



# Perspektiven für Gemeindefinanzen

Herausgeber:  
Dr. Alexander Glatthard / Dr. Ulrich Isch

Emissionszentrale der  
Schweizer Gemeinden



Schriftenreihe  
**Finanzen**  
**der öffentlichen Hand**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort / Avant-propos / Prefazione</b> Dr. Alexander Glatthard	5
<b>Gemeindebefragung 2005 zu Leistungsfähigkeit und Reformaktivitäten der Schweizer Gemeinden</b> Dr. Reto Steiner und Prof. Dr. Andreas Ladner Zusammenfassung / Résumé / Riassunto	8
<b>Comparatif 2004 des finances cantonales et communales</b> Prof. Nils Soguel Zusammenfassung / Résumé / Riassunto	36
<b>Gemeindestrukturen auf dem Prüfstand</b> Sigisbert Lutz Zusammenfassung / Résumé / Riassunto	52
<b>IPSAS</b> Prof. Andreas Bergmann Zusammenfassung / Résumé / Riassunto	62
<b>Schweizer Finanzmarkt und das Treasury der öffentlichen Hand</b> Roland Gafner Zusammenfassung / Résumé / Riassunto	74
<b>Fonds-Finanzierung aus Sicht des Bundes</b> Matthias Gygax Zusammenfassung / Résumé / Riassunto	92
<b>Forums- und Podiumsdiskussion</b> Zusammenfassung / Résumé / Riassunto	105
<b>Literaturhinweise</b>	123



## Reto Steiner

Dr. Reto Steiner ist Dozent für Betriebswirtschaftslehre und Mitglied der Geschäftsleitung am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. Er nimmt Lehraufträge an den Universitäten Rom, Lugano und Krems (Wien), den Fachhochschulen Zentralschweiz und Basel sowie am Schweizerischen Public Relations Institut in Zürich wahr. Zu Steiners Forschungsschwerpunkten gehören Gemeindeforschung, Public Management und Bildungsmanagement.

Steiner berät und schult die Eidgenossenschaft (u. a. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Bundeskanzlei) sowie verschiedene Schweizer Kantonsverwaltungen (u. a. Bern, Luzern, Zürich) und Kommunalverwaltungen (u. a. Luzern, Riehen, Risch).

Der Wirtschaftswissenschaftler ist Vorstandsmitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften und Prüfungskommissionspräsident des NDS Hotelmanagement von Hotellerie Suisse.

Schliesslich ist der Wissenschaftler auch politisch aktiv: Er ist Mitglied des Stadtrats von Langenthal im Kanton Bern, den er im Jahr 2005 präsidierte.

# Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005

Dr. Reto Steiner und Prof. Dr. Andreas Ladner<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Die schweizerische Gemeindeforschung ist ausgesprochen heterogen. Die 2737 politischen Gemeinden unterscheiden sich stark bezüglich ihrer Grösse und ihrer Organisation. Im Gegensatz zu den meisten nordeuropäischen Staaten ist in der Schweiz nie der Versuch unternommen worden, die Gemeinden zusammenzulegen und so die Grössenunterschiede zu verringern. Die weit reichende Autonomie der Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer politischen Organisation und bei der Aufgabenerfüllung sowie kulturelle und soziale Differenzen haben dazu beigetragen, dass sich beachtliche Unterschiede zwischen den Gemeinden gehalten haben. Allerdings ist der soziale Wandel der letzten Jahrzehnte auch an den Gemeinden nicht spurlos vorübergegangen. Neue Aufgaben sind auf die Gemeinden zugekommen, und Leistungsgrenzen haben sich bemerkbar gemacht. In jüngerer Zeit ist mit zahlreichen Reformen versucht worden, diesen Herausforderungen gerecht zu werden. Grundsätzlich können drei Reformtypen unterschieden werden:

- **Gemeindeinterne Reformen:** Zu den gemeindeinternen Reformen gehören einerseits Managementreformen im Sinne des Public Managements, welche vor allem die Leistungserbringung verbessern wollen (Steigerung der Effektivität und Effizienz), andererseits Reformen der Input-Legitimation, d.h. die Veränderung der demokratischen Institutionen und der Bürgerbeteiligung. Verschiedene Gemeinden versuchen die gemeindeinternen Reformen umfassend umzusetzen, was oft unter der Bezeichnung New Public Management zusammengefasst wird. Diese Projekte haben eine Reform des gesamten politisch-administrativen Systems im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung zum Ziel.
- **Gemeindeübergreifende Reformen:** Es ist möglich, dass die Gemeinden zwar in ihrem Bestand belassen werden, aber die Aufgabenerfüllung mit anderen Gemeinden zusammengelegt wird, um Ressourcen und Kompetenzen zu poolen (Interkommunale Zusam-

<sup>1</sup> Die Gemeindebefragung 2005 wurde durch Dr. Reto Steiner und Prof. Dr. Andreas Ladner vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern geleitet.

menarbeit). In weiter gehenden Fällen werden die territorialen Strukturen neu gestaltet, d.h. eine Reduktion der Gemeinden durch Gemeindezusammenschlüsse vorgenommen.

- **Reformen zwischen den Staatsebenen:** Die Kantone verändern beim dritten Reformtyp die Mechanismen des Finanzausgleichs, damit finanzschwache Gemeinden ihre Aufgaben weiterhin erfüllen können und/oder ein erwünschtes Verhalten der Gemeinden (z.B. Fusionen) mit entsprechenden Anreizen unterstützt wird. Oft gehen Änderungen der Finanzausgleichsströme mit einer Veränderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einher.

Ziel dieses Beitrags ist es, den Zustand der Schweizer Gemeinden und die Reformaktivitäten im Bereich der gemeindeinternen und -übergreifenden Reformen darzustellen. Empirische Basis bildet eine postalische Befragung aller Schweizer Gemeinden im Jahr 2005. Von den damals 2763 angeschriebenen Gemeinden haben 2208 geantwortet, was einer Rücklaufquote von 79,9% entspricht. Die Ergebnisse werden mit den Vorgängerbefragungen von 1998 und 1994 verglichen, was die Darstellung von Entwicklungsmustern erlaubt. Der Rücklauf betrug damals 84,6% resp. 69,0%. Der Fragebogen ist an die Gemeindegemeinderäte versandt worden, weil diese in der Regel die besten Kenner der Veränderungen und des Zustandes der Gemeinden sind.

## 2. Situation der Schweizer Gemeinden

### 2.1 Gemeindebestand

Die Einwohnerzahl der 2737 Schweizer Gemeinden variiert beträchtlich. Die grösste Gemeinde, Zürich, zählt 345 236 Einwohner, auf der anderen Seite der Skala findet sich Corippo im Kanton Tessin, welche als eigenständige Gemeinde nur 19 Einwohner zählt. Auf die ganze Schweiz bezogen, liegt der Medianwert für die Gemeinden bei 985 Einwohnern und der Mittelwert bei 2709 Einwohnern.

In den meisten europäischen Ländern fanden nach dem 2. Weltkrieg grossflächige Gebietsreformen statt, welche zu einer Annäherung der Gemeinden bezüglich ihrer territorialen Struktur führten. Dabei stieg die durchschnittliche Gemeindegrösse an. Zudem fand eine Konvergenz der Strukturen und Prozesse innerhalb der Kommunen statt. Möglich wurde dies, weil in den meisten Ländern Gebietsreformen durch die nationalen Behörden verordnet werden konnten. Die Schweiz reiht sich zusammen mit wenigen anderen europäischen Ländern («Mittelmeergebiet»: u.a. Griechenland, Italien und Frankreich) nicht in den Kanon der Länder mit grossflächigen Gebietsreformen ein: Im Jahre 1850, zwei Jahre nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates, zählte die Schweiz 3205 Gemeinden. Seither ist der Nettobestand lediglich um 14,6% auf 2737 Gemeinden per 1. 1. 2006 zurückgegangen. Wenn man

Tabelle 1

Veränderung des Gemeindebestandes zwischen 1941 und 2006

	1941	1960	1980	2006	Veränderung absolut	Veränderung prozentual
TG	203	201	181	80	-123	-60,6
BS	3	3	3	3	0	0,0
AI	6	6	6	6	0	0,0
BE	496	492	410	398	-98	-19,8
FR	284	284	266	168	-116	-40,8
NE	62	62	62	62	0	0,0
ZH	171	171	171	171	0	0,0
GR	221	221	215	207	-14	-6,3
NW	11	11	11	11	0	0,0
VS	170	169	163	153	-17	-10,0
AG	233	233	231	229	-4	-1,7
SH	36	35	34	32	-4	-11,1
TI	257	253	247	196	-61	-23,7
SO	132	132	130	125	-7	-5,3
LU	107	107	107	97	-10	-9,3
SG	91	91	90	89	-2	-2,2
VD	388	388	385	381	-7	-1,8
UR	20	20	20	20	0	0,0
OW	7	7	7	7	0	0,0
ZG	11	11	11	11	0	0,0
AR	20	20	20	20	0	0,0
SZ	30	30	30	30	0	0,0
GL	29	29	29	27	-2	-6,9
GE	45	45	45	45	0	0,0
BL	74	74	73	86	12	16,2
JU	-	-	82	83	83	-
Total	3107	3095	3029	2737	-370	-11,9

bedenkt, dass seit der Gründung des Bundesstaates gesellschaftlich grosse Umwälzungen stattfanden, ist die Anzahl der Gemeinden äusserst stabil geblieben. Es kann von einer der grossen Konstanten in der politischen Landschaft gesprochen werden. Wichtige Gründe für die wenigen Gemeindezusammenschlüsse mögen sein, dass die Gemeinden in der Schweiz eine grosse politische Bedeutung haben. Zudem sind sie verhältnismässig autonom und für einen beachtlichen Teil von Aufgaben zuständig. In mehreren Kantonen ist zudem die Zustimmung der betroffenen Gemeinden nötig, was Zusammenschlussvorhaben erschwert.

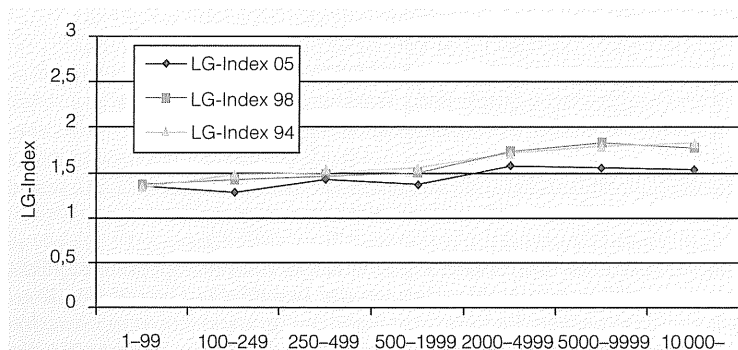
Die bislang durchgeführten Gemeindezusammenschlüsse beschränken sich auf wenige Kantone. *Tabelle 1* zeigt die Veränderung des Gemeindebestandes in den einzelnen Kantonen zwischen 1941 und 2006 auf. In 2 Kantonen zählt man 2006 mehr Gemeinden als 1941 (Gründung des Kantons Jura und Wechsel des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft). In 11 Kantonen hat sich die Anzahl der Gemeinden nicht verändert. Nur einen leichten Rückgang von weniger als 10% des Gemeindebestandes verzeichnen 8 Kantone. Ein grösserer Rückgang als 10% findet sich in 5 Kantonen (Thurgau, Freiburg, Tessin, Bern und Schaffhausen).

## 2.2 Leistungsgrenzen bei der Aufgabenerfüllung

Leistungsgrenzen machen den Gemeinden zu schaffen: Davon sind vor allem die grösseren Gemeinden betroffen (vgl. *Abbildung 1*). Gründe mögen sein, dass das Bewusstsein für Probleme zunimmt und grössere Gemeinden als Zentrumsgemeinden auch mehr Aufgaben erfüllen müssen. Heterogen sieht die Situation bei den kleinen Gemeinden aus. Die Situation hat sich im Vergleich zu 1998 jedoch deutlich verbessert. In allen Grössenklassen geben sieben Jahre nach der letzten Befragung weniger Gemeinden an, die Leistungsgrenzen erreicht zu haben. 1998 sah das Ergebnis noch deutlich anders aus: Die Leistungsgrenzen hatten im Vergleich zu 1994 stark zugenommen. Dies deutet auf eine Entspannung der Situation hin.

*Abbildung 1:*

Leistungsgrenzen nach Gemeindegrösse – 1994, 1998 und 2005 im Vergleich



**Anmerkung:**

Der Leistungsgrenzenindex (LG-Index) berechnet sich aus dem Mittelwert der Antworten der Gemeinden, welche sowohl 1994 als auch 1998 und 2005 an der schriftlichen Befragung teilgenommen hatten. Dabei wurden 32 Aufgabenbereiche berücksichtigt. Der Index kann variieren zwischen 0 (keine Leistungsgrenzen), über 1 (Leistungsgrenzen in Sicht), 2 (Leistungsgrenzen erreicht) bis zu 3 (Leistungsgrenzen überschritten).

Wie 1998 macht den Gemeinden zwar noch immer der Fürsorgebereich am meisten zu schaffen, und der Abstand zu den anderen Bereichen hat sich sogar erhöht, aber insgesamt ist der Anteil der antwortenden Gemeinden, die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben, um rund 8% zurückgegangen. Ebenso ist bei der Fürsorge der Anteil der Gemeinden, die ihre Leistungsgrenzen erreicht haben, seit 1998 von einem Drittel auf einen Viertel gesunken. Auch die übrigen Aufgabenfelder im Sozialbereich haben eindeutig an Brisanz verloren. Die Betreuung von Asylsuchenden und Arbeitslosen, die 1998 noch zu den zentralen Problembereichen zählten, aber auch die Ausländerintegration, die Drogenproblematik und die Unterstützung und Betreuung älterer Personen haben die Gemeinden heute im Griff. In diesen Bereichen sind in den letzten Jahren vermehrt Anstrengungen nicht nur auf lokaler, sondern auch auf kantonaler und nationaler Ebene unternommen worden. Gleichzeitig hat sich sowohl in der Asyl- und Ausländerthematik als auch im Drogenbereich und auf dem Arbeitsmarkt die Lage in jüngerer Zeit eindeutig beruhigt.

Markant abgenommen hat die Belastung der Gemeinden auch in den Bereichen Zivilschutz und Feuerwehr. Die Reorganisation des Zivilschutzes ist schon seit einiger Zeit abgeschlossen. Die Verpflichtung der Gemeinden auf Regionalisierungen und die Aufhebung von Doppelspurigkeiten mit anderen Einsatzorganisationen durch die Einbettung des Zivilschutzes ins Verbundsystem mit einer klaren Aufgabenzuordnung führen zu einer wesentlichen Erleichterung beim Zivilschutzauftrag für die Gemeinden. Bei der Feuerwehr hat vermutlich die vermehrte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu einer Reduktion der Belastung geführt.

In der internen Rangordnung der problematischsten Aufgabenbereiche haben 2005 dafür andere Themen an relativer Bedeutung gewonnen. So ist bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben nach dem Fürsorgebereich der zweitgrösste Anteil an Gemeinden mit erreichten oder überschrittenen Leistungsgrenzen zu finden. Auffallend ist schliesslich auch, dass die Thematik «Gemeindeexekutive» trotz eines Rückgangs der Schwierigkeiten die Gemeinden immer noch beschäftigt. Das deutet darauf hin, dass die Schwierigkeiten beim Auffinden genügend qualifizierter Kandidierender nichts an Bedeutung eingebüsst haben und Fragen der politischen Steuerung noch nicht vom Tisch sind.

**Tabelle 2:**

Leistungsgrenzen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben erreicht oder überschritten, Gemeinden, die 1994, 1998 und 2005 an der Befragung teilgenommen haben

Aufgabenbereich	Leistungs- grenzen erreicht und überschritten, in %		Veränderungen			
	2005	1998	1994	1998– 2005	1994– 1998	N
Neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle	25,4	33,3	26,2	– 7,9	7,1	1336
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	18,1	24,5	*	– 6,4	*	1223
Gemeindeexekutive	17,9	27,6	*	– 9,7	*	1352
öffentlicher Verkehr	17,0	23,7	15,3	– 6,6	8,3	1263
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	16,6	32,3	33,5	–15,7	–1,2	1316
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigungen)	15,2	20,2	13,1	– 5,0	7,2	1329
Raum- und Zonenplanung	13,0	21,1	24,1	– 8,0	–3,1	1368
Wirtschaftsförderung	12,8	17,7	10,6	– 4,9	7,1	1147
Schulfragen	12,1	20,1	15,7	– 8,0	4,3	1321
Gemeindeverwaltung: Informatik	12,1	20,4	3	– 8,3	*	1385
Betreuung von Asylsuchenden	11,9	32,1	19,4	–20,3	12,8	1173
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	11,8	17,8	*	– 6,0	*	1380
Landschaft- und Ortsbildschutz	11,6	21,1	19,1	– 9,6	2,1	1334
Sport/Sportanlagen	11,2	20,3	11,2	– 9,1	9,1	1310
öffentliche Bauten	11,2	20,8	16,3	– 9,6	4,5	1342
Bewilligung von Baugesuchen	11,1	18,8	21,7	– 7,8	–2,9	1376
Betreuung von Drogenabhängigen	11,0	22,6	19,0	–11,6	3,6	1173
Abwasser/Kanalisation	10,7	20,0	17,1	– 9,3	2,9	1374
Jugendfragen	10,4	14,0	6,1	– 3,6	7,9	1296
Zivilschutz	10,4	24,8	13,8	–14,4	11,0	1310
Feuerwehr	10,4	21,7	*	–11,3	*	1354
medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	10,2	16,5	11,8	– 6,3	4,8	1295
Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	10,2	18,0	*	– 7,8	*	1330
Abfall/Entsorgung	9,9	22,4	25,5	–12,6	–3,1	1388
Wasserversorgung	9,6	17,8	13,9	– 8,2	3,9	1339
Umweltschutz	9,6	19,6	19,6	–10,0	0,0	1319
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	8,9	18,3	10,9	– 9,4	7,3	1340
Integration von Ausländern	7,9	18,5	8,8	–10,6	9,7	1233
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	7,7	16,9	*	– 9,2	*	1381
Energieversorgung	6,7	15,2	*	– 8,5	*	1229
kulturelle Veranstaltung/Kulturfragen	5,8	11,4	7,1	– 5,6	4,3	1277

\* Item wurde nicht abgefragt

## 2.3 Finanzen

Den Finanzen kommt im Zusammenhang mit Reformen eine wichtige Rolle zu. Die Annahme, dass Gemeinden vor allem dann Veränderungen anstreben, wenn sie durch die schlechte Finanzlage dazu gezwungen werden, liegt auf der Hand. Allerdings beschränken fehlende Ressourcen auch den Handlungsspielraum, sodass gerade diejenigen Gemeinden, die es besonders nötig hätten, nicht in der Lage sind, grössere Reformprojekte in Angriff zu nehmen.

Bei den Befragungen von 1994 und 1998 gaben jeweils rund ein Drittel der Gemeinden an, dass sie in den letzten drei Jahren defizitäre Rechnungsabschlüsse vorgewiesen haben. Seither hat sich die finanzielle Situation der Gemeinden merklich verbessert. Laut Gemeindegliederer hat sich der Anteil der Gemeinden, die im Durchschnitt der letzten drei Jahre rote Zahlen geschrieben haben, 2005 auf etwas mehr als einen Viertel verringert (vgl. Tabelle 3). Gleichzeitig ist der Anteil der Gemeinden mit einem positiven Rechnungsabschluss im Vergleich zu 1998 von 39 auf 47% gestiegen.

**Tabelle 3:**

Rechnungsabschlüsse in den letzten drei Jahren, Befragungen von 1994, 1998 und 2005 im Vergleich

	2005		1998		1994	
	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %
Aufwandüberschuss	589	27,7	768	32,0	672	33,2
ausgeglichen	537	25,2	693	28,8	674	33,3
Ertragsüberschuss	1002	47,1	942	39,2	676	33,4
Alle Gemeinden	2128	100,0	2403	100,0	2022	100,0

In einem Vergleich aller drei Befragungen kristallisieren sich die Problemfälle und die gesunden Gemeinden heraus. Es stehen sich 14% der Gemeinden gegenüber, die in allen drei Perioden einen Ertragsüberschuss vermelden, und knapp 10% der Gemeinden, die in allen drei Perioden finanzielle Defizite ausgewiesen haben. Betrachtet man die Gemeinden nach ihrer Grösse, ergeben sich einige interessante Resultate. So konzentrieren sich die Gemeinden mit konstanten Verlusten auf die Kleinstgemeinden mit weniger als 100 Einwohnern und die grossen Städte. Die Gründe der finanziellen Probleme könnten aber nicht unterschiedlicher sein. Während die grossen Städte unter den Zentrumslasten leiden, die sie für die umliegenden Agglomerationsgemeinden erbringen müssen und die aus ihrer Sicht zu wenig abgegolten werden, verfügen die Kleinstgemeinden nicht über die nötigen Mittel, um ein Minimum an Aufwendungen finanzieren zu können.

### Veränderung des realen Ertrags aus Einkommens- und Vermögenssteuern

Das gute Resultat bei den Rechnungsabschlüssen wird jedoch etwas relativiert, wenn die Veränderung des realen Ertrags aus Einkommens- und Vermögenssteuern berücksichtigt wird. Während 1994 noch eine Mehrheit (gegen 90%) der Gemeinden angab, dass der reale Ertrag zugenommen hat, waren es 2005 noch etwas mehr als die Hälfte (vgl. *Tabelle 4*). Allerdings war dieser Anteil 1998 mit weniger als 50% noch etwas tiefer, sodass auch bei den Steuereinnahmen in den letzten Jahren von einer leichten Trendwende zu positiveren Zahlen gesprochen werden kann.

*Tabelle 4:*

Veränderung des realen Ertrags aus der Einkommens- und Vermögenssteuer in den letzten drei Jahren, Befragungen von 1994, 1998 und 2005 im Vergleich

	2005		1998		1994	
	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %
stark zugenommen	42	3,3	24	1,9	187	14,7
zugenommen	651	51,2	586	46,1	930	73,2
gleich geblieben	257	20,2	272	21,4	87	6,8
abgenommen	264	20,8	317	24,9	57	4,5
stark abgenommen	57	4,5	72	5,7	10	0,8
<b>Alle Gemeinden</b>	<b>1271</b>	<b>100,0</b>	<b>1271</b>	<b>100,0</b>	<b>1271</b>	<b>100,0</b>

Berücksichtigt wurden nur Gemeinden, die an allen drei Befragungen teilgenommen haben.

### Veränderung des Steuerfusses

Für die Mehrheit der Gemeinden kann kaum davon ausgegangen werden, dass die befriedigende finanzielle Lage auf kontinuierliche Steuererhöhungen zurückzuführen ist. Die Ergebnisse über die Veränderungen des Steuerfusses aus der Befragung von 1998 deuten darauf hin, dass sich die kommunalen Steuerfüsse in den 1990er-Jahren stabilisiert hatten. Laut Angaben der Gemeindeglieder war in zwei Drittel der Gemeinden der Steuerfuss zwischen 1994 und 1998 stabil geblieben. Seit 2001 kann eine leichte Trendwende beobachtet werden (vgl. *Tabelle 5*). Es ist nicht nur der Anteil der Gemeinden, die den Steuerfuss in den letzten vier Jahren nicht verändert haben, auf klar unter 50% zurückgegangen, sondern der Anteil der Gemeinden, deren Steuerfuss gesunken ist, hat sich im Vergleich zu 1998 mehr als verdoppelt und liegt heute bei 40%.

*Tabelle 5:*

Veränderung des Steuerfusses, Befragungen von 1994, 1998 und 2005 im Vergleich

	2005		1998		1994	
	Anzahl	In %	Anzahl	In %	Anzahl	In %
Steuerfuss im Vergleich zu vier Jahre früher:						
gestiegen	203	15,0	272	20,1	439	32,4
gleich geblieben	619	45,6	855	63,1	479	35,3
gesunken	534	39,4	229	16,9	438	32,3
<b>Alle Gemeinden</b>	<b>1356</b>	<b>100,0</b>	<b>1356</b>	<b>100,0</b>	<b>1356</b>	<b>100,0</b>

Berücksichtigt wurden nur Gemeinden, die an allen drei Befragungen teilgenommen haben.

## 2.4 Die Verwaltung

Der Anteil der Staatsangestellten in den Schweizer Gemeinden beträgt 186 000 Personen (BfS-Daten von 2000). Betrachtet man die *Zahl der Angestellten nach Gemeindegrösse*, so wird deutlich, wie klein die Verwaltungen in den kleineren Gemeinden sind. Die Gemeindebefragung 2005 zeigt, dass in den Kleinstgemeinden im Durchschnitt zwei Personen in der Kernverwaltung arbeiten. Dazu kommen noch ein bis zwei Personen in den öffentlich-rechtlichen Anstalten und Organisationen sowie zwei bis vier Personen im Schulbereich. Mit zunehmender Gemeindegrösse erhöht sich dann die Anzahl der Angestellten (vgl. *Abbildung 2*), ab 5000 Einwohner sind es insgesamt mehr als 50 und ab 10 000 mehr als 100. Auffallend ist schliesslich auch, dass die Kernverwaltung gegenüber dem Bildungswesen und den ausgelagerten Einheiten (Anstalten, AGs usw.) in den grösseren Gemeinden stärker zunimmt.

In einer Zeit, in der die Forderungen nach einer Beschränkung der Staatsausgaben besonders laut vorgebracht werden, interessiert auch, wie sich die Grösse der kommunalen Verwaltung in den letzten Jahren verändert hat. Nach Aussagen der Gemeindeglieder hat in 45% der Gemeinden in den letzten Jahren der Personalbestand in der Verwaltung zugenommen, in 43% ist er gleich geblieben, und lediglich in knapp 12% hat er abgenommen. In besonderem Masse von dieser Entwicklung betroffen sind die grösseren Gemeinden (vgl. *Abbildung 3*). Aufgeschlüsselt nach Kantonen zeigt sich weiter, dass die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug und Genf stärker als andere ihre Verwaltung ausgebaut haben. Hier geben mehr als 70% der Gemeinden an, dass heute mehr Stellenprozentage zur Verfügung stehen als noch vor ein paar Jahren.

Abbildung 2:  
Durchschnittliche Anzahl Personen in den drei Verwaltungsbereichen auf kommunaler Ebene, nach Gemeindegrösse

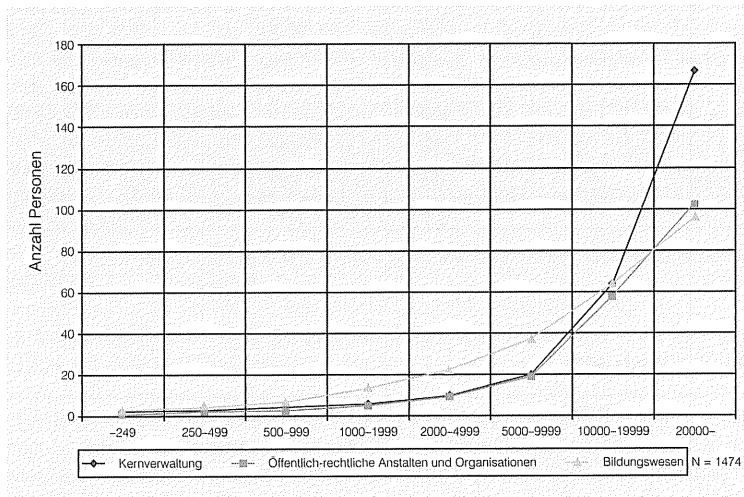
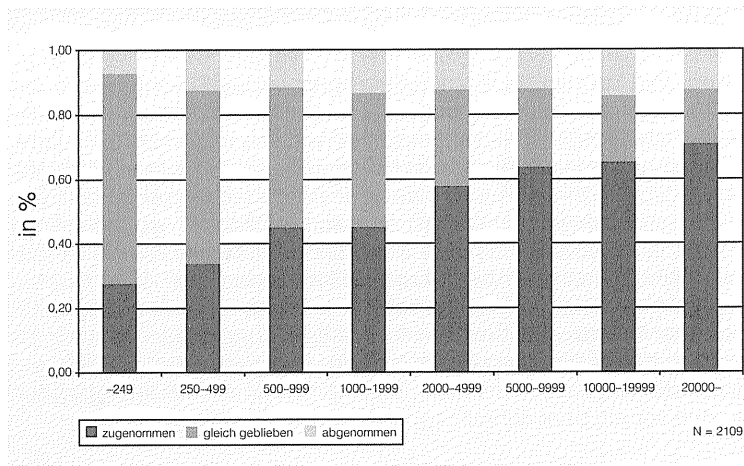


Abbildung 3:  
Veränderung des Personalbestands (Stellenprozent), nach Gemeindegrösse



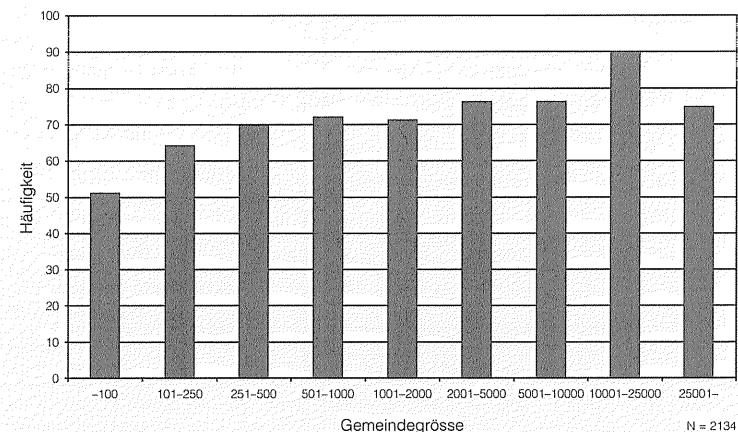
### 3. Reformen in den Schweizer Gemeinden

Abschnitt 3 fokussiert auf die in den vergangenen zehn Jahren umgesetzten gemeindeinternen und -übergreifenden Reformen. Zuerst wird die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) thematisiert, gefolgt von den Gemeindezusammenschlüssen und dem Public Management. Abschliessend folgen die Reformen der Exekutive und der Legislative.

#### 3.1 Interkommunale Zusammenarbeit

IKZ hat in der Schweiz eine lange Tradition. Bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts gründeten kleine Gemeinden öffentlich-rechtliche Verbände. Durch die verhältnismässig grosse Autonomie können die Gemeinden ihre Zusammenarbeitsformen im Rahmen des kantonalen Rechts frei regeln. Die Gemeindebefragung zeigt die zunehmende Bedeutung der IKZ auf: Insgesamt haben 72% der Gemeinden angegeben, dass die IKZ zugenommen hat. In allen Grössen Kategorien hat mehr als die Hälfte der Gemeinden die Zusammenarbeit in den vergangenen fünf Jahren verstärkt (vgl. Abbildung 4). Insgesamt erweisen sich grössere Gemeinden in dieser Hinsicht tendenziell als kooperationsfreudiger als kleinere, die stärkste Kooperationszunahme ist in den Städten mit 10 000 bis 25 000 Einwohnern zu verzeichnen. Die mit wachsender Gemeindegrösse zunehmende Intensivierung der Kooperation könnte damit zusammenhängen, dass kleine Gemeinden bestimmte Leistungen überhaupt nicht anbieten.

Abbildung 4:  
Gemeinden mit zunehmender IKZ, nach Gemeindegrösse





Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit finden sich in den verschiedensten Aufgabenbereichen (vgl. *Tabelle 6*). Einen sehr starken Grad an Zusammenarbeit weisen die Gemeinden im Bevölkerungsschutz (Zivilschutz und Feuerwehr), in der medizinischen Versorgung und im Schulwesen auf, in diesen Bereichen haben sich mehr als 70% der Gemeinden mit einer oder mehreren Gemeinden zusammengeslossen. Aber auch bei einigen Infrastrukturaufgaben (Abfall/Entsorgung, Abwasser/Kanalisation und Wasserversorgung) und in zentralen Bereichen des Sozialwesens (Fürsorge und Altersfragen) kooperieren mehr als die Hälfte der Gemeinden. Die hohe Kooperationsdichte beim Zivilschutz erstaunt nicht, da die Gemeinden vom Bund seit 2004 zu einer Regionalisierung des Zivilschutzes verpflichtet werden. Auch im Schulwesen und in der medizinischen Versorgung ist die starke Zusammenarbeit der Gemeinden nachvollziehbar, wenn man berücksichtigt, dass es sich hier um sehr infrastrukturintensive Aufgaben handelt, wo die Zusammenarbeit teilweise sogar vorgeschrieben wird (vgl. *Abbildung 5*).

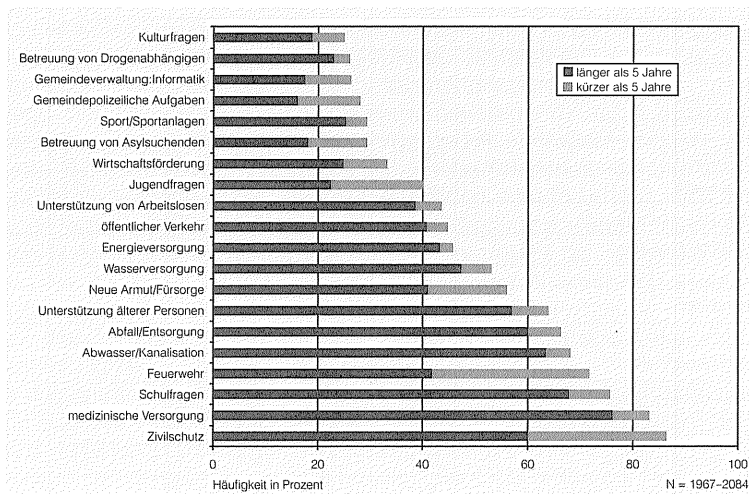
In der Hierarchie der Kooperationsdichte innerhalb der Sachbereiche hat sich seit 1998 nichts wesentlich verändert. Bemerkenswerterweise wird weiterhin in den Bereichen Raumplanung, Umweltschutz, privater Verkehr inkl. Strassenbau sowie bei den öffentlichen Bauten eher selten zusammengearbeitet, obwohl in diesen Bereichen interkommunale Massnahmen oder Lösungen besonders angezeigt erscheinen und, vor allem im Bereich der Planung, im kantonalen Recht teilweise auch vorgeschrieben sind. Auch in den nur spärlichen Kooperationen im Bereich der kommunalen Verwaltung hat sich seit 1998 nicht viel geändert. In der Finanzverwaltung, bei den Gemeindebehörden, bei den Einwohnerdiensten und im Personalmanagement liegt der Anteil der Gemeinden, die kooperieren, immer noch unter 10%. Nur bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben und im Informatikdienst ist die IKZ relativ stark angestiegen. Insgesamt drängt sich die Annahme auf, dass die Gemeinden tendenziell nicht aus einer prospektiven Sicht die Kooperation mit anderen Gemeinden suchen, sondern die Zusammenarbeit erst dort vollzogen wird, wo die Kommunen entweder von Bund oder Kanton dazu verpflichtet werden, oder wo der Problemdruck so gross geworden ist, dass keine andere Alternative mehr bleibt.

*Tabelle 6:*  
Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit, nach Sachbereichen

Sachbereich	2005		1998		Änderung in %
	N	In %	N	In %	
Zivilschutz	1790	86,3	1479	61,9	+24,4
medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	1701	83,1	1657	69,3	+13,8
Schulfragen	1557	75,7	1823	76,2	- 0,7
Feuerwehr	1493	71,6	1032	43,2	+28,2
Abwasser/Kanalisation	1385	66,8	1578	66,0	- 0,8
Abfall/Entsorgung	1376	66,3	1508	63,1	+ 3,2
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	1295	63,6	1387	58,0	+ 5,6
Neue Armut/Fürsorge/ Vormundschaft	1125	55,9	947	39,6	+16,3
Wasserversorgung	1084	53,0	1260	52,7	+ 0,3
Energieversorgung	904	45,5	621	26,0	+19,5
öffentlicher Verkehr	887	44,7	901	37,7	+ 7,0
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	873	43,5	1020	42,7	+ 0,8
Jugendfragen	802	40,0	688	28,8	+11,2
Wirtschaftsförderung	659	33,1	519	21,7	+11,4
Betreuung von Asylsuchenden	584	29,3	363	15,2	+14,1
Sport/Sportanlagen	590	29,2	682	28,5	- 0,7
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	560	28,0	410	17,1	+10,9
Gemeindeverwaltung: Informatik	535	26,2	426	17,8	+ 8,4
Betreuung von Drogenabhängigen	515	25,9	582	24,3	+ 1,6
kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	496	24,9	533	22,3	+ 2,6
Raum- und Zonenplanung	308	15,2	315	13,2	+ 2,0
Bewilligung von Baugesuchen	261	12,9	226	9,5	+ 3,4
Landschafts- und Ortsbildschutz	231	11,5	191	8,0	+ 3,5
Umweltschutz	204	10,2	159	6,6	+ 3,6
öffentliche Bauten	175	8,7	218	9,1	- 0,4
Integration von Ausländern	169	8,6	123	5,1	+ 3,3
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	155	7,6	203	8,5	- 0,9
Gemeindebehörde	149	7,4	180	7,5	- 0,1
privater Verkehr (Strassenbau/ Verkehrsberuhigung)	146	7,3	144	6,0	+ 1,3
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	119	5,8	170	7,1	- 1,3
Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	71	3,5	97	4,1	- 0,6

N = 2391

Abbildung 5:  
Häufigkeit und Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit,  
nach Sachbereichen



Der überwiegende Teil der IKZ ist in öffentlich-rechtlichen juristischen Personen (insbesondere Zweckverband) organisiert. Andere Zusammenarbeitsformen sind der Vertrag zwischen zwei oder mehreren Gemeinden und die privatrechtliche juristische Organisationsform (vgl. Tabelle 7).

Insgesamt zeigt sich, dass die öffentlich-rechtlichen juristischen Personen in den letzten Jahren leicht an Bedeutung gewonnen haben. Vertragliche Lösungen sind dagegen im Bereich der Kernverwaltung die häufigste Organisationsform, während die privatrechtlichen juristischen Organisationsformen bei infrastrukturintensiven Aufgaben verbreitet sind, aber auch bei spezifischen anderen Aufgaben (z.B. Informatik, Wirtschaftsförderung).

### 3.2 Gemeindezusammenschlüsse

Auch wenn die Intensivierung der IKZ nach wie vor die häufigste Reform in den Schweizer Gemeinden darstellt, so sind Diskussionen über Gemeindezusammenschlüsse kein Tabu mehr, ganz im Gegenteil: Der Anteil der Gemeinden, die sich in den letzten fünf Jahren konkrete Gedanken über Fusionsprojekte gemacht hat, verdoppelte sich seit 1998 auf knapp 40% (vgl. Tabelle 8). Je kleiner die Gemeinden sind, desto grösser ist der Anteil an fusionsinteressierten Gemeinden. Eine Ausnahme bilden die grossen Städte mit mehr als 25000 Einwohnern, bei

Tabelle 7:  
Häufigkeit der Organisationsformen für die interkommunale  
Zusammenarbeit, nach Sachbereichen

Sachbereich	Vertrag	Öffentlich-rechtliche juristische Person	Privatrechtliche juristische Person	N
	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %	
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	26,5	49,8	23,7	1188
Jugendfragen	39,4	37,8	22,9	678
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	17,4	74,6	8,0	760
Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft	32,1	61,5	6,3	1040
Betreuung von Asylsuchenden	47,1	39,9	13,1	544
Betreuung von Drogenabhängigen	26,0	53,8	20,2	470
Integration von Ausländern	28,5	53,0	18,5	151
medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	29,7	37,2	33,1	1545
Schulfragen	38,4	58,0	3,6	1350
kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	30,0	36,8	33,2	380
Sport/Sportanlagen	37,6	38,9	23,5	476
Bewilligung von Baugesuchen	45,7	30,8	23,5	247
Raum- und Zonenplanung	21,1	50,9	27,9	265
Landschafts- und Ortsbildschutz	20,7	53,7	25,6	203
öffentliche Bauten	34,2	52,6	13,2	152
öffentlicher Verkehr	23,0	57,2	19,8	768
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	25,7	56,6	17,6	136
Wirtschaftsförderung	19,4	51,7	28,9	547
Wasserversorgung	30,3	57,9	11,9	978
Abwasser/Kanalisation	21,8	70,8	7,4	1247
Abfall/Entsorgung	29,2	54,1	16,7	1265
Energieversorgung	30,0	26,5	43,4	829
Umweltschutz	26,8	65,9	7,3	164
Zivilschutz	36,4	60,4	3,1	1597
Feuerwehr	45,3	51,2	3,5	1299
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	50,9	43,6	5,5	505
Gemeindeverwaltung: Informatik	45,5	26,9	27,5	494
Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	53,1	39,1	7,8	64
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	55,5	28,8	15,8	146
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	49,5	42,4	8,1	99
Gemeindebehörde	39,8	49,5	10,8	93

denen sich schon beinahe die Hälfte mit Fusionsideen konkret auseinandergesetzt hat. Das kann als Hinweis gedeutet werden, dass Gemeinden nicht nur aus der Not heraus eine Fusion erwägen, sondern dass zusätzlich Projekte lanciert werden, denen eine Wachstumsstrategie zugrunde liegt.

**Tabelle 8:**  
Diskussion eines Gemeindezusammenschlusses, nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Gemeinden, die einen Gemeindezusammenschluss diskutieren, in %	N
-100	55,4	83
101- 250	52,8	235
251- 500	46,5	329
501- 1000	42,0	433
1001- 2000	34,1	422
2001- 5000	30,4	408
5001-10000	26,5	147
10001-25000	12,5	72
25001-	42,9	21
Alle Gemeinden	38,6	2150

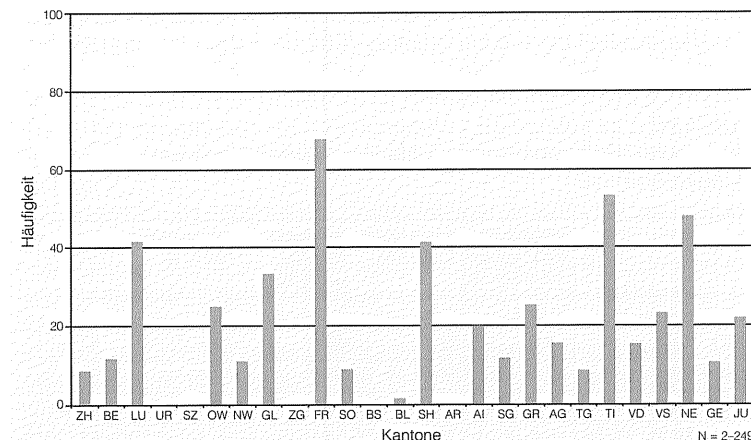
Der Anteil der Gemeinden, die konkrete Fusionsabsichten resp. in den letzten fünf Jahren ein konkretes Fusionsprojekt gehabt haben, hat sich seit 1998 von 8% auf 23% verdreifacht. Auch hier ist der Anteil bei den Kleingemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und bei den grossen Städten am höchsten (vgl. Tabelle 9).

**Tabelle 9:**  
Konkrete Gemeindezusammenschlusspläne, nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Gemeinden mit konkreten Gemeindezusammenschlussplänen in %	N
-100	35,4	79
101- 250	32,4	222
251- 500	27,5	309
501- 1000	21,6	407
1001- 2000	19,9	391
2001- 5000	18,6	377
5001-10000	14,9	141
10001-25000	9,5	63
25001-	26,3	19
Alle Gemeinden	22,6	2008

Die meisten Fusionsprojekte finden sich mit 67% im Kanton Freiburg (vgl. Abbildung 6). Auch in den Kantonen Tessin, Neuenburg, Schaffhausen und Luzern beschäftigen sich mehr als 40% der Gemeinden mit einem Gemeindezusammenschluss. Es sind dies alle Kantone, in denen die Parlamente und Regierungen Gemeindefusionen aktiv durch Pilotprojekte und Anreize fördern. Vereinzelt existieren im Jahre 2005 in 15 weiteren Kantonen. Keine Fusionspläne existieren im Jahre 2005 in den Kantonen Basel-Stadt, Appenzell-Ausserrhodan, Uri und Schwyz.

**Abbildung 6:**  
Fusionspläne in den einzelnen Kantonen



Auf die Frage, ob es eine sinnvolle minimale Gemeindegrösse gibt, hat knapp die Hälfte der Gemeindeglieder mit Ja geantwortet (46,9%). 1998 haben diese Frage noch 38% der Gemeindeglieder positiv beantwortet, die Gemeinden scheinen heute also eine klarere Meinung zu haben, wie gross eine Gemeinde im Minimum sein soll. In den Antworten wird ersichtlich, dass sich die minimale Gemeindegrösse eindeutig nach oben verschoben hat. Waren 1998 für knapp die Hälfte der Gemeindeglieder, welche glaubten, es gebe eine sinnvolle Mindestgrösse, diese bei weniger als 1000 Einwohnern, beträgt dieser Anteil 2005 nur noch 33% (vgl. Tabelle 9). 25% der Gemeindeglieder sind der Meinung, dass die minimale Gemeindegrösse zwischen 1000 und 2000 Einwohnern liegt, für knapp 17,5% ist sie zwischen 2000 und 3000 Einwohnern, und für 25% befindet sie sich irgendwo bei mehr als 3000 Einwohnern, 1998 siedelten die minimale Grösse nur 18% in diesem Grössensegment an.

Die Gemeinden wünschen sich heute mehr Engagement des Kantons als noch 1998. So sind heute mehr als 40% der Gemeinden der Ansicht,

dass der Kanton eine aktive Rolle bei Gemeindezusammenschlüssen einnehmen solle, 1998 waren erst rund 25% der Gemeinden dieser Meinung. Es sind aber auch 2005 immer noch die Hälfte der Gemeinden der Meinung, der Kanton solle nur eine beratende oder unterstützende Funktion einnehmen (1998: 60%). Nur eine kleine Minderheit der Gemeinden von 10% will, dass sich der Kanton überhaupt nicht einmisch (1998: 15%).

Die Haltung gegenüber dem Kanton ist zu einem gewissen Teil von der Gemeindegrösse abhängig. So sind praktisch alle Städte der Meinung, dass der Kanton eine aktive Rolle einnehmen soll. Bei den kleinen Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern wollen weniger als 40% der Gemeinden einen aktiven Kanton, und überdurchschnittlich viele kleine Gemeinden finden, dass der Kanton bei Gemeindezusammenschlüssen nichts zu suchen habe. Grundsätzlich ist eine kritische Rolle gegenüber dem Kanton bei Gemeinden bis 1000 Einwohnern anzutreffen.

Tabelle 10:

Gewünschte Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen, nach Gemeindegrösse

	aktive Rolle mit Zwangs- aber sanft möglichkeit		aktive Rolle, aber sanft	Beratung, falls gewünscht	geht Kanton nichts an	N
	In %	In %	In %	In %		
- 100	4,9	28,4	49,4	17,3	81	
101- 250	2,1	34,6	50,9	12,4	234	
251- 500	4,1	30,0	58,8	7,2	320	
501- 1000	4,0	32,2	54,1	9,7	423	
1001- 2000	6,5	34,7	48,3	10,5	418	
2001- 5000	7,3	38,6	48,6	5,5	399	
5001-10000	9,9	41,5	43,0	5,6	142	
10001-25000	11,3	49,3	33,8	5,6	71	
25001-	10,5	78,9	10,5	0,0	19	
Alle Gemeinden	5,6	35,3	50,3	8,8	2107	

### 3.3 New Public Management

Unter New Public Management (NPM), in der Schweiz auch Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF) bezeichnet, versteht man einen umfassenden Managementansatz, der die leistungshemmenden Steuerelemente des politisch-administrativen Systems durch moderne Führungssysteme, -strukturen und -instrumente ersetzen will. Ziel und gleichzeitig Maxime von NPM ist es, die öffentliche Verwaltung durch die adaptierte Übernahme von bislang vorwiegend in der Privatwirtschaft verwendeten betriebswirtschaftlichen Konzepten vermehrt wir-

kungsorientiert zu führen und damit die bisherige überwiegend ressourcenorientierte Input-Steuerung zu überwinden. Im Vordergrund der nach NPM-Grundsätzen geführten Verwaltung stehen demnach nicht mehr die zur Verfügung stehenden sachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen (Input), sondern die mit der Leistungserbringung beabsichtigte und messbare Wirkung (Outcome). Die Befragung von 2005 zeigt, dass NPM nach diesem umfassenden Verständnis in den Gemeinden keinen leichten Stand hat.

4,7% aller Schweizer Gemeinden haben NPM im Jahr 2005 definitiv eingeführt (vgl. Tabelle 11). Bei 3,0% der Gemeinden wird NPM versuchsweise ausgetestet, und 1,6% der Gemeinden haben ihr Projekt bereits wieder abgebrochen. Diese Werte verdeutlichen, dass bei NPM von keinem Boom auf kommunaler Ebene gesprochen werden kann. Diese tiefen Werte müssen jedoch relativiert werden. Betrachtet man die NPM-Einführung nach der Gemeindegrösse, stellt man fest, dass in den Gemeinden ab 10 000 Einwohnern die wirkungsorientierte Verwaltungsführung relativ breit verbreitet ist. So werden 48,1% der Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern nach NPM geführt. Es handelt sich folglich um ein Projekt, das insbesondere von den grösseren Gemeinden umgesetzt wird.

Der Grund für diesen Befund dürfte weniger in einer konservativeren, gegenüber Reformen grundsätzlich skeptischeren Grundhaltung kleinerer Gemeinwesen zu suchen sein, als vielmehr im Bedürfnis grosser Gemeinden oder Städte, mit entsprechend grösseren und komplexeren Verwaltungsstrukturen die Steuerung zu verbessern, die Bürgernähe zu erhöhen und die Verwaltungstätigkeit insgesamt zu optimieren. Andererseits können sich vermutlich nur die grösseren Verwaltungen die Umsetzung von NPM leisten, weil sie im Gegensatz zu kleinen Gemeinden über die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie das Know-how verfügen.

Tabelle 11:

NPM-Einführung, nach Gemeindegrösse

Einwohnerzahl	nein	ja, definitiv eingeführt	ja, ist versuchsweise eingeführt	ja, wurde aber abgebrochen	N
	In %	In %	In %	In %	
-249	98,1	1,3	0,6	0,0	319
250- 499	97,6	1,5	0,9	0,0	332
500- 999	95,6	2,5	1,4	0,5	434
1000- 1999	94,1	2,8	1,9	1,2	423
2000- 4999	88,1	6,5	2,9	2,4	413
5000- 9999	68,2	10,8	15,5	5,4	148
10000-19999	55,4	23,1	12,3	9,2	65
20000-	40,7	40,7	7,4	11,1	27
Alle	90,8	4,7	3,0	1,6	2161

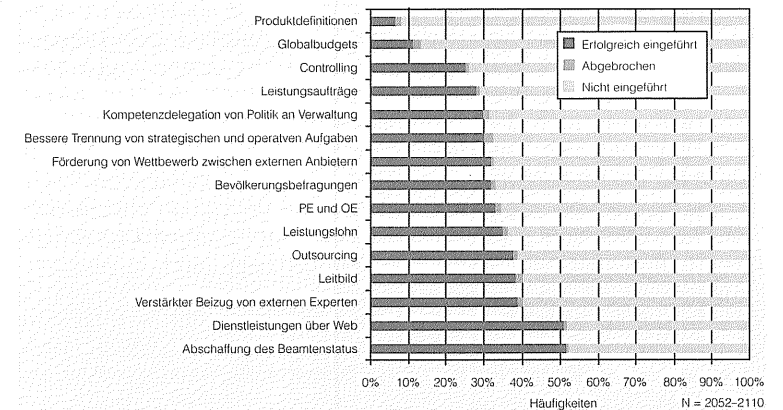
Auch wenn NPM bei den Gemeinden auf eine gewisse Zurückhaltung stösst, ist die Gemeindeflandschaft durch die Reform stark geprägt worden. Die Gemeinden wurden nämlich nicht nur gefragt, ob sie NPM eingeführt haben, sondern auch, welche einzelnen Reformelemente in ihren Gemeinden in den vergangenen zehn Jahren umgesetzt wurden. Hier zeigt sich nun deutlich, dass die NPM-Diskussion durchaus Früchte getragen hat: So hat mehr als ein Drittel der Gemeinden ein Leitbild definiert, Leistungen ausgelagert, Leistungslohn eingeführt oder den Beamtenstatus abgeschafft. Auch die Kompetenzdelegation von der Politik an die Verwaltung und die bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben sind bei fast einem Drittel der Gemeinden realisiert worden (vgl. *Abbildung 7*). Diese Ergebnisse unterstreichen, dass vermehrt von Public-Management-Reformen anstatt von New Public Management gesprochen werden muss.

Beliebt sind in den Schweizer Gemeinden insbesondere Änderungen im Personalbereich (Abschaffung des Beamtenstatus, leistungsabhängige Entlohnung und Personalentwicklungsmassnahmen). Damit ist das Ziel verbunden, die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor denjenigen der Privatwirtschaft anzupassen. Gegenüber der Öffentlichkeit soll symbolisiert werden, dass Gemeindeangestellte nicht privilegiert behandelt werden und Leistung honoriert wird. Dass das Management der Humanressourcen von den Gemeinden vermehrt als wichtiger Erfolgsfaktor betrachtet wird, steht ganz im Sinne des Public Managements. Die Reformfreudigkeit in diesem Bereich mag damit zusammenhängen, dass in der Schweiz nie ein Berufsbeamtentum wie in Deutschland oder Österreich mit vielen Privilegien wie z. B. lebenslanger Anstellung existierte, das es zu verteidigen gilt. Die Milizpolitiker in den Gemeinden mögen zudem stark von ihren eigenen Arbeitsbedingungen in der Privatwirtschaft beeinflusst sein und diese Erfahrungen in die politischen Entscheide einfließen lassen.

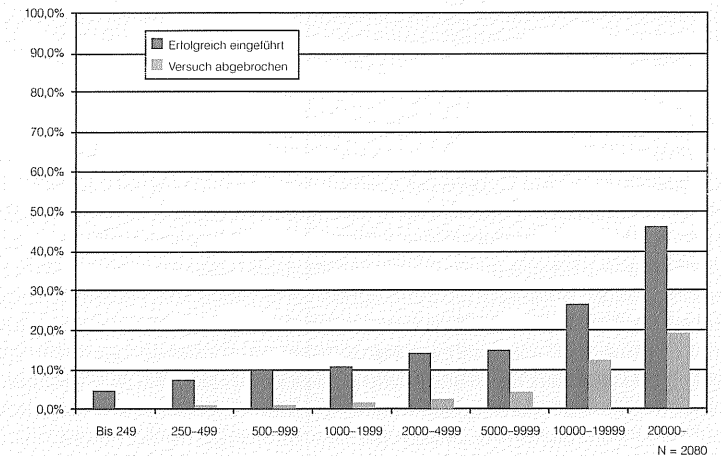
Nebst dem Personalmanagement gewinnt in den Gemeinden die normativ-strategische Führung an Bedeutung. Das Erstellen von Leitbildern und die Kompetenzdelegation operativer Aufgaben von der Politik an die Verwaltung zeugen von diesem neuen Trend.

Sehr wenig verbreitet sind Produktdefinitionen und Globalbudgets, welche bei nicht einmal 10% der Gemeinden ein Führungsinstrument sind. Diese Werte deuten darauf hin, dass diejenigen Gemeinden, welche von sich sagen, sie hätten NPM eingeführt, mit Produktdefinitionen und Globalbudgets arbeiten. Man könnte hier von den eigentlichen Kernelementen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sprechen. Die Einführung von Globalbudgets nach Gemeindegrösse zeigt den gleichen Trend wie die NPM-Einführung: Vor allem in den grösseren Gemeinden ab 10 000 Einwohnern ist diese Budgetierungsform verbreitet (vgl. *Abbildung 8*). Es gibt aber in dieser Grössenkatgorie auch relativ viele Gemeinden, welche wieder zur klassischen Budgetierung zurückgekehrt sind.

*Abbildung 7:*  
Umgesetzte Public-Management-Elemente



*Abbildung 8:*  
Einführung von Globalbudgets, nach Gemeindegrösse



In fast allen Kantonen gibt es auf kommunaler Ebene umgesetzte NPM-Projekte oder solche, welche in der Versuchsphase sind; allerdings schwankt der entsprechende Anteil von Kanton zu Kanton stark. Lediglich in vier Kantonen gibt es mehr als 20% der Gemeinden, welche nach NPM-Grundsätzen geführt werden (Basel-Stadt, Zug, Nidwalden und

Obwalden); in fünf weiteren Kantonen sind es mehr als 10% der Gemeinden (Zürich, Luzern, Thurgau, Tessin und Genf). Kein Thema scheint NPM in den Kantonen Uri, Schwyz, Appenzell-Innerrhoden und Jura zu sein.

Innerhalb der einzelnen Sprachregionen ist der Anteil der deutschsprachigen und italienischsprachigen Gemeinden mit jeweils knapp 10% der Gemeinden am grössten. Der entsprechende Anteil liegt in den französischsprachigen Gemeinden bei 3,1%. Ein Grund für diese Zurückhaltung mag sein, dass die Schweizer Protagonisten für NPM vor allem in der Deutschschweiz anzutreffen sind und die Deutschschweiz sich viel stärker von angelsächsischen sowie deutschen und niederländischen Erfahrungen beeinflussen liess. Die französischsprachige Schweiz ist stärker nach Frankreich orientiert, ein Land, in welchem NPM relativ wenig verbreitet ist.

In 44,9% der Gemeinden mit realisierten NPM-Projekten wird NPM in der gesamten Gemeindeverwaltung umgesetzt, während 55,1% NPM-Reformen aufgabenspezifisch, d. h. in einzelnen Verwaltungsabteilungen, eingeführt haben.

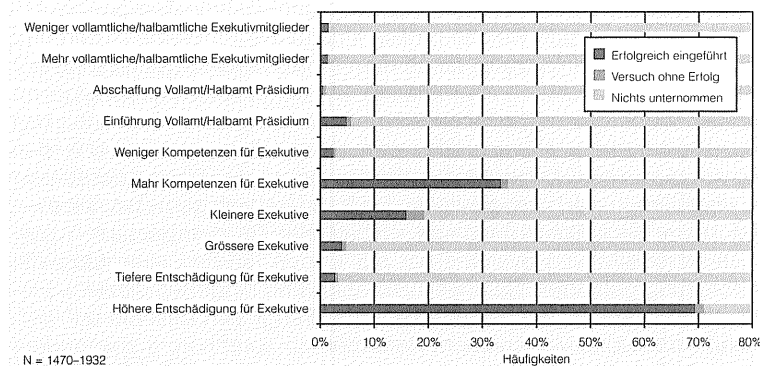
Ein Vergleich der Ergebnisse von 2005 mit denjenigen von 1998 zeigt, dass Public-Management-Reformen an Bedeutung gewonnen haben. So gaben im Jahr 1998 7,7% der Gemeinden an, dass sie Globalbudgets eingeführt hatten, jetzt sind es immerhin 11,2%. Bei den Produktdefinitionen waren es 1998 4,7%, im Jahre 2005 sind es 6,6%. Die leichte Steigerung deutet darauf hin, dass die Kernelemente von NPM keine boomenden Führungsinstrumente sind, sondern eher von einer Konsolidierung gesprochen werden kann.

### 3.4 Reformen des politischen Systems

Verbreitet sind in den Schweizer Gemeinden auch Reformen der politischen Institutionen. Eine der am häufigsten festgestellten Veränderungen in den Gemeinden in der Erhebung 1998 war die Erhöhung der Entschädigung für die Exekutivmitglieder: Mehr als die Hälfte der Gemeinden hatte entsprechende Schritte unternommen. Dieser Trend setzt sich auch im Jahr 2005 fort und hat sich sogar noch leicht verstärkt (vgl. *Abbildung 9*). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Anforderungen an die Exekutivmitglieder sowie den anhaltenden Schwierigkeiten, für diese Ämter geeignete Kandidaten zu finden, ist diese Massnahme durchaus nachvollziehbar, wobei die Rekrutierungsprobleme auf diese Weise allein wohl kaum gelöst werden können. Weiter zeigt sich aber auch, dass eine Erhöhung der Entschädigung für diese in der grossen Mehrheit ehren- und nebenamtlichen Tätigkeiten auf keinen Fall mit einer Professionalisierung gleichzusetzen ist. Es lässt sich auch heute kein Trend in Richtung einer Professionalisierung der kommunalen Exekutiven erkennen. Dies hängt natürlich auch mit der grossen Zahl an kleinen Gemeinden zusammen, es darf aber durchaus auch als Bekenntnis zum Milizsystem gewertet werden.

Der Trend zu kleineren Exekutiven hält an. Zudem findet nach wie vor eine Verlagerung von Kompetenzen in Richtung Gemeindeexekutiven statt. Bei beiden Reformbestrebungen hat der Anteil der Gemeinden, die entsprechende Schritte eingeleitet haben, gegenüber 1998 leicht zugenommen: bei der Kompetenzverlagerung von 26 auf 33,4% und bei der Verkleinerung der Exekutive von 7 auf 15,9%. Insbesondere die Verkleinerung der Exekutiven kann als eine Modereform zu Beginn des 21. Jahrhunderts bezeichnet werden.

Abbildung 9:  
Exekutivreformen



Auch bei den Gemeinden mit Parlamenten gab es in den vergangenen Jahren Reformen. Im Jahr 1988 kannten in der Schweiz 16,8 Prozent der Schweizer Gemeinden ein Gemeindeparlament, wie Andreas Ladner 1991 in seiner Studie nachwies. Zahlreiche dieser Gemeindeparlamente wurden in den 1970er-Jahren eingeführt. Knapp 20 Jahre später ist der Prozentanteil der Gemeinden mit Parlament auf 18,1% angestiegen. Gemäss der 2005er-Erhebung haben in den letzten Jahren mindestens 15 Gemeinden ohne Erfolg versucht, ein Gemeindeparlament einzuführen. In rund 10 Gemeinden waren diese Versuche erfolgreich, wobei auffällt, dass es sich hierbei praktisch mehrheitlich um französischsprachige Gemeinden handelt. In einigen wenigen Gemeinden (z. B. Bülach, Illnau-Effretikon und Schlieren) wurde eine Abschaffung abgelehnt. Verschiedene Gemeinden haben schliesslich den Parlamenten mehr Kompetenzen zugewiesen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Die Schweizer Gemeinden sind im Wandel begriffen. Diese Schlussfolgerung kann aus der Gemeindebefragung 2005 gezogen werden. Zwar haben weniger Gemeinden als 1998 den Eindruck, dass sie an Leistungsgrenzen gelangen, und mehr Gemeinden konnten ihre finanzielle Situation stabilisieren. Nichtsdestotrotz reformieren sich die Gemeinden, um auch in Zukunft handlungsfähig zu bleiben und ihre Leistungen auf einem hohen Niveau erbringen zu können. Der Rückgang der Leistungsgrenzen kann einerseits durch externe Faktoren begründet werden (z. B. Rückgang der Asylsuchenden und vom Bund verordnete Reformen im Zivildienst), andererseits mögen die eingeleiteten Reformen bereits erste Auswirkungen zeitigen. Der positive Gesamttrend darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nach wie vor eine grosse Anzahl Gemeinden gibt, welche grosse strukturelle Probleme haben und nur dank der Unterstützung durch den Kanton überlebensfähig sind.

Der in der Schweiz zurzeit am häufigsten umgesetzte Reformtyp sind gemeindeübergreifende Reformen. Interkommunale Zusammenarbeit und vermehrt auch Gemeindezusammenschlüsse werden von den Gemeinden als wichtige Ansätze angeschaut, um Leistungsprobleme zu überwinden. Nicht eindeutig ist der Trend bei den gemeindeinternen Reformen. New Public Management als Reform des gesamten politisch-administrativen Systems hat nur in den Städten eine namhafte Verbreitung gefunden. Sehr weit verbreitet sind hingegen einzelne Elemente von New Public Management. Es drängt sich deshalb auf, vermehrt von Public-Management-Reformen zu sprechen. Insbesondere moderne Personalführungs- und generelle Steuerungsinstrumente sind in den Schweizer Gemeinden breit verankert. Bei den Reformen der politischen Institutionen fällt auf, dass die Exekutiven höher entschädigt werden und vor allem die durchschnittliche Exekutivgrösse relativ häufig verkleinert wurde.

Bei all diesen Reformen muss man sich immer bewusst sein, dass das Ziel einer Reform nie «l'art pour l'art» sein darf, sondern die Steigerung des Gemeinwohl und die Erhöhung der Leistungsfähigkeit im Zentrum stehen sollten. Ob dies gelingt, wird die Zukunft zeigen.

## Zusammenfassung

### **Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005**

*Dr. Reto Steiner und Prof. Dr. Andreas Ladner*

Die 2737 Schweizer Gemeinden erleben zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine Phase der politischen Umgestaltung. Eine Befragung aller Schweizer Gemeinden im Jahre 2005 zeigt, dass die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), Gemeindezusammenschlüsse, Public-Management-Reformen und Veränderungen der politischen Institutionen zu den häufig umgesetzten Projekten zählen.

Der aktuelle Zustand der Gemeinden präsentiert sich besser, als oft vermutet wird. Deutlich weniger Gemeinden als bei der Vorgängerbefragung im Jahr 1998 geraten an Leistungsgrenzen, und auch bei der finanziellen Situation ist eine gewisse Entspannung spürbar: So konnte die Mehrheit der Gemeinden die Nettoschulden stabilisieren oder sogar senken, und weniger als ein Drittel der Gemeinden haben ihre Rechnungen in den Jahren 2002–2004 mit einem Aufwandüberschuss abgeschlossen.

## Résumé

### **Les communes suisses passées à la loupe – résultats de l'enquête effectuée auprès des communes en 2005**

*Dr. Reto Steiner et Prof. Dr. Andreas Ladner*

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les 2737 communes suisses connaissent une phase de restructuration politique. Une enquête effectuée auprès de toutes les communes suisses en 2005 fait ressortir que l'intensification de la collaboration intercommunale (CI), les regroupements communaux, les réformes de l'administration publique et les mutations des institutions politiques comptent au nombre des principaux projets mis en œuvre.

La situation actuelle des communes se présente mieux que ce que l'on soupçonne habituellement. Nettement moins de communes sont acculées à leurs limites de prestations en comparaison à l'enquête précédente effectuée en 1998; par ailleurs, la situation financière s'est également quelque peu détendue. Les communes ont en majorité réussi à stabiliser leur endettement net, voire le diminuer, et moins d'un tiers des communes ont clôturé leurs comptes annuels avec un excédent de dépenses durant les années 2002 à 2004.

# Riassunto

## **I comuni svizzeri sotto i riflettori, risultati dell'indagine sui comuni 2005**

*Dr. Reto Steiner e Prof. Dr. Andreas Ladner*

In questo inizio del nuovo millennio i 2737 comuni svizzeri stanno conoscendo una fase di trasformazione politica. Un'indagine svolta nel 2005 presso tutti i comuni svizzeri mostra che l'intensificazione della collaborazione intercomunale, le fusioni di comuni, le riforme di Public Management e le trasformazioni delle istituzioni politiche fanno parte dei progetti di frequente attuazione.

La situazione attuale dei comuni è migliore di quanto si supponga generalmente. Rispetto all'indagine precedente del 1998 è nettamente diminuito il numero dei comuni che non riescono a far fronte ai loro compiti e anche per quanto concerne la situazione finanziaria si nota una relativa tranquillità: la maggior parte dei comuni è così riuscita a stabilizzare i propri debiti netti o addirittura a ridurli e meno di un terzo dei comuni ha chiuso i propri conti negli anni 2002-2004 con un'eccedenza di spese.