

Politisches System Schweiz

Vorlesung am Institut für Öffentliches Recht der
Universität Bern

Gemeinden

Prof. Dr. Andreas Ladner
IDHEAP Lausanne

Sommersemester 2007

Bei den Gemeinden handelt es sich um Körperschaften, die gebietsmässig umgrenzt, mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet und als rechtlich verselbständigte Verbände (mit Vermögensfähigkeit, eigenem Finanzhaushalt, eigenen Organen, mehr oder weniger weitreichender Organisationsgewalt) zu bezeichnen sind (Jagmetti 1972: 246 f.).

Gemeinden ...

- sind im Rahmen von BV und Kantonsverfassungen selbständig.
- der äusserer Rahmen ihrer Aktivitäten und Befugnisse wird in erster Linie durch die kantonalen Gemeindegesetze festgelegt.
- ein Teil der Gemeindeaufgaben fällt in ihren eigenen Wirkungskreis, bei einem grossen Teil der Aufgaben handelt es sich jedoch um übertragene Aufgaben.

Weitere Merkmale der Gemeinden

- ♦ **Kommunalisierung** zwischen 14. und 19. Jahrhundert
- ♦ Wandel vom Bürgerprinzip zum Einwohnerprinzip verlief nicht ganz ohne fremde Hilfe (Helvetik)
- ♦ 1874 Aufhebung aller politischen Vorrechte auf Gemeindestufe
- ♦ 1998 erstmals explizite Erwähnung in **Bundesverfassung**: Art. 50
- ♦ Gemeindepluralismus
- ♦ Finanz- und Steuerautonomie

Anzahl und Grösse

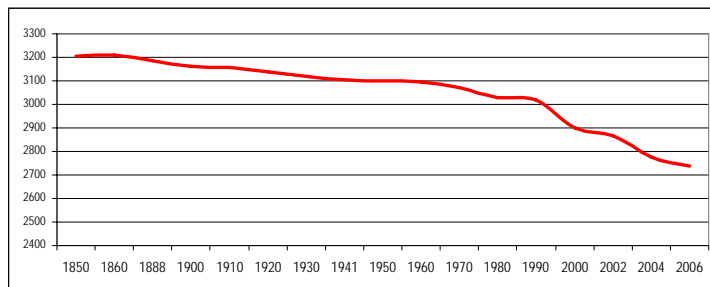
2'737 Gemeinden in 26 Kantonen (1.2.2006).

Median: 919 Einwohner, Mittelwert: 2'593 Einwohner
(Corippo: 20, Bister: 23)

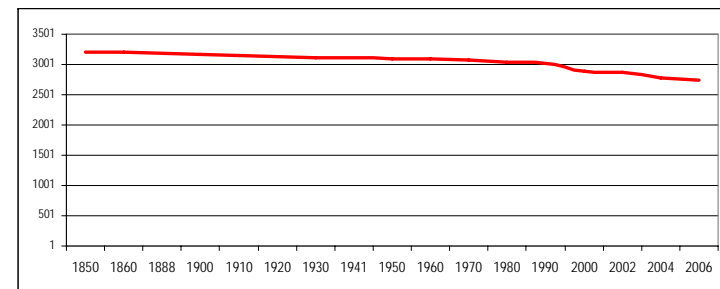
Politische Feingliederung

Ebene	Anzahl	Einw. Höchstwert	Einw. Tiefstwert
Kantone	26	1'211'647 (ZH)	15021 (AI)
Gemeinden	2737 (1.2.06)	363'273 (Zürich)	22 (Corippo)
Einwohner total (2000)			7'204'055

Entwicklung der Zahl der Gemeinden



Entwicklung der Zahl der Gemeinden



Anzahl Gemeinden pro Kanton

1-19 Gemeinden	20-49 Gemeinden	50-99 Gemeinden	100-199 Gemeinden	200 und mehr Gemeinden
BS 3	UR 20	NE 62	LU 107	GR 208
AI 6	AR 20	TG 80	SO 126	AG 231
OW 7	GL 29	JU 83	VS 160	FR 202
NW 11	SZ 30	BL 86	ZH 171	TI 238
ZG 11	SH 34	SG 90		VD 382
	GE 45			BE 400

Stand 2003

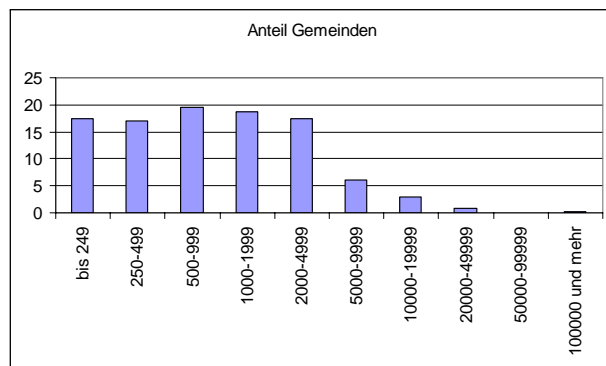
Gemeindegrösse und Bevölkerung

Gemeindegrösse	Anzahl Gemeinden		Anteil an der Bevölkerung	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Bis 249	428	15.4	62181	0.8
250-499	438	15.8	161178	2.2
500-999	550	19.8	399383	5.4
1'000-1'999	535	19.3	765036	10.3
2'000-4'999	515	18.6	1621463	21.9
5'000-9'999	188	6.8	1311207	17.7
10'000-19'999	90	3.2	1257517	17.0
20'000-49'999	23	0.8	687905	9.3
50'000-99'999	3	0.1	220852	3.0
100'000 und mehr	5	0.2	928380	12.5
Alle Gemeinden	2775	100.0	7415102	100

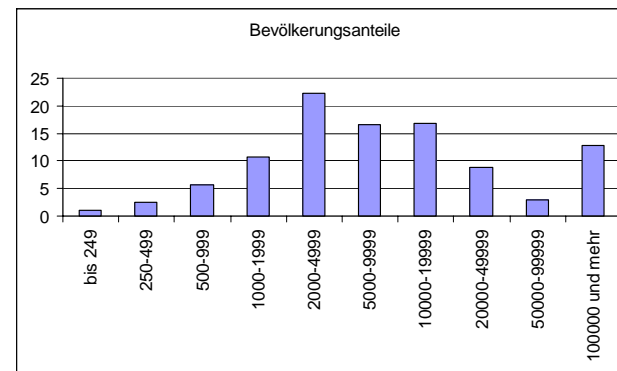
Anmerkungen: Die Angaben beziehen sich auf den 31. Januar 2004. Zu diesem Stichtag weist das BFS die Einwohnerzahlen für 2775 Gemeinden aus.

Quelle: Bundesamt für Statistik (2004); Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung; Neuchâtel, eigene Berechnungen.

Gemeindegrösse (%)



Bevölkerung (%)



Gemeindestruktur nach Kantonen

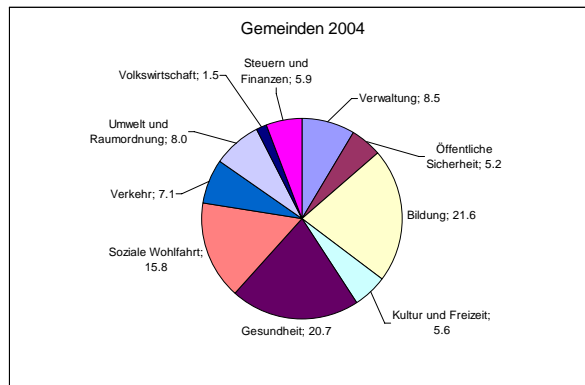
Kanton	Kantonsgrösse per 31.12.1998	Anzahl Gemeinden 99	Median
Basel-Stadt	190 505	3	20584
Zug	96 517	11	6828
Obwalden	31 989	7	4155
St. Gallen	444 891	90	3366
Zürich	1 187 609	171	3042
Nidwalden	37 320	11	2979
Schwyz	126 479	30	2701
Genève	398 910	45	2056
Appenzell-Innerrhoden	14 873	6	1856
Luzern	343 254	107	1711
Appenzell-Ausserrhoden	53 816	20	1704
Thurgau	226 479	81	1475
Aargau	536 462	232	1287
Basel-Land	256 761	86	1166
Solothurn	243 450	126	998
Neuenburg	165 594	62	904
Uri	35 612	20	893
Bern	941 144	400	873
Wallis	274 458	163	678
Glarus	38 698	29	643
Schaffhausen	73 725	34	636
Tessin	306 179	245	515
Freiburg	232 086	245	429
Vaud	611 613	384	410
Jura	68 995	83	410
Graubünden	186 118	212	307
Total	7 123 537	2903	842

Kant04	Moyenne	Médiane	N
BS	62251	20583	3
ZG	9568	8001	11
OW	4737	4466	7
SG	5098	3419	90
ZH	7379	3210	171
NW	3591	3012	11
SZ	4533	2892	30
GE	9498	2396	45
AI	2505	1951	6
TG	2912	1884	80
LU	3347	1790	106
AR	2642	1714	20
AG	2446	1378	231
BL	3085	1253	86
SO	1963	1021	126
NE	2708	996	62
BE	2400	887	398
UR	1754	845	20
VS	1882	793	153
FR	1376	736	182
GL	1419	720	27
TI	1568	690	204
SH	2236	682	33
VD	1695	450	382
JU	832	404	83
GR	903	314	208
Total	2672	960	2775

Gemeindegrosse im internationalen Vergleich

	1950	2001	Veränderung	Mittelwert Grösse
UK	2028	433	-79%	137440
Niederlande	1015	537	-47%	29542
Dänemark	1303	276	-79%	19381
Belgien	2669	589	-78%	17384
Norwegen	744	435	-42%	10295
Italien	7802	8100	+4%	7141
Deutschland	33932	13854	-59%	5931
Österreich	4065	2359	-42%	3437
Schweiz	3097	2867	-7%	2488
Frankreich	37997	36565	-4%	1615

Ausgaben (und Aufgaben) der Gemeinden insgesamt (2004)



Gemeindeautonomie

- Staatsrechtlich: Handlungsspielraum in Bezug auf die Gemeindeorganisation
- Ökonomisch: Gemeindeausgaben pro Kopf
- Einschätzung der Gemeindeschreiber

Giacometti (1952:19):

- Grosse Autonomie: ZH, SZ, OW, NW, GL, ZG, AI, AR, GR, AG, TG
- Mittlere Autonomie: BE, LU, UR, SO, BS, BL, SH, SG, TI, JU
- Kleine Autonomie: FR, VS, VD, NE, GE.



Cs10.41d Indikatoren Indicateurs
Dezentralisierungsgrad Gesamtausgaben* 1997-2003
Commandement en den Ausgaben von Kanton und Gemeinden
Degré de décentralisation des dépenses totales* 1997-2003
paît des communes aux dépenses des cantons et communes

Kanton Canton	Dezentralisierungsgrad ¹⁾ Degré de décentralisation						
	1997/00.0%	1998/00.0%	1999/00.0%	2000/00.0%	2001/00.0%	2002/00.0%	2003/00.0%
AG	44.8%	45.5%	45.7%	45.7%	45.3%	45.9%	44.6%
AI	40.3%	37.7%	32.3%	34.4%	33.5%	31.9%	33.0%
AR	47.9%	47.0%	49.3%	48.1%	48.1%	46.7%	48.6%
BE	57.0%	58.0%	57.7%	57.6%	53.7%	45.3%	46.3%
BL	31.0%	31.4%	31.6%	30.9%	30.8%	30.5%	28.9%
BS ²⁾	2.81%	2.86%	3.01%	3.03%	2.56%	2.62%	2.85%
FR	44.8%	47.6%	47.8%	47.9%	46.2%	46.2%	46.0%
GE	19.1%	18.5%	18.5%	19.6%	18.7%	19.2%	19.5%
GL	32.0%	30.8%	33.4%	34.1%	33.8%	33.4%	33.7%
GR	51.5%	54.4%	53.5%	53.7%	54.5%	52.4%	52.3%
JU	51.4%	56.1%	57.7%	59.0%	57.5%	56.2%	55.2%
LU	50.1%	50.6%	51.2%	51.6%	50.4%	48.7%	48.3%
NE	54.3%	53.6%	54.4%	52.7%	54.1%	55.2%	55.2%
NW	40.6%	44.4%	50.8%	52.2%	42.4%	36.3%	39.4%
OW	50.5%	53.8%	54.7%	56.7%	53.8%	49.7%	49.7%
SG	48.2%	47.3%	47.4%	43.7%	44.5%	44.2%	43.6%
SH	46.5%	47.1%	47.3%	48.2%	46.9%	47.1%	46.0%
SO	47.9%	45.8%	48.8%	49.7%	49.4%	48.1%	47.6%
SZ	58.8%	63.3%	65.8%	58.8%	59.3%	51.7%	54.7%
TG	44.3%	44.5%	45.6%	46.5%	46.3%	45.8%	47.7%
TI	42.3%	43.1%	43.9%	45.0%	44.1%	42.0%	41.8%
UR	28.2%	29.0%	28.3%	26.3%	27.2%	28.2%	26.2%
VD	44.3%	44.8%	44.3%	45.6%	44.8%	44.6%	48.4%
VS	51.6%	51.7%	52.4%	49.7%	47.5%	49.8%	49.0%
ZG	44.4%	46.2%	46.8%	46.8%	48.3%	45.3%	49.0%
ZH	54.2%	55.4%	54.5%	52.5%	54.1%	52.8%	54.2%
Total	44.7%	45.3%	45.4%	44.8%	44.0%	42.8%	43.3%

Quelle: EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz (Jahre 1997 bis 2003), Tabellen H 4.4 und F 4.4
 Source: BFS, Finances publiques en Suisse (années 1997 - 2003), tableaux H 4.4 et F 4.4

Empirische Grundlagen

Albert Anker 1881-1910
Der Gemeindeschreiber

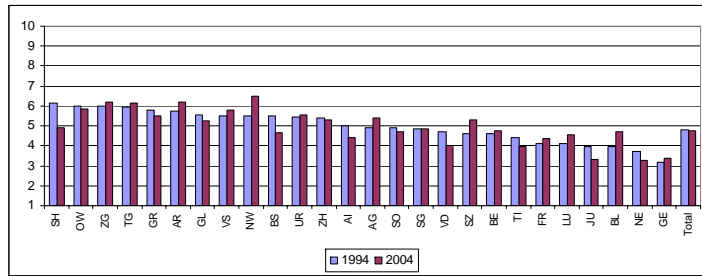


Vier
gesamtschweizerische
Befragungen der
Gemeindeschreiber
(1988, 1994, 1998,
2005)

Themen der Befragungen

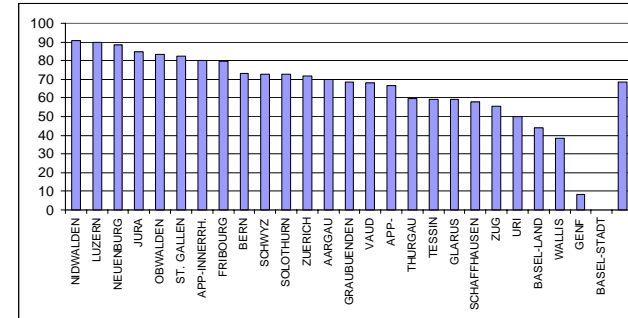
- 1988: Politische Akteure, politische Systeme
- 1994: Leistungsgrenzen
- 1998: Gemeindereformen
- 2005: Gemeindereformen, Leistungsgrenzen, politische Systeme und Akteure

Autonomie der Gemeinden (gemäss Gemeindeschreiber, 1994 und 2004, Mittelwerte)

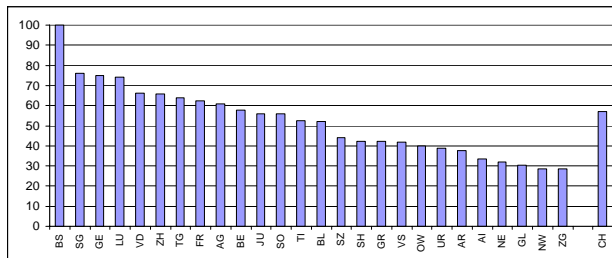


1 = überhaupt keine Autonomie; 10 = sehr grosse Autonomie

Abnahme der Gemeindeautonomie gemäss Gemeindeschreiber 1994



Anteil Gemeinden, die sich mehr Autonomie wünschen (1998)



Ja vs. nein, N = antwortende Gemeindeschreiber, 1998, ZH z.B. 120

In welchen Aufgabenbereichen soll der Kantonen den Gemeinden mehr Autonomie zugestehen ?

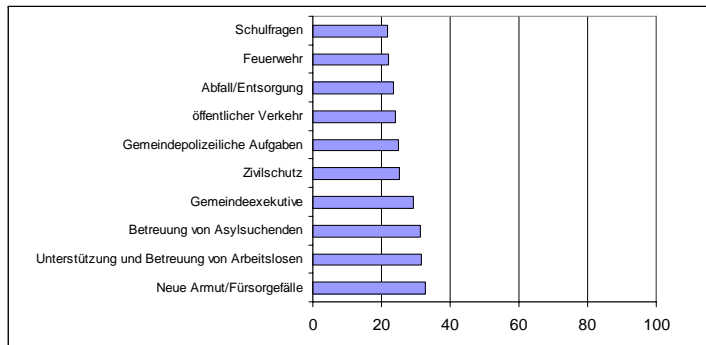
Aufgabenbereich	Anzahl	In Prozent
Hochbau	820	66.1
allgemeine Verwaltung	555	44.8
Schule	476	38.4
Tiefbau	451	36.4
Abfall/Entsorgung	329	26.5
Abwasser/Kanalisation	316	25.5
Fürsorge/Sozialwesen	270	21.8
Kultur, Erholung, Sport	174	14.0
öffentliche Sicherheit	144	11.6
Gesundheitswesen	112	9.0
öffentlicher Verkehr	101	8.1
Versorgungsbetriebe	88	7.1
andere	97	7.8

In welchen Aufgabenbereichen soll sich der Kanton mehr engagieren, um die Gemeinden zu entlasten?

Sachbereich	Anzahl	In Prozent
Fürsorge/Sozialwesen	718	60.9
öffentlicher Verkehr	529	44.9
Gesundheitswesen	469	39.8
öffentliche Sicherheit	449	38.1
Schule	415	35.2
Abfall/Entsorgung	314	26.6
Tiefbau	264	22.4
allgemeine Verwaltung	193	16.4
Abwasser/Kanalisation	178	15.1
Kultur, Erholung, Sport	168	14.2
andere	115	9.8
Hochbau	105	8.9
Versorgungsbetriebe	74	6.3

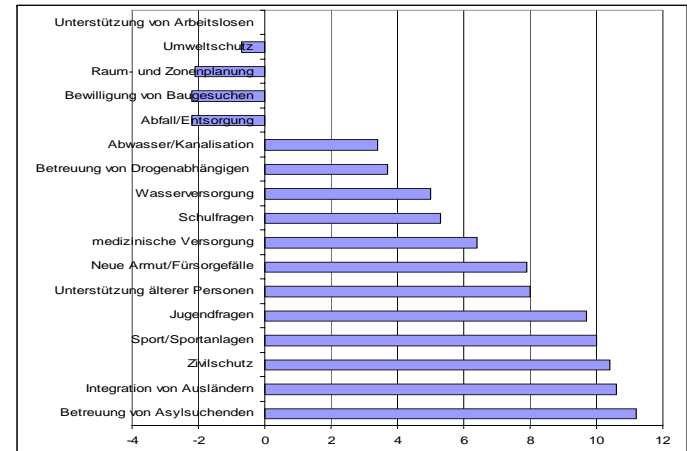
Aktuelle Probleme und Reformtrends

Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten (CH, 1998)



N=1989-2374

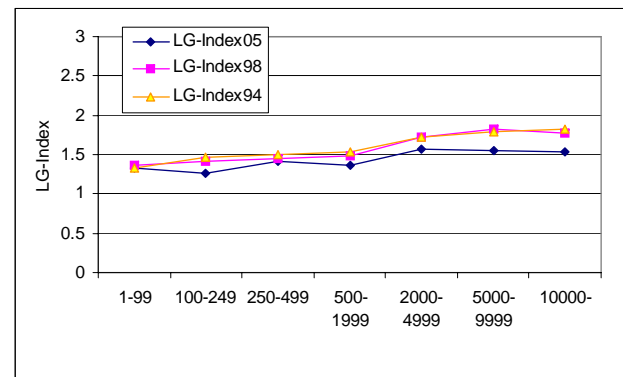
Zunahme der Leistungsgrenzen (CH, 1994-1998)



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

Aufgabenbereich	Leistungsgrenzen erreicht und überschritten, in Prozent			Veränderungen		N
	2005	1998	1994	1998 - 2005	1994 - 1998	
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/Verkehrsberuhigung)	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

Leistungsgrenzen gehen eher zurück



Rechnungsabschlüsse in den drei vorangehenden Jahren

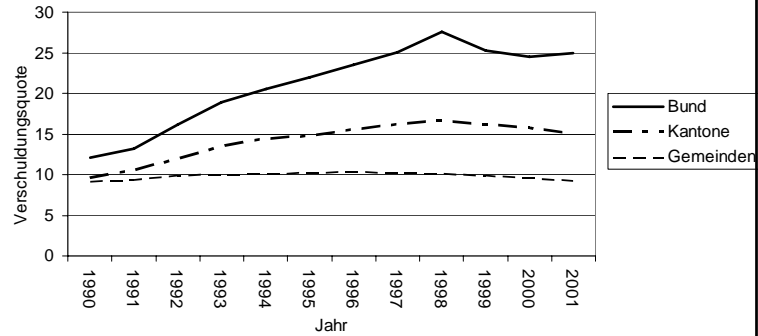
	2005		1998		1994	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
Aufwandüberschuss	589	27.7	768	32.0	672	33.2
ausgeglichen	537	25.2	693	28.8	674	33.3
Ertragsüberschuss	1002	47.1	942	39.2	676	33.4
Alle Gemeinden	2128	100.0	2403	100.0	2022	100.0

Veränderung des Steuerfusses

Steuerfuss im Vergleich zu vier Jahre früher:	2005		1998		1994	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
Gestiegen	203	15.0	272	20.1	439	32.4
Gleichgeblieben	619	45.6	855	63.1	479	35.3
Gesunken	534	39.4	229	16.9	438	32.3
Alle Gemeinden	1356	100.0	1356	100.0	1356	100.0

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

Verschuldungsquote der staatlichen Ebenen



Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive

Gemeindegrösse	1998 in Prozent	1994 in Prozent	N
-249	60,3	61,3	300
250-499	63,9	61,1	288
500-999	69,7	68,2	337
1000-1999	67,6	67,3	324
2000-4999	68,1	75,9	320
5000-9999	69,1	68,2	110
10000-19999	62,9	58,1	62
20000-	30,0	55,0	20
Alle Gemeinden	65,8	66,6	1761

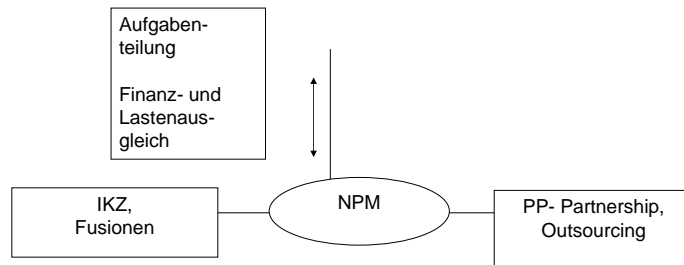
Grosser Bedarf an politischem Personal

- (ca.) 2750 Gemeinden
- 16'500 Exekutivsitze +
- 17'000 Legislativsitze +
- viele Kommissionsmitglieder
- = Total 145'000 Personen

Anzahl Amtsinhaber und Anteil Amtsinhaber, nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	durchschnittliche Anzahl Personen mit einem politischen Amt	durchschnittlicher Prozentanteil Amtsinhaber an der Einwohnerschaft	antwortende Gemeinden (N)
-249	16	12,5	186
250-499	25	6,8	196
500-999	34	4,8	269
1000-1999	44	3,2	308
2000-4999	69	2,3	296
5000-9999	97	1,5	106
10000-19999	119	0,9	56
20000-	105	0,3	15
Alle Gemeinden	48	4,7	1432

Verschiedene Reformbereiche



Zentrale Reformbereiche

- Aufgabenteilung (mit Finanzausgleich)
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Gemeindefusionen
- New Public Management

Aufgabenteilung

- Schlüssel zu den Gemeindereformen
- Subsidiarität, Gemeindeautonomie
- Fiskalische Äquivalenz

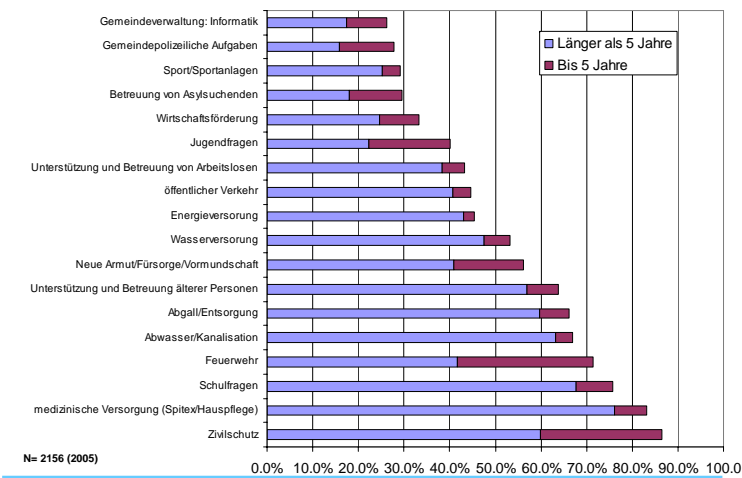
Aufgabenteilung am Beispiel des Kantons Bern:

- Verschiebung wichtiger Aufgaben (Fürsorge, Schule, Gesundheitswesen) zum Kanton.
- Verschiebung von finanziellen Ressourcen (Steuerzehntel) zum Kanton.

Zunahme der IKZ

	Prozentanteil Gemeinden	N
1998	63	2445
2005	72	2150

IKZ nach Aufgabengebiet



Probleme der Zusammenarbeit

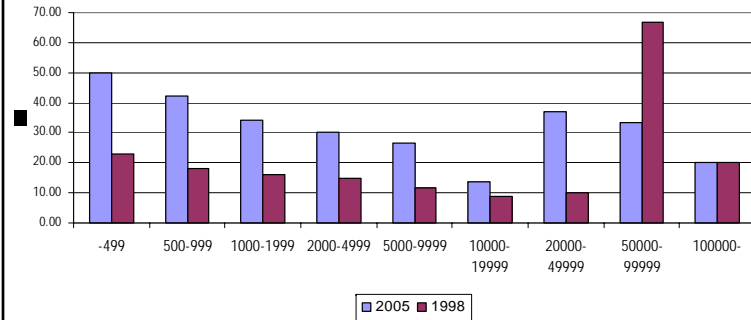
- Je nach Aufgabe und Gemeinden drängen sich unterschiedliche Rechtsformen auf.
- Demokratische Legitimation ist nicht immer sichergestellt. Hier besteht ein Reformbedarf (Output-Steuerung, Mandat für die Delegierten, gemeinsame Abstimmungen)

Fusionen politischer Gemeinden

	1998		2005	
	% -Anteil	N	% -Anteil	N
Diskussion über Fusion	18.2	2432	38.7	2165
Fusionsprojekte	7.9	2412	22.7	2024

Von den Projekten: 5% bereits fusioniert, 1,5% bereits genehmigt, 10,1% geprüft, 8,1% abgebrochen)

Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse



Es gibt keine optimale Gemeindegrösse

- Je nach Art der Gemeinde ist eine andere Grösse optimal.
- Je nach Art der Aufgabe ist ein anderer Perimeter optimal.

Argumente für und gegen IKZ und Fusion

Pro IKZ:

- Grössenvorteile und mehr Professionalität
- Aufgaben überschreiten Gemeindegrenzen
- Abstimmung von Angebot und Nachfrage

Contra IKZ:

- Autonomieverlust
- Demokratiedefizite
- Fehlendes Kongruenzprinzip
- Bürokratiegefahr

Pro Fusion:

- Bessere Qualität, tiefere Kosten
- Ämter besser besetzt
- Höhere Responsivität
- Kanton wird entlastet
- Höhere Standortattraktivität

Contra Fusion:

- Teurer
- Aufgaben haben unterschiedliche Grössenoptima
- Anonymisierung

Entwicklung

- Fusionskantone: TG, FR, TI, GR, LU, GL und AG
- Nicht die kleinen und schwachen Gemeinden fusionieren. Es braucht einen starken Partner.
- Die Zukunft liegt bei FOCJ, Zweckgemeinden oder Zweckregionen?