Dies gelingt aber nur, wenn die Mitarbeitenden Freiräume bei ihrer Arbeit konsequent nutzen können und die Politik Fehler und Experimente zulässt, etwas, das nicht unbedingt eine Stärke des öffentlichen Sektors ist. Labs mögen hierzu ein Ansatz sein. Auch die finanziellen Ressourcen sind in den Gemeinden nicht ohne Weiteres gesichert. Durch den Wandel in der Arbeitswelt (New Work) stellen sich neue Fragen der Besteuerung. Fallen die Steuern weiterhin am Firmensitz an oder im Homeoffice? Wer zahlt Steuern in einer digitalisierten Gesellschaft und wie werden die erhobenen Steuern auf die Staatsebenen verteilt?

Ein Top-Down verordneter Masterplan der Kantone oder sogar des Bundes ist in der Schweiz eher systemfremd und auch nicht notwendig. Die gesellschaftlichen Entwicklungen und Anforderungen an die Gemeinden werden zu den notwendigen Reformen führen. Davon ist auszugehen, denn die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten und das relativ gut institutionalisierte Äquivalenzprinzip («Wer zahlt, befiehlt») bilden hierzu einen natürlichen Humus und Dünger. Die verantwortlichen Akteure für die Gestaltung der Institutionen auf allen staatlichen Ebenen sind primär gefordert, die direktdemokratischen Instrumente zu pflegen, auf Transparenz und Offenlegung des staatlichen Handelns zu achten sowie das Äquivalenzprinzip konsequent einzufordern. Die Gemeinden haben eine Zukunft, davon ist mit grosser Sicherheit auszugehen. Intelligente Lösungen, welche lokales Handeln mit kantonaler und nationaler Entwicklung kombinieren, könnten auf grosse Akzeptanz stossen und das Zauberwort für die kommenden Jahrzehnte sein.

Anhang: Fragebogen 2017

NATIONALE GEMEINDESCHREIBERBEFRAGUNG 2017

Stichtag: 1. Januar 2017

Dieser Fragebogen soll durch den/die **Gemeindegeschreiber/-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 Gemeindegeschreiber/in:

Telefon Gemeindegeschreiber/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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
fehlende Arbeitsplätze in der Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Drogenproblem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kriminalität	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sozialhilfeempfänger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Überalterung.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wenige gute Steuerzahler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
knapper Wohnraum.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verkehrsbelastung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umweltbelastung.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unterbringung von Asylsuchenden.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Integration von Ausländern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verkleinerung Bauzone (Neues Raumplanungsgesetz).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
starker Frankenkurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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	<input type="checkbox"/>				
Jugendarbeit	<input type="checkbox"/>				
familienergänzende Kinderbetreuung	<input type="checkbox"/>				
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	<input type="checkbox"/>				
Alters- und Pflegeheime	<input type="checkbox"/>				
Sozialhilfe.....	<input type="checkbox"/>				
Betreuung von Asylsuchenden	<input type="checkbox"/>				
Betreuung von Drogenabhängigen.....	<input type="checkbox"/>				
Integration von Ausländern	<input type="checkbox"/>				
Spitex	<input type="checkbox"/>				
Volksschule	<input type="checkbox"/>				
Kultur	<input type="checkbox"/>				
Sport/Sportanlagen.....	<input type="checkbox"/>				
Bewilligung von Baugesuchen.....	<input type="checkbox"/>				
Raum- und Zonenplanung.....	<input type="checkbox"/>				
Landschafts- und Ortsbildschutz.....	<input type="checkbox"/>				
öffentliche Bauten	<input type="checkbox"/>				
öffentlicher Verkehr.....	<input type="checkbox"/>				
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	<input type="checkbox"/>				
Wirtschaftsförderung.....	<input type="checkbox"/>				
Wasserversorgung	<input type="checkbox"/>				
Abwasser/Kanalisation.....	<input type="checkbox"/>				
Abfall/Entsorgung	<input type="checkbox"/>				
Energieversorgung.....	<input type="checkbox"/>				
Umweltschutz	<input type="checkbox"/>				
Feuerwehr	<input type="checkbox"/>				
gemeindepolizeiliche Aufgaben	<input type="checkbox"/>				
Gemeindeverwaltung: insgesamt	<input type="checkbox"/>				
Gemeindeverwaltung: Informatik.....	<input type="checkbox"/>				
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	<input type="checkbox"/>				
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	<input type="checkbox"/>				
Gemeindeexekutive	<input type="checkbox"/>				

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
 weiss nicht

5. Wie hat sich die **Nettoverschuldung** in Ihrer Gemeinde seit 2010 verändert?

- stark zugenommen
 zugenommen
 gleich geblieben
 abgenommen
 stark abgenommen
 weiss nicht

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 erfolgreiche Versuche
Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Globalbudgets.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Produktdefinitionen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leistungsaufträge an Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Controlling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evaluationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
leistungsabhängige Entlohnung.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Public-Private-Partnerships (PPP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leitbild für die Gemeindepolitik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bevölkerungs- und Kundenbefragungen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeindeleistungen können über Internet bestellt werden.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Legislaturplanung.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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**

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

	abgenommen	gleich geblieben	zugewonnen
Eigenerstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zusammenarbeit mit privaten Anbietern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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

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

eher zugenommen	<input type="checkbox"/>
gleich geblieben	<input type="checkbox"/>
eher abgenommen	<input type="checkbox"/>
weiss nicht	<input type="checkbox"/>

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

gut.....	<input type="checkbox"/>
eher gut.....	<input type="checkbox"/>
mittelmässig.....	<input type="checkbox"/>
eher schlecht.....	<input type="checkbox"/>
schlecht.....	<input type="checkbox"/>

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.....	<input type="checkbox"/>								
Bau- und Zonenordnung.....	<input type="checkbox"/>								
Baubewilligungen.....	<input type="checkbox"/>								
Polizei/Sicherheit.....	<input type="checkbox"/>								
Sozialhilfe.....	<input type="checkbox"/>								
öffentlicher Verkehr.....	<input type="checkbox"/>								
Gesundheitswesen.....	<input type="checkbox"/>								
Jugendfragen.....	<input type="checkbox"/>								
Krippenbetreuung.....	<input type="checkbox"/>								
Altenbetreuung.....	<input type="checkbox"/>								
Wohnungsbau.....	<input type="checkbox"/>								
Kultur.....	<input type="checkbox"/>								
Sport.....	<input type="checkbox"/>								

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.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programmvereinbarung kantonale Integrationsförderung.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programmvereinbarung im Bereich Natur und Landschaft.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programmvereinbarung im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programmvereinbarung zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Bildungspolitik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Umweltpolitik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Asylpolitik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Verkehrspolitik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Finanzpolitik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Gesundheitspolitik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Energiepolitik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Baupolitik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CVP.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CSP.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SVP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SP.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BDP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
EVP.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
EDU.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
GLP.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
GPS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lega.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Parteien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Orts- und Gemeindevereine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wählervereinigungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
grün-alternative Gruppierungen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere politische Gruppierungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erhöhung Entschädigung Gemeindeexekutive ..	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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.....	___	___	___	___		___	___	___	___

GEMEINDEEVERSAMMLUNG / 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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
viele Gewählte bleiben nur eine Legislatur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
es gibt zu viele Rücktritte während der Legislatur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
viele Parlamentarier/-innen sind sachlich überfordert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
das Parlament kann die Exekutive nur ungenügend kontrollieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
es kommt zu einer unnötigen Politisierung der lokalen Politik.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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 ..	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
das Parlament verfügt über ständige Sachkommissionen (zusätzlich zu Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parteien und/oder Fraktionen erhalten eine Entschädigung.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parlamentarier/-innen können sich durch Ersatzleute vertreten lassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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

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

sehr schlecht	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	sehr gut
	<input type="checkbox"/>										

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 Gemeindegeschreiber/-in als Linienvorgesetzte/r	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
er/sie führt weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzte/r.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
er/sie leitet ein Ressort inhaltlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
er/sie leitet ausgewählte Geschäfte ausserhalb von Ressorts inhaltlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
sie leiten Ressorts inhaltlich.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
sie leiten ausgewählte Geschäfte ausserhalb ihrer Ressorts inhaltlich.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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 Gemeindegeschreiber/-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 Gemeindegeschreiber/-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..... <input type="checkbox"/>	höhere Fachschule..... <input type="checkbox"/>
Berufsausbildung..... <input type="checkbox"/>	Fachhochschule..... <input type="checkbox"/>
Maturitätsschule..... <input type="checkbox"/>	Universität, ETH..... <input type="checkbox"/>
höhere Berufsausbildung..... <input type="checkbox"/>	andere..... <input type="checkbox"/>

Vielen Dank für die Beantwortung des Fragebogens!

Literaturverzeichnis

- Bach, T., van Thiel, S., Hammerschmid, G. & R. Steiner (2017): Administrative tradition and management reforms: a comparison of agency chief executive accountability in four Continental Rechtsstaat countries. *Public Management Review*, 19(6), 765-784.
- Bochsler, D., Koller, C., Sciarini, P., Traimond, S. & I. Trippolini (2004): Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Bern: Haupt.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2021): Amtliches Gemeindeverzeichnis. Neuchâtel: Eidgenössisches Departement des Inneren EDI, Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2020): Die Bevölkerung der Schweiz 2019. Neuchâtel: Eidgenössisches Departement des Inneren EDI, Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2017a): Die Bevölkerung der Schweiz 2016. Neuchâtel: Eidgenössisches Departement des Inneren EDI, Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2017b): Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012. Neuchâtel: Eidgenössisches Departement des Inneren EDI, Bundesamt für Statistik.
- Bürkler, P. & A. Lötscher (2014): Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern: Handlungsempfehlungen. Luzern: Verlag an der Reuss.
- Caramani, D. (2004): The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. In: *Political Science Quarterly*, 109(1), 23-34.
- Dahl, R. A. & E. Tufté (1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & L. E. Rose (2014): *Size and local democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dlabac, O., Rohner, A., Zenger, T. & D. Kübler (2014): Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge. In: Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) (Hrsg.): *Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau*. Aarau: Zentrum für Demokratie.
- Freitag, M. (2016): Politische Kultur. In: Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. & S. Häusermann (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 6. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 71-94.
- Fueglistaller, U., Fust, A., Brunner, C. & B. Althaus (2015): *Schweizer KMU: Eine Analyse der aktuellsten Zahlen - Ausgabe 2015*. St. Gallen: OBt AG.
- Geser, H., Ladner, A., Meuli, U. & R. Schaller (2003): *Schweizer Lokalparteien im Wandel. Erste Ergebnisse einer Befragung der Präsidentinnen und Präsidenten der Schweizer Lokalparteien 2002/2003*. Zürich: Soziologisches Institut.
- Geser, H., Ladner, A., Schaller, R. & Th. H. Ballmer-Cao (1994): *Die Schweizer Lokalparteien*. Zürich: Seismo.
- Geser, H., Meuli, U., Ladner, A., Steiner, R., & K. Horber-Papazian (2011): *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung*. Glarus und Chur: Rüeegger Verlag.

- Häfelin, U., Müller, G. & F. Uhlmann (2020): Allgemeines Verwaltungsrecht. 8. Auflage. Zürich/St. Gallen: Schulthess.
- Haus, A., Rochat, P. E. & D. Kübler (2016): Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil (ZH). Aarau: Zentrum für Demokratie.
- Hood, C., & M. W. Jackson (1991): Administrative argument. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Horber-Papazian, K. (2006): Les communes. In: Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder, W., Papadopoulos, Y. & P. Sciarini (Hrsg.): Manuel de la politique suisse. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 233-258.
- Kaiser, C. (2014): Functioning and Impact of Incentives for Amalgamations in a Federal State: The Swiss Case. In: International Journal of Public Administration, 37(10), 625–637.
- Keuffer, N. (2016): L'autonomie locale, un concept multidimensionnel: comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif. In: Revue internationale de politique comparée, 23(4), 443-490.
- Keuffer, N. (2018): Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland. In: International Journal of Public Sector Management, 31(4): 426-447.
- Keuffer, N. (2020): L'autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP.
- Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. & S. Häusermann (Hrsg.) (2014): Handbuch der Schweizer Politik. 6. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Koller, C. (2013): Profil des Personals der öffentlichen Hand. In: Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & F. Varone (Hrsg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 499-520.
- Kropp, S. & S. Kuhlmann (2013): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. Dms – der moderne staat. Sonderheft, Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Kuhlmann, S. & H. Wollmann (2014): Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Ladner, A. (1991): Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich: Seismo.
- Ladner, A. (1996): Majorz oder Proporz - Die Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die politische Partizipation. Eine vergleichende Studie am Beispiel der Gemeinden im Kanton Bern. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, 2(4), 135-156.
- Ladner, A. (2001): Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser. In: Swiss Political Science Review 7(3): 1-23.
- Ladner, A. (2005a): Laymen and executives in Swiss local government. In: Berg, R. & N. Rao (Hrsg.): Transforming Political Leadership in Local Government. London: Palgrave Macmillan, 101-115.
- Ladner, A. (2005b): NPM und die Gemeinden. In: Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. & A. Ladner, A. (Hrsg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, 81-92.

- Ladner, A. (2008): Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik. Chavannes-près-Renens: Cahier de l'IDHEAP Nr. 237.
- Ladner, A. (2011): Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988-2009. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP Nr. 263.
- Ladner, A. (2016): Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP Nr. 292.
- Ladner, A. (2018): The Characteristics of Public Administration in Switzerland. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery, Y., Weerts, S. & S. Nahrath (Hrsg.): Swiss Public Administration - Making the State Work Successfully. Cham: Palgrave Macmillan, 43-66.
- Ladner, A., Arn, D., Friedrich, U., Steiner, R. & J. Wichtermann (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds. Bern: Institut für Politikwissenschaften und Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Ladner, A. & M. Bühlmann (2007): Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der Demokratie in den Gemeinden. Zürich/Chur: Rüegger.
- Ladner, A. & H. Milner (1999): Do Voters Turn out more under Proportional than Majoritarian Systems? The Evidence from Swiss Communal Elections. In: Electoral Studies, 18, 235-250.
- Ladner, A., Keuffer, N. & H. Baldersheim (2016): Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). In: Regional & Federal Studies, 26(3), 321-357.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. & C. Navarro (2019): Patterns of Local Autonomy in Europe. Cham: Palgrave MacMillan.
- Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Descombes, C. & C. Kaiser (2013): Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht der fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung. KPM-Schriftenreihe Nr. 48. Bern: KPM Kompetenzzentrum für Public Management.
- Lapsley, I. & R. Oldfield (2001): Transforming the public sector: Management consultants as agents of change. In: The European Accounting Review, 10(3), 523-543.
- Linder, W. (2017): Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven. 4. Auflage. Bern: Haupt.
- Müller, A. (Hrsg.) (2015): Bürgerstaat und Staatsbürger. Zürich: Avenir Suisse Verlag und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Reif, K. & H. Schmitt (1980): Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results. In: European Journal of Political Research, 8(1), 3-44.
- Rochat, P. E. (2018): Versammlungsdemokratie realistisch betrachtet: Die Gemeindeversammlung in der Schweiz. Zürich: Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich.
- Rühli, L. (2012): Kantone haben bei Gemeindefusionen eine Schlüsselrolle. Avenir Suisse Blog. <https://www.avenir-suisse.ch/kantone-haben-bei-gemeindefusionen-eine-schlüsselrolle> (abgerufen am 11.2.2021).
- Schedler, K. (2003): Local and regional public management reforms in Switzerland. In: Public Administration, 81(2), 325-344.
- Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) (2016): Steuersatz und Steuerfuss. Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.

- Stadelmann, D., Portmann, M., & R. Eichenberger (2016): Preference Representation and the Influence of Political Parties in Majoritarian vs. Proportional Systems: An Empirical Test. *British Journal of Political Science*, 49(1), 1-24.
- Steiner, R. (2000): New public management in Swiss municipalities. *International Public Management Journal*, 3(2), 169-189.
- Steiner, R. (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Steiner, R. (2016): Interkommunale Zusammenarbeit. In: Bergmann, A., Giauque, D., Kettiger, D., Lienhard, A., Nagel, E., Ritz, A. & Steiner, R. (Hrsg.). *Praxishandbuch Public Management*. Zürich, Kissing, Paris, Amsterdam, Wien: Weka, 897-914.
- Steiner, R. & C. Kaiser (2013a): Die Gemeindeverwaltungen. In: Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & F. Varone (Hrsg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 149-166.
- Steiner, R., & C. Kaiser (2013b): Rolle der Kantone bei Gemeindefusionen in der Schweiz. In: *Zeitschrift für Verwaltung und Management*, 19(3), 144-149.
- Steiner, R. & C. Kaiser (2016): Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. In: *Public Management Review*. 19(2), 232-252.
- Steiner, R., Kaiser, C. & G. T. Eythórsson (2016): A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. In: Kuhlmann, S., & G. Bouckaert (Hrsg.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 23-42.
- Steiner, R., Kaiser, C. & L. Reichmuth (2018): Consulting for the Public Sector in Europe. In: Ongaro, E. & S. van Thiel (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, 475-495.
- Steiner, R. & A. Ladner (2005): Gemeindebefragung 2005 zu Leistungsfähigkeit und Reformaktivität der Schweizer Gemeinden. In: Glatthard, A. & U. Isch (Hrsg.): *Perspektiven für Gemeindefinanzen*. Bern: Emis-sionszentrale der Schweizer Gemeinden, 8-34.
- Willener, A. (2009): Externe Beratung in der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen aus der Organisationsentwicklung. In: *Gruppendynamik und Organisationsberatung*, 40(4), 407-424.