

# Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation

Ein Forschungsprojekt des  
Schweizerischen Nationalfonds  
im Rahmen des Schwerpunktprogramms  
„Zukunft Schweiz“

von  
Andreas Ladner, Daniel Arn, Ueli Friederich,  
Reto Steiner und Jürg Wichtermann

Januar 2000



Institut für Politikwissenschaften und  
Institut für Organisation und Personal  
der Universität Bern  
CH-3012 Bern

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis .....	VI
Tabellenverzeichnis.....	IX
Anhangverzeichnis .....	XI
Abkürzungsverzeichnis .....	XII
1 Fragestellung und Forschungsprojekt.....	1
1.1 Einleitung .....	1
1.2 Reformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation .....	5
1.3 Vier Reformbereiche stehen im Vordergrund.....	7
1.4 Vorgehen.....	7
1.5 Interdisziplinarität.....	8
1.6 Institutioneller Rahmen und beteiligte Personen.....	8
2 Die Ausgangslage in den Gemeinden.....	10
2.1 Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke .....	10
2.2 Leistungsgrenzen.....	13
2.3 Finanzen.....	19
2.3.1 Rechnungsabschlüsse der Gemeinden .....	19
2.3.2 Veränderung des realen Ertrags aus Einkommens- und Vermögenssteuern.....	21
2.3.3 Veränderung des Steuerfusses .....	22
2.3.4 Stellung im Finanzausgleich.....	22
2.4 Personalrekrutierung.....	23
2.5 Schlussfolgerungen.....	27
3 Reformen des politisch-administrativen Systems .....	29
3.1 Reformen im Bereich „Gemeindeexekutive“.....	29
3.2 Reformen im Bereich „Kommissionen“ .....	31
3.3 Reformen im Bereich „Verwaltung“ .....	32
3.4 Reformen im Bereich „Gemeindeparlament“ .....	33
3.5 Schlussfolgerungen.....	34
4 Aufgabenteilung und Gemeindeautonomie: Das Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden .....	35
4.1 Zwischen Leistungsgrenzen und Autonomiewünschen.....	35
4.1.1 Autonomie als (diffuser) Schlüsselbegriff im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kantonen.....	35
4.1.2 Föderalismus, Subsidiarität und Leistungsgrenzen .....	37
4.1.3 Aufgaben-Neuverteilung als Voraussetzung von Strukturreformen?.....	38
4.2 Ziele, Möglichkeiten und Grenzen von Aufgabenverteilungsreformen.....	41
4.2.1 Politikverflechtung – Politikentflechtung .....	41
4.2.2 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und seine Grenzen in der Praxis ..	42
4.2.3 Wer regelt, bezahlt und erfüllt öffentliche Aufgaben in der Praxis?.....	43
4.2.4 Bisherige Entwicklung der Aufgabenzuweisung an Kantone und Gemeinden.....	45

4.2.5	Die Möglichkeiten der Zuständigkeitsgestaltung zwischen Kanton und Gemeinden.....	46
4.3	Die Entwicklung der Gemeindeautonomie in der Optik der Gemeinden.....	47
4.4	Entwicklung und Perspektiven der Gemeindeautonomie – die Sicht der Gemeinden in den Ergebnissen der Befragung .....	52
4.4.1	Wollen die Gemeinden wirklich mehr Autonomie? .....	52
4.4.2	Das Verhältnis zum Kanton.....	55
4.4.3	Sollen sich die Kantone stärker engagieren?.....	57
4.4.4	Soll der Kanton den Gemeinden mehr Vorgaben für die Erfüllung von Aufgaben machen (Minimalstandards)?.....	60
4.5	Schlussfolgerungen.....	61
5	Interkommunale Zusammenarbeit.....	63
5.1	Einleitung .....	63
5.1.1	Was ist interkommunale Zusammenarbeit? .....	63
5.1.2	In welchen rechtlichen Formen können Gemeinden zusammenarbeiten? ...	64
5.1.3	Vor- und Nachteile gemeinsamer Aufgabenerfüllung .....	67
5.2	Aktualität und Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit.....	68
5.3	In welchen Sachbereichen arbeiten die Gemeinden zusammen?.....	70
5.4	Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegrösse .....	74
5.4.1	Aktuelle Situation in wichtigen Sachbereichen.....	74
5.4.2	Veränderungen in den letzten fünf Jahren.....	76
5.5	Sprachregionen und Kantone .....	80
5.5.1	Sprachregionen .....	80
5.5.2	Kantone .....	82
5.6	Interkommunale Zusammenarbeit und finanzielle Situation der Gemeinden .....	83
5.7	Organisationsformen.....	85
5.7.1	Häufigkeit nach Sachbereichen .....	85
5.7.2	Organisationsformen und Gemeindegrösse.....	88
5.8	Subjektive Einschätzung der Bedeutung interkommunaler Zusammenarbeit .....	90
5.9	Schlussfolgerungen.....	93
6	Gemeindefusionen.....	95
6.1	Einleitende Bemerkungen.....	95
6.1.1	Fusionen als mögliche Reformmassnahme .....	95
6.1.2	Entwicklung in Europa.....	96
6.1.3	Entwicklung in der Schweiz.....	97
6.1.3.1	Gebietsveränderungen .....	97
6.1.3.2	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	100
6.2	Argumente für und gegen Gemeindefusionen .....	101
6.3	Ergebnisse der empirischen Befragung .....	105
6.3.1	Einschätzung durch die Kantone .....	105
6.3.2	Einschätzung durch die Gemeinden.....	108
6.3.2.1	Stellenwert der Fusionen .....	108
6.3.2.2	Finanzielle Lage der fusionsinteressierten Gemeinden.....	109
6.3.2.3	Regionale Verteilung der Fusionsprojekte .....	110
6.3.2.4	Initiant von Fusionsprojekten .....	111
6.3.2.5	Einschätzung der Reformfreudigkeit.....	112
6.3.2.6	Argumente für und gegen Fusionen.....	113
6.3.2.7	Minimale Gemeindegrösse .....	114
6.3.2.8	Gewünschte Rolle des Kantons.....	115
6.4	Zusammenhang zwischen interkommunaler Zusammenarbeit und Fusionen.....	117

---

6.5	Schlussfolgerungen.....	119
7	New Public Management (NPM).....	122
7.1	Einleitung.....	122
7.1.1	Definition von NPM.....	122
7.1.2	Zielsetzungen und Elemente von NPM.....	123
7.1.2.1	Klare Abgrenzung von Zuständigkeiten.....	123
7.1.2.2	Leistungsvereinbarungen.....	125
7.1.2.3	Produkte und Produktedefinitionen.....	125
7.1.2.4	Wettbewerb.....	127
7.1.2.5	Globalkredite (Globalbudgets).....	128
7.2	Ist NPM in Schweizer Gemeinden ein Thema?.....	128
7.3	Was heisst das: Erste NPM-Gehversuche?.....	129
7.4	Wer unternimmt NPM-Gehversuche im engeren Sinn?.....	132
7.4.1	Gemeindegrösse.....	132
7.4.2	Kantonszugehörigkeit.....	134
7.4.3	Sprache.....	137
7.4.4	Beurteilung des eigenen Leistungsangebotes.....	138
7.4.5	Finanzielle Situation: Eigene Beurteilung.....	140
7.4.6	Finanzielle Situation: Rechnungsabschlüsse.....	141
7.5	Wer interessiert sich in der Gemeinde für NPM?.....	143
7.6	In welchen Bereichen wird NPM angewendet?.....	144
7.7	Schlussfolgerungen.....	144
8	Verbreitung und Auslöser von Reformen.....	147
8.1	Die Verbreitung von Reformen.....	147
8.2	Auslöser von Reformen.....	153
8.3	Sonderfall Schweiz?.....	158
	Anhang.....	161
	Zitierte Literatur.....	185
	Autorenhinweise.....	190

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Leistungsfähigkeit der eigenen Gemeinde gemäss Aussagen der Gemeindeschreiber .....	11
Abbildung 2.2:	Leistungsfähigkeit der eigenen Gemeinde gemäss Aussagen der Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse.....	12
Abbildung 2.3:	Leistungsgrenzenindex, nach Gemeindegrösse .....	15
Abbildung 2.4:	Leistungsgrenzenindex, nach Sprachregion.....	16
Abbildung 2.5:	Leistungsgrenzenindex, nach Kanton .....	17
Abbildung 2.6:	Leistungsgrenzen in den Bereichen „Neue Armut“ und „Abfall/Entsorgung“, nach Gemeindegrösse.....	18
Abbildung 2.7:	Gemeinden mit „konstanten“ Aufwand- respektive Ertragsüberschüssen, nach Gemeindegrösse .....	21
Abbildung 3.1:	Geplante und durchgeführte Reformen in den letzten 10 Jahren im Bereich „Gemeindeexekutive“ .....	31
Abbildung 3.2:	Geplante und durchgeführte Reformen in den letzten 10 Jahren im Bereich „Kommissionen“ .....	32
Abbildung 3.3:	Geplante und durchgeführte Reformen in den letzten 10 Jahren im Bereich „Verwaltung“ .....	33
Abbildung 3.4:	Geplante und durchgeführte Reformen in den letzten 10 Jahren im Bereich „Gemeindeparlament“ .....	34
Abbildung 4.1:	Zuständigkeiten von Kantonen und Gemeinden, nach Aufgabenbereich und Tätigkeit .....	44
Abbildung 4.2:	Autonomiegrad in den Kantonen, Einschätzung der Gemeindeschreiber (1994) .....	49
Abbildung 4.3:	Veränderung der Gemeindeautonomie in den letzten 10 Jahren in verschiedenen Bereichen.....	51
Abbildung 5.1:	Häufigkeit und Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit, nach Sachbereichen.....	72
Abbildung 5.2:	Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Schule, nach Gemeindegrösse.....	75
Abbildung 5.3:	Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich medizinische Versorgung, nach Gemeindegrösse .....	75
Abbildung 5.4:	Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Abwasser/Kanalisation, nach Gemeindegrösse .....	76
Abbildung 5.5:	Zunahme der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, nach Gemeindegrösse.....	77
Abbildung 5.6:	Neu begonnene interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen in den letzten fünf Jahren, nach Gemeindegrösse.....	78
Abbildung 5.7:	Neu begonnene interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Zivilschutz, nach Gemeindegrösse .....	79

---

Abbildung 5.8: Neu begonnene interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Feuerwehr, nach Gemeindegrösse .....	79
Abbildung 5.9: Interkommunale Zusammenarbeit in den Bereichen Schule, medizinische Versorgung und Abwasser/Kanalisation, nach Sprachregion.....	80
Abbildung 5.10: Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit nach Sprachregion.....	81
Abbildung 5.11: Neu begonnene interkommunale Zusammenarbeit in den Bereichen Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, Zivilschutz und Feuerwehr nach Sprachregion .....	82
Abbildung 5.12: Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit und Stellung im Finanzausgleich .....	84
Abbildung 5.13: Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit und Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der letzten 3 Jahre .....	85
Abbildung 5.14: Häufigkeit der Organisationsformen für die interkommunale Zusammenarbeit, nach Sachbereichen .....	86
Abbildung 5.15: Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Schulfragen, nach Gemeindegrösse .....	88
Abbildung 5.16: Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich medizinische Versorgung, nach Gemeindegrösse .....	89
Abbildung 5.17: Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Abwasser/Kanalisation, nach Gemeindegrösse .....	89
Abbildung 5.18: Beurteilung des Stellenwerts der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren, nach Gemeindegrösse der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren, nach Sprachregion.....	91
Abbildung 6.1: Gewicht, das Kantone Fusionen beimessen .....	106
Abbildung 6.2: Fusionspläne in den einzelnen Kantonen .....	110
Abbildung 6.3: Minimale sinnvolle Gemeindegrösse. Antworten der Gemeinden, welche glauben, es gebe eine minimale sinnvolle Gemeindegrösse.....	115
Abbildung 6.4: Gemeinden, welche eine aktive Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen wünschen, nach Kanton.....	117
Abbildung 6.5: Zukünftiger vermuteter Stellenwert verschiedener Formen der Aufgabenerfüllung .....	120
Abbildung 7.1: Umgesetzte NPM-Elemente .....	130
Abbildung 7.2: Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Gemeindegrösse .....	133
Abbildung 7.3: Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Kantonszugehörigkeit .....	134
Abbildung 7.4: Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Kantonszugehörigkeit .....	135
Abbildung 7.5: NPM-Gehversuche und Produktdefinitionen in den Schweizer Gemeinden.....	136

---

Abbildung 7.6	Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Sprachregion .....	137
Abbildung 7.7:	Erste NPM-Gehversuche sowie Einführung von Produktdefinitionen, nach der Beurteilung des Umfanges des eigenen Leistungsangebotes .....	139
Abbildung 7.8:	Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach der Beurteilung der Leistungsfähigkeit bezüglich der finanziellen Situation.....	140
Abbildung 7.9:	Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Rechnungsabschlüssen im Durchschnitt der letzten 3 Jahre .....	142
Abbildung 7.10:	Einführung von NPM-Reformen, nach Sachbereichen.....	144
Abbildung 8.1:	Die Reformfreudigkeit der Gemeinden, nach Kanton (Gesamtindex).....	152
Abbildung 10.1:	Der konzeptionelle Bezugsrahmen .....	162
Abbildung 10.2:	Rücklauf nach Zeit .....	165

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Gemeindegrösse in der Schweiz per 1.1.1999.....	1
Tabelle 1.2:	Gemeindestruktur in den Schweizer Kantonen .....	2
Tabelle 1.3:	Durchschnittliche Grösse der Gemeinden in europäischen Ländern im Jahre 1990.....	3
Tabelle 2.1:	Leistungsgrenzen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben erreicht oder überschritten, Gemeinden, die 1994 und 1998 an der Befragung teilgenommen haben .....	14
Tabelle 2.2:	Rechnungsabschlüsse in den letzten 3 Jahren, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich .....	19
Tabelle 2.3:	Rechnungsabschlüsse in den letzten 3 Jahren, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich .....	20
Tabelle 2.4:	Veränderung des realen Ertrags aus der Einkommens- und Vermögenssteuer in den letzten 3 Jahren, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich.....	21
Tabelle 2.5:	Veränderung des Steuerfusses, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich .....	22
Tabelle 2.6:	Stellung im Finanzausgleich, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich .....	23
Tabelle 2.7:	Anzahl Amtsinhaber und Anteil Amtsinhaber, nach Gemeindegrösse.....	24
Tabelle 2.8:	Anzahl Amtsinhaber und Anteil Amtsinhaber, nach Kanton.....	25
Tabelle 2.9:	Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive, nach Gemeindegrösse .....	26
Tabelle 2.10:	Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive, nach Kanton .....	27
Tabelle 4.1:	Ziele von Aufgabenteilungs-Reformprojekten aus der Sicht der Kantone .....	39
Tabelle 4.2:	Wunsch der Gemeinden nach mehr Autonomie.....	53
Tabelle 4.3:	Gewünschte zusätzliche Autonomie der Gemeinden, nach Sachbereichen.....	54
Tabelle 4.4:	Zusammenhang zwischen Leistungsgrenzen und Autonomiebedürfnis im Bereich der Fürsorge .....	54
Tabelle 4.5:	Bewertung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden.....	55
Tabelle 4.6:	Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Kanton, nach Gemeindegrösse.....	56
Tabelle 4.7:	Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Kanton, nach Kanton.....	57
Tabelle 4.8:	Wunsch der Gemeinden nach mehr kantonalem Engagement, nach Sachbereichen.....	58

Tabelle 4.9:	Wunsch der Gemeinden nach mehr kantonalem Engagement, nach Gemeindegrösse.....	59
Tabelle 4.10:	Wunsch der Gemeinden nach mehr kantonalem Engagement, nach Kanton.....	59
Tabelle 4.11:	Bedürfnis der Gemeinden nach kantonalen Minimalstandards, nach Gemeindegrösse.....	60
Tabelle 4.12:	Bedürfnis der Gemeinden nach Minimalstandards, nach Sachgebieten.....	61
Tabelle 5.1:	Intensität der Kontaktpflege zu anderen Gemeinden.....	69
Tabelle 5.2:	Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit, nach Sachbereichen.....	71
Tabelle 5.3:	Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit nach Kantonszugehörigkeit, geordnet nach Intensität der Zunahme.....	83
Tabelle 5.4:	Beurteilung des Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren, nach der Stellung im Finanzausgleich.....	92
Tabelle 5.5:	Beurteilung des Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren nach dem Ergebnis der Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der letzten 3 Jahre.....	92
Tabelle 5.6:	Beurteilung des Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit, nach der Entwicklung der Kooperationstätigkeit in den letzten fünf Jahren.....	93
Tabelle 6.1:	Bestandesveränderungen in den Gemeinden der Schweiz zwischen 1950 und 1999.....	98
Tabelle 6.2:	Zusammenhang zwischen Finanz- und Strukturkennzahlen und dem beabsichtigten Zusammenschluss von Gemeinden aus Sicht der Kantone.....	108
Tabelle 6.4:	Fusionsdiskussion, nach Gemeindegrösse.....	109
Tabelle 6.5:	Konkrete Fusionspläne, nach Gemeindegrösse.....	109
Tabelle 6.6:	Konkrete Fusionspläne, nach Rechnungsabschluss.....	110
Tabelle 6.7:	Initianten von Fusionsdiskussionen und –projekten.....	111
Tabelle 6.8:	Einschätzung der Gemeindeschreiber zur Vorstellbarkeit einer Fusion für die Exekutive, Verwaltung und Bevölkerung, nach Gemeindegrösse.....	112
Tabelle 6.9:	Pro-Argumente für Fusionen.....	113
Tabelle 6.10:	Contra-Argumente gegen Fusionen.....	114
Tabelle 6.12:	Gewünschte Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen, nach Gemeindegrösse.....	116
Tabelle 6.13:	Zusammenhang zwischen Fusionsdiskussionen und der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit.....	118
Tabelle 6.15:	Zusammenhang zwischen Fusionsdiskussionen und innovativer Form der interkommunalen Zusammenarbeit.....	118

---

Tabelle 6.16:	Zusammenhang zwischen Fusionsdiskussionen und NPM-Gehversuchen .....	119
Tabelle 6.17:	Zusammenhang zwischen Fusionsdiskussion und vermutetem zukünftigen Trend .....	119
Tabelle 7.1:	Produktdefinitionen und andere NPM-Massnahmen .....	131
Tabelle 7.2:	Wer interessiert sich in der Gemeinde besonders für NPM nach Gemeindegrösse? .....	143
Tabelle 8.1:	Zusammenhang zwischen den verschiedenen Reformmassnahmen .....	148
Tabelle 8.2:	Verschiedene Reformen im Vergleich, nach Kanton.....	149
Tabelle 8.3:	„Reformfreudige“ und „reformfeindliche“ Kantone .....	151
Tabelle 8.4:	Reformen und Gemeindemerkmale (Person Korrelationskoeffizient).....	156
Tabelle 8.5:	Gründe für die Reformen gemäss Gemeindeschreiber .....	157
Tabelle 8.6:	Wer gibt den Anstoss für die Reformen? .....	158
Tabelle 10.1:	Rücklauf nach Kanton.....	163
Tabelle 10.2:	Rücklauf nach Gemeindegrösse .....	164
Tabelle 10.3:	Zugrundeliegende Datensätze.....	164

## Anhangverzeichnis

Anhang 1:	Forschungsmethodik .....	161
Anhang 2:	Fragebogen .....	167
Anhang 3:	Weitere Arbeiten, die in diesem Projekt entstanden sind.....	183

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
Anz.	Anzahl
Art.	Artikel
AVUG	Gesetz über die Arbeitsvermittlung, die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenunterstützung des Kantons Bern
BfS	Bundesamt für Statistik
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Corr.	Pearson Korrelationskoeffizient
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
d. h.	das heisst
Dr.	Doktor
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Eidg.	Eidgenössisch
Erf.	Erfüllung
et al.	et alii
EU	Europäische Union
Evtl.	eventuell
f.	folgende
FDP	Freisinnig Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
Fin.	Finanzierung
FOCJ	Functional Overlapping Competing Jurisdictions
geogr.	geografisch
GfS	Gesellschaft für Sozialforschung
hrsg. v.	herausgegeben von
Hrsg.	Herausgeber
i. e. S.	im engeren Sinn
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IOP	Institut für Organisation und Personal
IPW	Institut für Politikwissenschaft
Jg.	Jahrgang

---

KV	Kantonsverfassung
LG	Leistungsgrenzen
mag. rer. pol.	magister rerum politicarum
max.	Maximum
min.	Minimum
Mrd.	Milliarden
N	Umfang der Grundgesamtheit
nBV	neue Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
NFF	Neuer Finanzausgleich
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NRM	Neues Rechnungsmodell
o. J.	ohne Jahrgang
OR	Obligationenrecht vom 30. März 1911 (SR 220)
Prof.	Professor
PTT	Post, Telefon, Telegraf
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
Reg.	Regelung
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
Sig.	Signifikanz
sog.	Sogenannt/e
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVP	Schweizerische Volkspartei
u. a.	und andere / unter anderem
USA	United States of America
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
VBG	Verband Bernischer Gemeinden
vgl.	vergleiche
vs.	versus
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z. B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. September 1907 (SR 210)
?	Lambda

## Kantonskürzel:

AG	Aargau
AI	Appenzell-Innerrhoden
AR	Appenzell-Ausserrhoden
BE	Bern
BL	Basel-Land
BS	Basel-Stadt
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
JU	Jura
LU	Luzern
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Waadt
VS	Wallis
ZG	Zug
ZH	Zürich
CH	Schweiz

# 1 FRAGESTELLUNG UND FORSCHUNGSPROJEKT

## 1.1 Einleitung

In der Schweiz hat sich die **Gemeindeorganisation** verglichen mit anderen Staaten als äusserst **stabil** erwiesen. Nie ist in den letzten 150 Jahren ernsthaft versucht worden, durch Gemeindezusammenlegungen eine Vereinheitlichung der bezüglich ihrer Grösse stark variierenden Gemeinden zu schaffen. Seit 1848 ist die Zahl der Gemeinden lediglich um etwas mehr als 9 Prozent von 3203 auf 2903 gesunken (vgl. BfS 1999a).

Dies mag erstaunen, ist doch die Mehrheit der Gemeinden sehr klein. Mehr als die Hälfte weisen weniger als 1000 Einwohner auf (vgl. Tabelle 1.1). Zwischen den Kantonen bestehen allerdings beachtliche Unterschiede. Die durchschnittliche Gemeindegrösse (Median)<sup>1</sup> in den 26 Kantonen variiert zwischen 307 Einwohnern<sup>2</sup> im Kanton Graubünden und 410 im Kanton Waadt auf der einen Seite der Skala bis hin zu Zug mit einem Medianwert von 6828 Einwohnern pro Gemeinde und dem nur drei Grossgemeinden zählenden Stadtkanton Basel-Stadt mit einem Wert von 20584 Einwohnern (Tabelle 1.2). Allerdings gilt es zu bedenken, dass nur ein kleiner Teil der Bevölkerung in den vielen Kleinstgemeinden ansässig ist. Fast die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebt in Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern, aber nur rund 4 Prozent aller Gemeinden sind so gross (vgl. Ladner 1991: 48).

Tabelle 1.1: Gemeindegrösse in der Schweiz per 1.1.1999

Gemeindegrösse	Anzahl	Anzahl in Prozent
bis 249	512	17,6
250-499	500	17,2
500-999	570	19,6
1000-1999	530	18,3
2000-4999	502	17,3
5000-9999	172	5,9
10000-19999	87	3,0
20000-49999	22	0,8
50000-99999	3	0,1
ab 100000	5	0,2
Alle Gemeinden	2903	100

vgl. BfS 1999a und BfS 1999c

<sup>1</sup> Der Medianwert teilt die Gemeinden zahlenmässig in zwei gleich grosse Gruppen. Die eine Hälfte hat mehr, die andere weniger Einwohner.

<sup>2</sup> In diesem Bericht werden primär geschlechtsneutrale Formulierungen verwendet. Um sprachliche Schwerfälligkeiten zu vermeiden, wird aber manchmal auf geschlechtsneutrale Formulierungen verzichtet. In diesen Fällen sind die Personen des anderen Geschlechts gedanklich mitberücksichtigt.

Im internationalen Vergleich wird die Kleinheit der Schweizer Gemeinden ersichtlich, wie die Vergleichszahlen in Tabelle 1.3 zeigen. Länder mit grösseren Gemeinden haben in der Regel seit 1950 Gebietsreformen durchgeführt (vgl. Kapitel 6). Dabei ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Aufgaben und die Rolle der Gemeinden innerhalb der europäischen Länder sehr unterschiedlich sind.

Tabelle 1.2: Gemeindestruktur in den Schweizer Kantonen

Kanton	Kantonsgrösse (Ständige Wohnbevölkerung per 31.12.1998)	Anzahl Gemeinden (per 1.1.1999)	Median Gemeindegrösse (per 31.12.1997)	Median Gemeindegrösse (per 31.12.1998)
Zürich	1 187 609	171	2990	3042
Bern	941 144	400	870	873
Luzern	343 254	107	1718	1711
Uri	35 612	20	905	893
Schwyz	126 479	30	2685	2701
Obwalden	31 989	7	4191	4155
Nidwalden	37 320	11	2926	2979
Glarus	38 698	29	643	643
Zug	96 517	11	6767	6828
Freiburg	232 086	245	419	429
Solothurn	243 450	126	997	998
Basel-Stadt	190 505	3	20726	20584
Basel-Land	256 761	86	1127	1166
Schaffhausen	73 725	34	644	636
Appenzell-Ausserrhoden	53 816	20	1707	1704
Appenzell-Innerrhoden	14 873	6	1835	1856
St. Gallen	444 891	90	3344	3366
Graubünden	186 118	212	306	307
Aargau	536 462	232	1274	1287
Thurgau	226 479	81	1137	1475
Tessin	306 179	245	512	515
Waadt	611 613	384	403	410
Wallis	274 458	163	683	678
Neuenburg	165 594	62	886	904
Genf	398 910	45	2049	2056
Jura	68 995	83	420	410
Alle Gemeinden (N=2903)	7 123 537 Vorjahr: 7 096 465	2903	840 Mittelwert: 2423	842 Mittelwert: 2444

vgl. BfS 1999b: Internet, BfS 1999c und eigene Berechnungen

Allein schon bedingt durch Grössenunterschiede bestehen auch in der Schweiz zwischen den Gemeinden hinsichtlich der zu erfüllenden Aufgaben und der Organisation ihres politisch-administrativen Systems beträchtliche Differenzen. Von einer Stadt werden ganz andere Leistungen (Zentrumsaufgaben, Lösung von sog. „A-Problemen“, d. h. Problemen mit Arbeitslosen, Ausgesteuerten, Älteren, Ausländern, Auszubildenden) erwartet als von einer kleinen Berggemeinde, was nicht zuletzt auch ein deutlich stärker ausdifferenziertes politisches Vertretungs- und Entscheidungssystem (Parlament, professionalisierte Exekutive, politische Parteien) und eine ausgebaute, professionelle und arbeitsteilige Verwaltung notwendig macht.

Tabelle 1.3: Durchschnittliche Grösse der Gemeinden in europäischen Ländern im Jahre 1990

Land	Durchschnittliche Gemeindegrösse Anzahl Einwohner
Grossbritannien	118440
Portugal	32300
Schweden	30040
Türkei	23340
Niederlande	23200
Dänemark	18760
Belgien	16960
Polen	15560
Finnland	10870
Norwegen	9000
Italien	7130
Malta	5425
Spanien	4930
Deutschland (alte und neue Bundesländer)	4925
Österreich	3340
Ungarn	3340
Luxemburg	3210
Schweiz	2210
Griechenland	1700
Frankreich	1580
Island	1330

vgl. Council of Europe 1995: 18

Überlagert werden die Grössenunterschiede durch den Föderalismus und die Gemeindeautonomie. Welche Aufgaben die Gemeinden zu erfüllen haben und wie sie ihre politischen Systeme ausgestalten, ist ihnen im Rahmen des kantonalen Rechts mehr oder weniger frei gestellt. Im Kanton Genf ist beispielsweise der Kanton für deutlich mehr Aufgaben direkt zuständig. Zudem haben die Genfer Gemeinden zusammen mit den Neuenburger Gemeinden allesamt ein Gemeindeparlament und kennen damit auch in den kleinsten Gemeinden keine

Gemeindeversammlung, wie dies in den anderen Kantonen und vor allem in der Deutschschweiz üblich ist.

Aus verschiedenen Gründen drängt sich die Frage auf, wie weit die aus dem 19. Jahrhundert stammende politische Feingliederung noch in der Lage ist, den sozialen und politischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden:

- Die politischen Gemeinden sehen sich in den letzten Jahren mit immer **zahlreicheren und komplexeren Aufgaben** konfrontiert. Vor allem in Fragen, die in einem engeren oder weiteren Sinn die Umwelt tangieren (Entsorgung, Abwasser, Bauvorhaben, Ortsplanung), aber auch im Sozialbereich (Fürsorge, Unterstützung von Arbeitslosen) hat die Belastung in jüngster Zeit stark zugenommen. Zahlreiche Gemeinden stossen an Leistungsgrenzen (vgl. Geser et al. 1996). Verstärkt wird das Problem in den 1990er-Jahren durch die angespannte Finanzlage der öffentlichen Hand, die auch die Gemeinden und vor allem die Kernstädte erfasst.
- Der **soziale Wandel** mit seinen Prozessen der Individualisierung, Pluralisierung und Säkularisierung macht sich auch in den Gemeinden immer stärker bemerkbar. Einerseits sind die **Bürgerinnen und Bürger**, was die Leistungen des politisch-administrativen Apparates anbelangt, **kritischer und anspruchsvoller geworden**. Andererseits sind sie immer weniger bereit, sich selbst über längere Zeit im Dienste des Gemeinwohls zu engagieren und sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen (vgl. Ladner 1996).
- Bemerkenswert ist auch die rechtliche Gleichstellung der Städte mit den kleinen ländlichen Gemeinden, zumal grosse Unterschiede hinsichtlich der zu **erfüllenden Aufgaben** und des **Ausmasses der Belastung** bestehen. Ähnlich gelagerte Probleme finden sich auch im Verhältnis zwischen den Kernstädten und den Agglomerationsgemeinden (vgl. Arbeitsgruppe „Überkommunale Zusammenarbeit“ 1992). Hier sind neue Formen des Lastenausgleichs und der politischen Berücksichtigung auf nationaler Ebene gefragt (vgl. auch Frey et al. 1994, Klöti et al. 1993).
- Weitgehend Einigkeit besteht darüber, dass, bedingt durch die gesteigerte Mobilität und die immer wichtiger werdenden überlokalen Lebenszusammenhänge, den **Gemeindegrenzen nicht mehr dieselbe Bedeutung** zukommt wie noch vor einigen Jahrzehnten (vgl. Ladner 1991: 5). Es stellt sich die Frage, ob die Gemeinde für die Bürgerinnen und Bürger überhaupt noch eine „soziale Realität“ darstellt.
- Zudem hat sich auch die Wirtschaft weitgehend von staatlichen Strukturen gelöst. Standortbedingte Konzentrationsprozesse führen zu einer Entleerung der Randregionen. Für die Wirtschaftsverantwortlichen scheint die Politik zusehends an Bedeutung zu verlieren und sie orientieren sich kaum mehr an nationalen, geschweige denn an kommunalen Grenzen. National- und Ständeräte sind immer weniger in den Verwaltungsräten grosser, verstärkt international tätiger Firmen vertreten und die politischen Behörden werden von Restrukturierungsmassnahmen und Firmenschliessungen im besten Fall vorgängig informiert.

- Und schliesslich ist davon auszugehen, dass die grossen Probleme der nächsten Jahrzehnte in den Bereichen Umwelt und Migration kaum lokal gelöst werden können.

Allen Globalisierungstendenzen zum Trotz wäre es jedoch falsch, von einem Untergang der weitgehend selbständigen Verwaltungskörperschaften auf der untersten Staatsebene zu sprechen. Ebenso eindeutig zeigt sich nämlich, dass der **Staat** (wie übrigens auch suprastaatliche Organisationen) in der Erfüllung bestimmter Aufgaben auf **leistungsfähige lokale Körperschaften** angewiesen ist. Dies nicht nur, weil ihm die finanziellen und organisatorischen Ressourcen für eine zentrale Steuerung fehlen, sondern auch aufgrund der Einsicht, dass bestimmte Entscheidungen von den direkt Betroffenen besser gefällt werden können und dass auch die Zuständigkeit bei der Aufgabenerfüllung bei ihnen zu liegen hat. Eine möglichst geringe Distanz zwischen Leistungserbringenden und Nutzniessenden kann von Vorteil sein. Es erstaunt deshalb nicht, dass beispielsweise das **Subsidiaritätsprinzip** im Vertrag von Maastricht (seit 1. November 1993 in Kraft) zum Leitmotiv der politischen Organisation der EU geworden ist.

## 1.2 Reformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation

Mit einer gewissen Verspätung wurden auch die Schweizer Gemeinden von einer eigentlichen Reformwelle erfasst. Die **Palette der Reformbestrebungen** reicht von einer Professionalisierung des politischen Entscheidungsapparates über New Public Management (NPM) bis zu verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und einer Neugestaltung der Beziehungen zwischen den Gemeinden und den höheren politischen Ebenen. Dabei lässt sich unterscheiden zwischen gemeindeinternen und gemeindeübergreifenden Reformen. Die **gemeindeinternen Reformen** beziehen sich entweder auf das politische Entscheidungssystem im engeren Sinn (Exekutive) oder auf das gesamte Entscheidungssystem (Exekutive, Legislative, Stimmbürgerschaft), auf die Verwaltung (Ausbau, Reorganisation der Verwaltung) respektive auf das gesamte politisch-administrative System (z. B. NPM). Bei den **gemeindeübergreifenden Reformen** stehen vor allem horizontale Kooperationsbeziehungen (Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, Zweck- und Mehrzweckverbände, Zusammenarbeit mit Privaten) und vertikale Kooperationsbeziehungen (Zusammenarbeit mit dem Kanton, Aufgabenverteilung, Neuordnung des vertikalen Finanzausgleichs) sowie Abhängigkeitsverhältnisse zur Diskussion.

Ziel dieser Reformen ist es, die **Leistungsfähigkeit** der Gemeinden zu steigern. Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist allerdings keine absolute Grösse. Sie kann nur an konkreten **politischen und gesellschaftlichen Zielvorgaben** gemessen werden. Beispiele solcher Zielvorgaben sind: effizienter Einsatz finanzieller Ressourcen, Kundenorientierung und Responsivität von Verwaltung und Behörden, politische Partizipation und demokratische Mitbestimmung, Rechtsstaatlichkeit und Legitimation, Rechtsgleichheit u. a. m. Nicht alle Reformvor-

haben tangieren die politischen Zielvorgaben in gleichem Mass. Die Zielvorgaben stehen zudem in wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnissen.

Alle diese Zielvorgaben lassen sich jedoch auf **zwei Grundanforderungen** an staatliches Handeln zurückführen. Sie sind angesiedelt im Spannungsfeld zwischen der **Handlungsfähigkeit** der Gemeinden und der **demokratischen Legitimation** staatlicher Eingriffe. Entsprechend stehen auch die verschiedenen Reformen selbst in diesem Spannungsverhältnis. Reformprojekte, die ausschliesslich oder in erster Linie auf eine Steigerung der Handlungsfähigkeit des Staates (Verkleinerung der Exekutive, Professionalisierung, Externalisierung von Aufgaben, usw.) abzielen, sind - so eine häufig vertretene These - im Hinblick auf die Legitimation staatlichen Handelns defizitär. Reformen, welche hinsichtlich einer Verstärkung der demokratischen Legitimation staatlicher Tätigkeiten Vorteile aufzuweisen scheinen (z. B. Einbezug der Betroffenen in die Planung, Einführung eines Gemeindeparlaments), sind einer schnellen und möglichst kostengünstigen Aufgabenerfüllung nicht immer dienlich.

Welche Reformen ergriffen werden, ist letztlich ein politischer Entscheid. Die Qualität des Entscheids wird ohne Zweifel erhöht, wenn Klarheit über die Auswirkungen der Reformen besteht. Prognosen hinsichtlich Effektivität und Effizienz und vor allem auch hinsichtlich der Legitimation des politischen Systems sind jedoch nicht leicht zu stellen. Kaum möglich ist es, prospektiv einen Gesamtertrag der Leistungssteigerung zu beziffern. Man hat sich damit zu begnügen, mögliche Folgen darzulegen und Pro- und Contra-Argumente gegeneinander abzuwägen. Es muss zudem davon ausgegangen werden, dass je nach gesellschaftlichem und politischem Kontext und je nach Gemeinde die Auswirkungen derselben Reformmassnahme unterschiedlich sein können.

Reformen der politischen Institutionen ganz allgemein haben sich noch kaum als sozialwissenschaftlicher Forschungsgegenstand etabliert. Entsprechend fehlen die empirischen Grundlagen, um generalisierbare und verlässliche Aussagen über ihre Auswirkungen machen zu können. Die Analyse einzelner Reformprozesse - etwa im Sinn von Fallstudien - ergibt erste Anhaltspunkte. Erst wenn es gelingt, eine Vielzahl von Reformprozessen anhand einheitlicher Kriterien miteinander zu vergleichen, können Gesetzmässigkeiten herausgearbeitet werden. Die drei wichtigsten analytischen Fragebereiche betreffen die

- Entstehungsumstände von Reformprozessen,
- Erfolgs- und Misserfolgskriterien von Reformprozessen und
- Auswirkungen von Reformprozessen.

Das vorliegende Forschungsprojekt kann dem hoch gesteckten Ziel, die Auswirkungen von Reformen möglichst präzise zu beziffern, nicht nachkommen. Vor allem was die Auswirkungen der Reformen anbelangt, sind zahlreiche Prozesse noch nicht soweit fortgeschritten, dass eine Bilanz gezogen werden könnte, oder es fehlen genaue Kenntnisse über den Zustand der Gemeinde vor Beginn des Reformprozesses. Das Forschungsprojekt erlaubt es jedoch, die Re-

formaktivitäten - auf kommunaler Ebene - in Raum und Zeit festzumachen und bildet somit die Grundlage für eine umfassende und vergleichende Analyse von Reformen ganz allgemein.

### **1.3 Vier Reformbereiche stehen im Vordergrund**

Vier Reformbereiche wurden in diesem Forschungsprojekt genauer untersucht. Es sind dies

- die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Kapitel 4),
- die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Kapitel 5),
- die Fusion von Gemeinden (Kapitel 6) und
- New Public Management auf kommunaler Ebene (Kapitel 7).

Die vier Bereiche werden im Bericht kurz eingeführt und es wird aufgezeigt, in welchem Mass und vor allem auch wo Gemeinden reformaktiv sind. Dabei interessieren unter anderem der Zusammenhang mit der Gemeindegrösse sowie allfällige Unterschiede nach Kanton und nach Sprachregion. Stellt man zudem die Reformaktivität einer Gemeinde ihrer finanziellen Situation gegenüber, so erhält man erste Anhaltspunkte über die Auslöser von Reformen: Ist es das fehlende Geld, welches die Gemeinden zu Reformen zwingt, oder sind es vielmehr die finanziell besser gestellten Gemeinden, welche von den noch vorhandenen Freiräumen profitieren und ihre Organisationen zu optimieren versuchen?

Die hier dominierende quantitative Betrachtung muss zu einem späteren Zeitpunkt durch qualitative Erkenntnisse erhärtet und ergänzt werden. Erst auf der Basis von „standardisierten Fallstudien“ können die genauen Umstände von Reformen herausgearbeitet werden. Erste Erkenntnisse aus Fallstudien, welche den Projektmitarbeitern durch die Begleitung konkreter Reformprojekte erwachsen, fliessen jedoch ebenso in den vorliegenden Bericht ein.

### **1.4 Vorgehen**

Die empirische Basis des Forschungsprojektes bilden zwei Befragungen (nähere Angaben im Anhang 1): Anfang 1998 wurde an die Gemeindedirektionen sämtlicher 26 Kantone der Schweiz ein Fragebogen verschickt, welcher nach der Verbreitung verschiedener Reformvorhaben in den Gemeinden aus Sicht des Kantons fragte und zu erfassen versuchte, wie weit die Initiative von den Gemeinden oder vom Kanton ausging (vgl. Ladner/Steiner 1998). Die Rücklaufquote dieser Befragung betrug 100 Prozent.

Im Herbst 1998 folgte eine schriftliche Erhebung bei sämtlichen Schweizer Gemeinden. Ein 16-seitiger Fragebogen in den entsprechenden Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch

wurden an die Gemeindeschreiber aller 2914 Gemeinden verschickt. Insgesamt haben 2465 Gemeinden geantwortet, was einer Rücklaufquote von 84,5 Prozent entspricht.

Im Rahmen von Fallstudien wurden zudem zahlreiche konkrete Reformprojekte genauer unter die Lupe genommen. So beispielsweise das NPM-Pilot-Projekt in den sieben Berner Gemeinden oder das Gemeindereformprojekt „Luzern 99“, ein Versuch des Kantons Luzern, die Gemeinden zu vermehrter Kooperation anzuregen und Fusionen zu fördern.

Zur Illustration und im Sinn einer qualitativen Analyse der kommunalen Reformtätigkeit wurde eine Datenbank mit mehr als 900 reformrelevanten Artikeln errichtet. Die Datenbank ist öffentlich zugänglich und unter der Adresse <http://www.gemeindereformen.unibe.ch> auffindbar.

## 1.5 Interdisziplinarität

Reformen können - wie bereits ausgeführt - nicht nur unter dem Aspekt der betriebswirtschaftlichen Effektivität und Effizienz hinsichtlich der Erfüllung von Aufgaben oder der Erbringung von Leistungen betrachtet werden. Ebenso von Bedeutung sind die demokratische Legitimation und die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie charakteristische Merkmale der lokalen Verwaltung. Entsprechend vermögen Arbeiten aus den einzelnen Wissenschaftsbereichen die Folgen solcher Reformen nur partiell zu erfassen.

Ein zentrales Anliegen dieses Forschungsvorhaben war es, die Reformprojekte erstmals mit Vertretern aus den wichtigsten in diesem Bereich aktiven Wissenschaftsdisziplinen gemeinsam zu erforschen (Interdisziplinarität). Im Projekt vereinigt finden sich neben der **Politikwissenschaft** die **Rechtswissenschaft** und die **Betriebswirtschaft**. Damit sind sowohl die Auswirkungen auf das politische System, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die staatsrechtlichen Konsequenzen als auch Fragen der Effektivität und Effizienz, des optimalen Einsatzes von Ressourcen sowie der Vorzüge und Schwachstellen der öffentlichen Verwaltung abgedeckt.

## 1.6 Institutioneller Rahmen und beteiligte Personen

Das Forschungsprojekt, dessen Ergebnisse hier präsentiert werden, trägt den Titel „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“. Es wurde finanziert durch den Schweizerischen Nationalfonds und ist Bestandteil des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“.

Folgende Forscher sind am Forschungsprojekt beteiligt und zeichnen für diesen Arbeitsbereich verantwortlich: Dr. Daniel Arn, Fürsprecher; Dr. Ueli Friederich, Fürsprecher; Dr. And-

reas Ladner; Mag. rer. pol. Reto Steiner und Jürg Wichtermann, Fürsprecher. Die Autoren danken Lic. iur. Katalin Hunyady für ihre Mitarbeit bei der Redaktion des Textes.

Für die Projektleitung zuständig ist Dr. Andreas Ladner vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Mitgesuchsteller waren Prof. Dr. Norbert Thom vom Institut für Organisation und Personal sowie Prof. Dr. Ulrich Zimmerli vom Institut für öffentliches Recht.

## 2 DIE AUSGANGSLAGE IN DEN GEMEINDEN

Während die Gemeinden ursprünglich vor allem für die Nutzung der gemeinsamen Güter und für die Armenfürsorge verantwortlich waren und die Einnahmen in Form von naturalen Gütern und Frondiensten bezogen, sind ihnen im Laufe der Zeit immer mehr Aufgaben zugefallen. Neben den Gemeinschaftsdiensten, wie der Aufrechterhaltung der lokalen öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der Einwohnerkontrolle, der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sowie Volkszählungen, sind dies eine ganze Reihe von wichtigen Ver- und Entsorgungsdiensten (Wasser, Elektrizität, Gas, Kehricht und Abwasser) sowie der ausgedehnte Bereich der sozialen Wohlfahrt, der Bau und Unterhalt von Strassen und vereinzelt der Unterhalt eines öffentlichen Verkehrsnetzes, die Gesundheitsdienste, Bildung, Kultur und Freizeit.

Der starke Ausbau öffentlicher Einrichtungen und Institutionen (Schulen, Wasserversorgungen, Abwasserreinigungen) in der Wachstumsperiode während der Hochkonjunktur in den 1950er- und 1960er-Jahren hat zu einer zunehmenden Bedeutung von Verwaltungs- und Managementtätigkeiten geführt. Komplexe und immer kostspieligere öffentliche Projekte und zunehmende Auflagen (Raumplanung, Umweltschutz) machen Expertenwissen unumgänglich. Aber nicht nur die fachlichen, sondern auch die politischen Anforderungen an die Gemeinden haben in den letzten Jahren zugenommen. Im Gegensatz zu den Entscheidungsproblemen in der Auf- und Ausbauphase der Gemeinden stehen in den 1980er- und 1990er-Jahren Fragen zur Diskussion, die weniger auf einer rein technischen oder sachlichen Ebene als viel mehr auf der Basis von gesellschaftlichen Wertvorstellungen entschieden werden müssen.

### 2.1 Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke

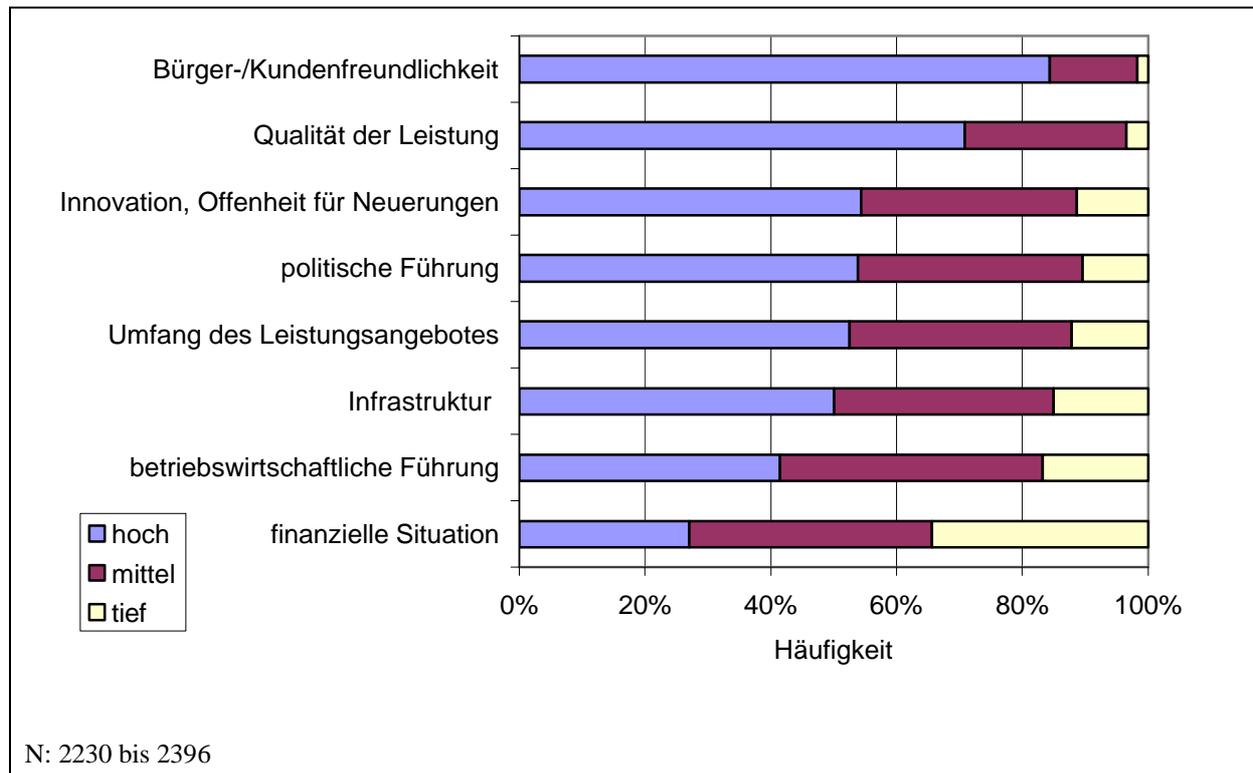
Wie leistungsfähig sind die Schweizer Gemeinden? Aus Sicht der befragten Gemeindeglieder kann sich das Resultat durchaus sehen lassen. Mehr als 80 Prozent der Gemeinden schätzen beispielsweise die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke ihrer Gemeinde hinsichtlich der **Kundenfreundlichkeit** als hoch oder gar als sehr hoch ein, und rund 70 Prozent tun dies hinsichtlich der Qualität der Leistungen (vgl. Abbildung 2.1). Auch wenn die Gemeindeglieder bei der Beantwortung dieser Fragen nicht ganz unbefangen sein mögen, so können diese Anteile doch als hoch gewertet werden. In eine ganz ähnliche Richtung deuten übrigens auch Umfragen bei den Bürgerinnen und Bürgern. So hat beispielsweise eine, allerdings bereits 1993 durchgeführte, Univox-Erhebung ergeben, dass die Schweizerinnen und Schweizer im Umgang mit der Gemeindeverwaltung bessere Erfahrungen machen als mit anderen staatlichen Stellen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Auf einer Skala, die von 1 (sehr gute Erfahrungen) über 3 (durchschnittliche Erfahrungen) bis 5 (sehr schlechte Erfahrungen) reicht, liegen die Gemeindeverwaltungen mit einem Wert von 2,05 vor den öffentlichen Spitälern (2,07), den öffentlichen Schulen (2,12), den staatlichen Verkehrsbetrieben (2,24),

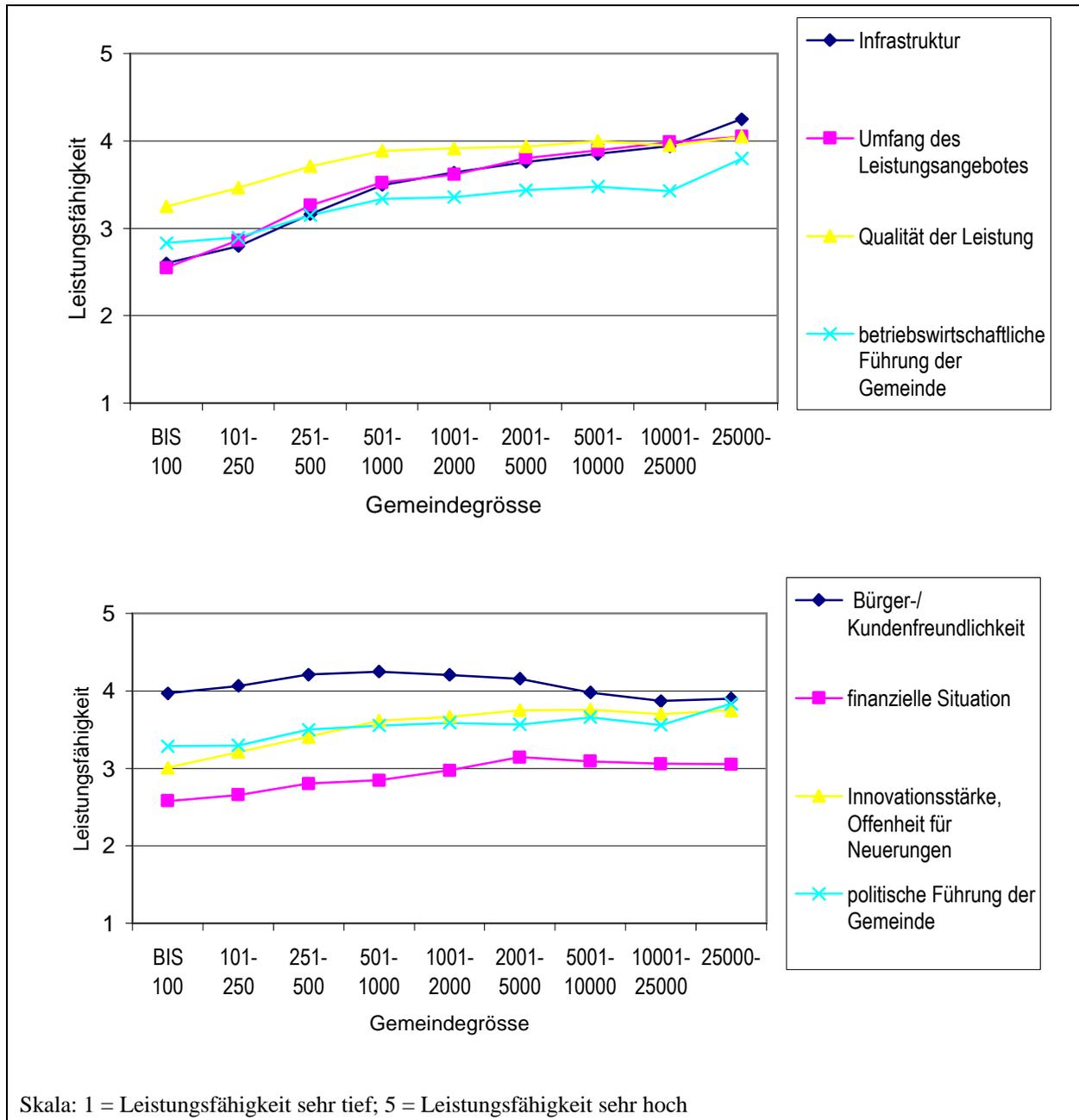
Probleme orten die Gemeindeglieder vor allem bei der finanziellen Situation der Gemeinde: Bei rund 30 Prozent der Gemeinden wird die Leistungsfähigkeit in finanzieller Hinsicht als tief bezeichnet. Allerdings beurteilen auch hier fast 30 Prozent die diesbezügliche Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke ihrer Gemeinde als hoch oder gar sehr hoch.

Abbildung 2.1: Leistungsfähigkeit der eigenen Gemeinde gemäss Aussagen der Gemeindeglieder



Die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist, so kann angenommen werden, abhängig von der Grösse der Gemeinde. Abbildung 2.2 zeigt, dass dies in vielen, aber nicht in allen Belangen zutrifft. Was die Infrastruktur, Qualität und Umfang des Leistungsangebotes, die betriebswirtschaftliche und die politische Führung sowie die Innovationsfähigkeit anbelangt, so steigt mit zunehmender Gemeindegrösse die Leistungsfähigkeit. Auffallend ist der Verlauf der Kurve bei der Kundenfreundlichkeit, bei der in Gemeinden zwischen 250 und 5000 Einwohnern die Leistungsfähigkeit besonders hoch eingeschätzt wird.

Abbildung 2.2: Leistungsfähigkeit der eigenen Gemeinde gemäss Aussagen der Gemeindeglieder, nach Gemeindegrösse



Die finanzielle Wettbewerbsstärke ist zumindest teilweise von der Grösse der Gemeinde abhängig. Die Leistungsfähigkeit steigt bis zu einer Grösse von 5000 Einwohnern an, geht dann aber wieder leicht zurück. Die tiefere finanzielle Leistungsfähigkeit der kleineren Gemeinden erstaunt insofern nicht, als diese Gemeinden aufgrund ihrer peripheren Lage und der überwiegend landwirtschaftlichen Beschäftigungsstruktur häufig über geringe Steuereinnahmen verfügen, die ihnen keinen grossen Spielraum offen lassen. Das muss allerdings noch lange nicht heissen, dass diese Gemeinden grosse finanzielle Probleme haben. Auf diese Frage wird im Abschnitt über die Gemeindefinanzen näher eingegangen.

Auch wenn die Einschätzung von Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsstärke durchaus positiv ausfällt, so stossen zahlreiche Gemeinden - wie im folgenden Abschnitt zu sehen sein wird - zumindest in gewissen Aufgabenbereichen an Leistungsgrenzen.

## 2.2 Leistungsgrenzen

Gemäss den Aussagen der Gemeindeschreiber machen den Gemeinden vor allem die Bereiche „Neue Armut/Fürsorge“ und „Arbeitslosigkeit“ zu schaffen (vgl. Tabelle 2.1). Hier gibt jede dritte Gemeinde an, die Leistungsgrenzen erreicht zu haben. Beide Bereiche sind verhältnismässig stark mit der wirtschaftlichen Konjunkturlage verknüpft und es ist davon auszugehen, dass ein wirtschaftlicher Aufschwung zumindest teilweise für Entspannung sorgen könnte. Auffallend ist, dass bei der Bewältigung der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu 1994<sup>4</sup> kein weiterer Anstieg des Anteils an Gemeinden mit Leistungsgrenzen stattgefunden hat, während sich die Situation bei den Fürsorgefällen noch etwas verschärft hat. Dies kann darauf hinweisen, dass die Einführung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zur Entlastung der Gemeinden beigetragen hat. Zudem begann sich während der Erhebungsphase auch der Rückgang der Arbeitslosigkeit bemerkbar zu machen.

Auffallend ist weiter, dass sich die Probleme, die vor allem zu Beginn der 1990er-Jahre akut waren, zumindest teilweise stabilisiert haben: Keine Zunahme oder gar eine gewisse Entlastung hat in den Bereichen „Abfall/Entsorgung“, „Umweltschutz“, „Raum- und Zonenplanung“ und „Bevilligung von Baugesuchen“ stattgefunden, welche noch vor vier Jahren zu den wichtigsten Problemen der Gemeinden zählten.

Allerdings sind neue Probleme dazugekommen. Verstärkt stossen die Gemeinden vor allem bei der Integration von Ausländern und bei der Betreuung von Asylsuchenden, beim Zivilschutz sowie beim Sport und den Sportanlagen an Leistungsgrenzen. Auffallend sind schliesslich auch die Leistungsgrenzen, was die Gemeindeexekutive anbelangt, wobei die diesbezüglichen Schwierigkeiten sowohl das Auffinden von genügend qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten als auch die Fähigkeit zur politischen Steuerung betreffen.

---

<sup>4</sup> Dieselbe Frage wurde bereits im Rahmen des 1994 durchgeführten Nationalfondsprojekts „Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation in der Schweiz“ gestellt (vgl. Geser et al. 1996), so dass die Veränderungen über mehrere Jahre hinweg verfolgt werden können.

Tabelle 2.1: Leistungsgrenzen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben erreicht oder überschritten, Gemeinden, die 1994 und 1998 an der Befragung teilgenommen haben

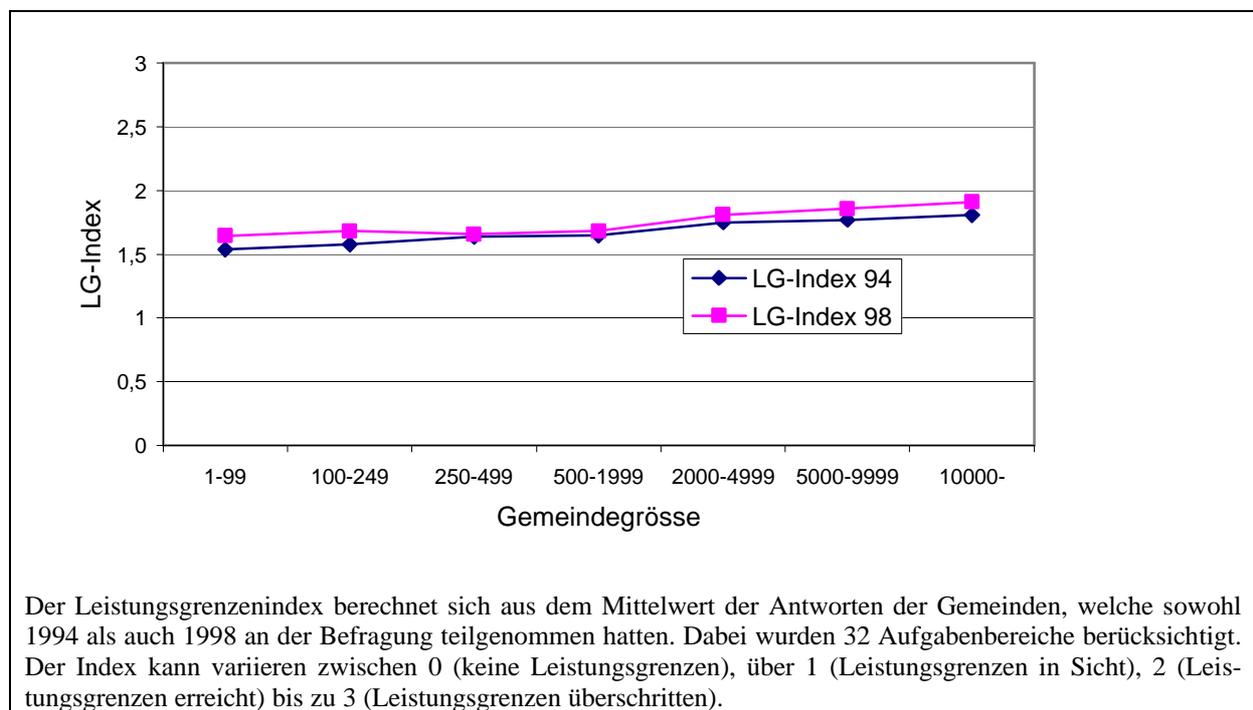
Aufgabenbereich	Leistungs- grenzen erreicht und über- schritten 1994 in Prozent	<b>Leistungs- grenzen er- reicht und überschritten 1998 in Prozent</b>	Veränderung	N
Neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle	24,5	32,4	7,9	1677
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	31,0	31,0	0,0	1670
Gemeindeexekutive	*	27,3		1835
Betreuung von Asylsuchenden	15,4	26,6	<b>11,2</b>	1628
Zivilschutz	13,6	24,0	<b>10,4</b>	1673
Abfall/Entsorgung	25,7	23,5	-2,2	1701
öffentlicher Verkehr	12,7	21,8	<b>9,1</b>	1650
Raum- und Zonenplanung	23,2	21,1	-2,1	1692
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	*	20,9		1835
Gemeindeverwaltung Informatik	*	20,9		1835
Abwasser/Kanalisation	17,4	20,8	3,4	1689
Schulfragen	15,3	20,6	5,3	1661
öffentliche Bauten	15,3	20,6	5,3	1680
Feuerwehr	*	20,5		1835
Landschafts- und Ortsbildschutz	17,4	20,2	2,8	1686
Sport/Sportanlagen	10,0	20,0	<b>10,0</b>	1647
Gemeindeverwaltung: Kanzlei	*	19,7		1835
privater Verkehr	11,9	19,3	7,4	1668
Bewilligung von Baugesuchen	21,4	19,2	-2,2	1699
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	10,7	18,7	<b>8,0</b>	1687
Umweltschutz	19,4	18,7	-0,7	1686
Wasserversorgung	13,4	18,4	5,0	1668
Betreuung von Drogenabhängigen	14,5	18,2	3,7	1652
Gemeindeverwaltung: Rechnungswesen	*	18,2		1835
Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	*	17,7		1835
Integration von Ausländern	7,0	17,6	<b>10,6</b>	1660
Gemeindeverwaltung: Einwohnerkontrolle	*	17,4		1835
medizinische Versorgung	10,0	16,4	6,4	1649
Jugendfragen	5,9	15,6	<b>9,7</b>	1667
Wirtschaftsförderung	9,1	14,7	5,6	1626
Energieversorgung	*	13,5		1835
kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	6,2	11,7	5,5	1659

\* Item wurde nicht abgefragt

Welche Gemeinden stossen an Leistungsgrenzen? Diese Frage ist insofern von grossem Interesse, als in der Regel davon ausgegangen wird, dass vor allem die kleinen Gemeinden nicht mehr in der Lage sind, die ihnen zufallenden Aufgaben zu erfüllen. Entsprechend wäre zu erwarten, dass vor allem die Gemeindeglieder aus den Kleinstgemeinden angeben, die Leistungsgrenzen erreicht zu haben. Bekannt ist zudem, dass in den letzten Jahren auch die Städte, von finanziellen Sorgen geplagt, vermehrt Schwierigkeiten haben, die wachsende Problemlast (A-Probleme) zu bewältigen. Der Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Leistungsgrenzen und der Gemeindegrösse müsste sich in Form einer U-Kurve manifestieren: Leistungsgrenzen in kleinen Gemeinden und in Städten, weniger Probleme in den mittelgrossen Gemeinden.

Wie aus Abbildung 2.3 hervorgeht, ist - zumindest auf die durchschnittliche Einschätzung der Leistungsgrenzen über alle Aufgabenbereiche hinweg (Leistungsgrenzenindex) - von einem U-förmigen Verlauf wenig zu sehen. Mit zunehmender Gemeindegrösse stossen die Gemeinden stärker an Leistungsgrenzen. Interessant ist, dass sich die Situation in den letzten Jahren leicht verschlechtert hat und 1998 in allen Grössenklassen etwas mehr Gemeinden angeben, an Leistungsgrenzen zu stossen.

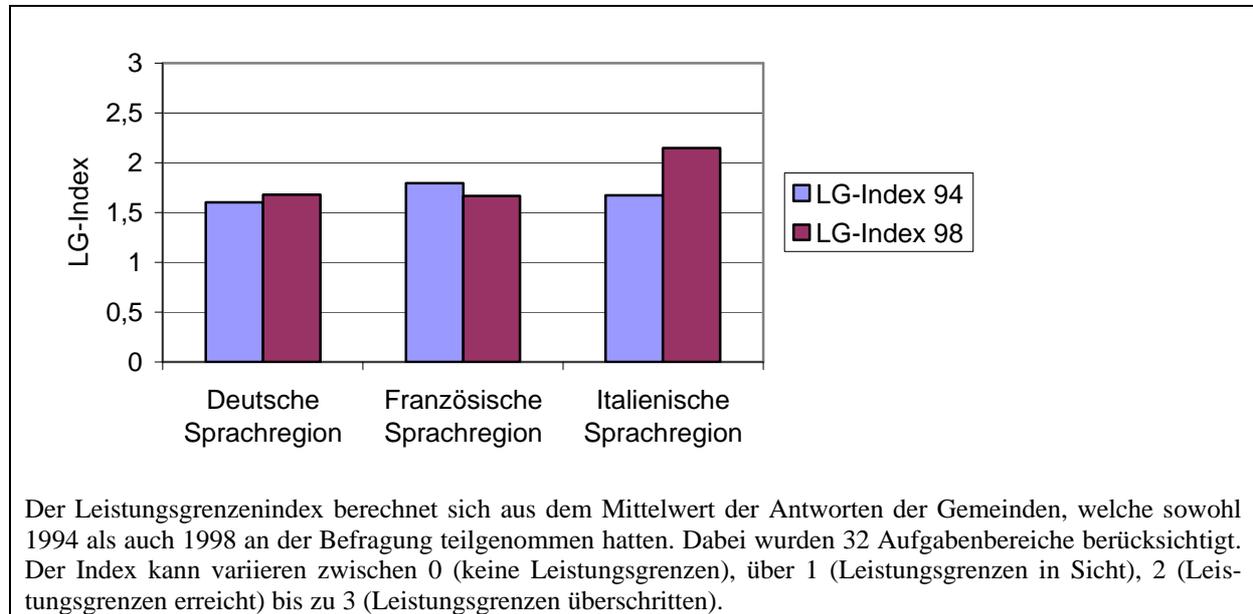
Abbildung 2.3: Leistungsgrenzenindex, nach Gemeindegrösse



Was die Unterschiede zwischen den Sprachregionen anbelangt, so hat zwischen den deutsch- und französischsprachigen Gemeinden eine Angleichung stattgefunden. Heute bestehen keine erheblichen Unterschiede hinsichtlich der Leistungsgrenzen mehr, während vor vier Jahren die französischsprachigen Gemeindeglieder die Situation noch klar problematischer ein-

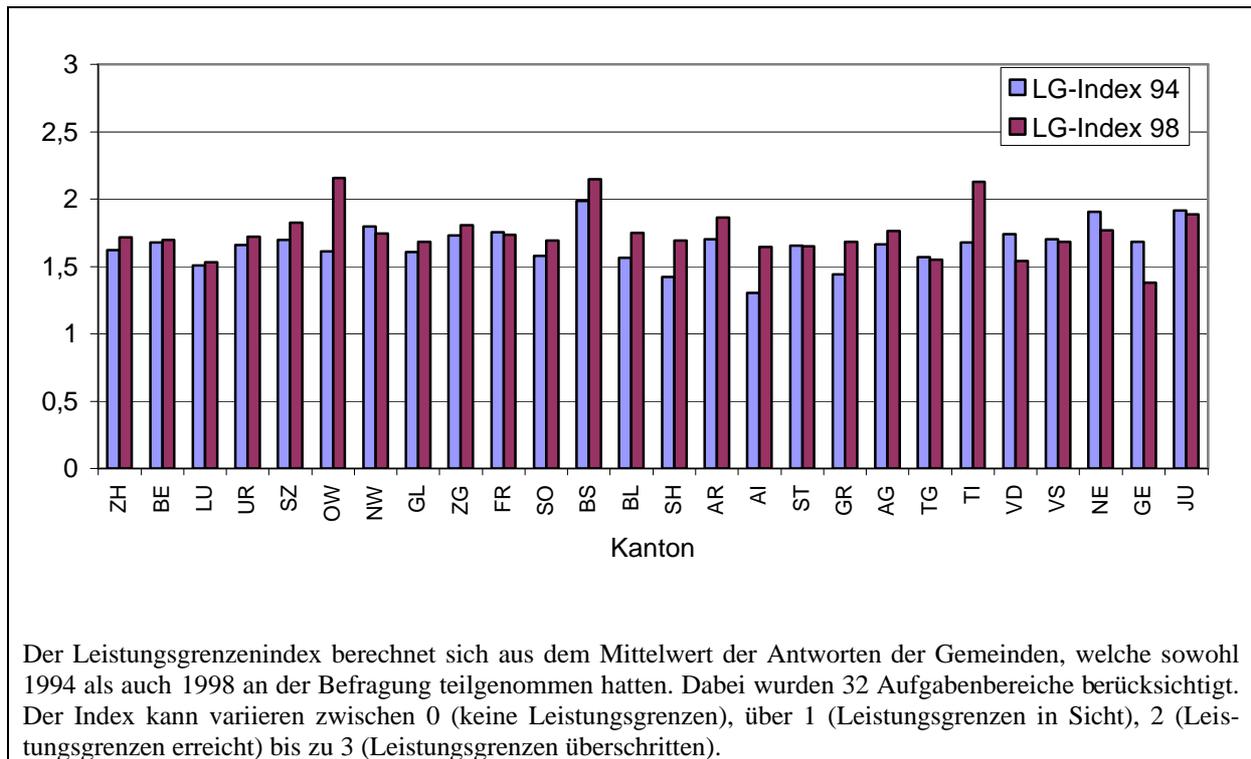
schätzten als ihre deutschsprachigen Kollegen (vgl. Abbildung 2.4). Die italienischsprachigen Gemeinden scheinen demgegenüber deutlich häufiger an Leistungsgrenzen zu stossen.

Abbildung 2.4: Leistungsgrenzenindex, nach Sprachregion



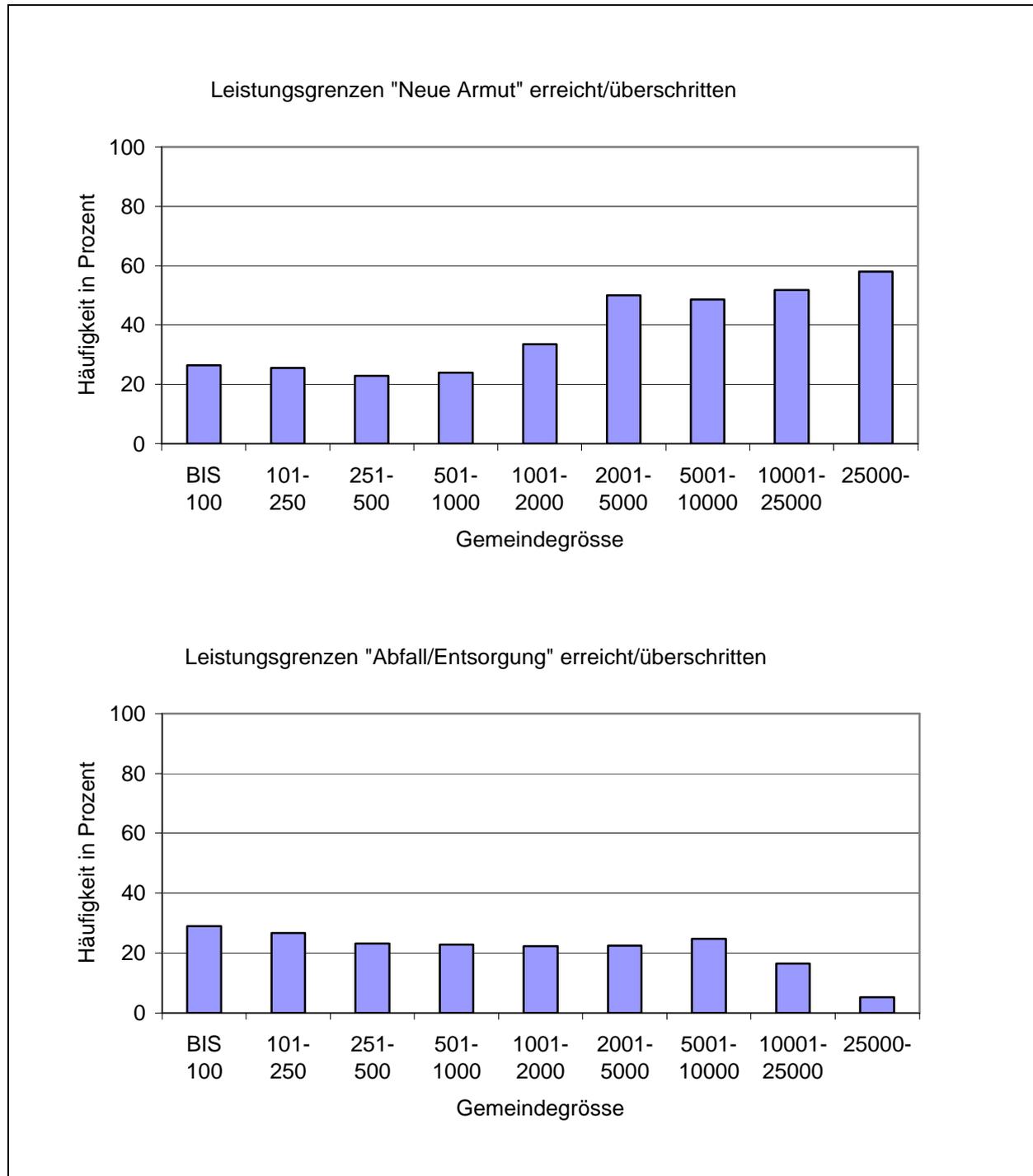
Diese Angleichung zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz lässt sich auch auf dem Niveau der Kantone nachweisen (vgl. Abbildung 2.5). In praktisch allen Deutschschweizer Kantonen hat der Anteil der Gemeinden, die an Leistungsgrenzen stossen, zugenommen (Ausnahmen: Nidwalden, St. Gallen, Thurgau). In den Westschweizer Kantonen haben die Anteile demgegenüber eher abgenommen. Besonders auffallend sind die Zunahmen im Tessin sowie im Kanton Obwalden.

Abbildung 2.5: Leistungsgrenzenindex, nach Kanton



Betrachten wir abschliessen noch zwei Problemkreise etwas genauer: Die „Neue Armut“, der Bereich, in dem die Gemeinden am häufigsten an Leistungsgrenzen stossen, ist vor allem ein Problem der mittelgrossen und grossen Gemeinden (vgl. Abbildung 2.6). Ab einer Grösse von 2000 Einwohnern liegt der Anteil der Gemeinden, welche die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben, bei rund 50 Prozent, während er in den kleineren Gemeinden nur rund 30 Prozent beträgt. Ganz anders sieht es beim Abfallwesen aus: Hier stossen vor allem die kleineren und mittleren Gemeinden an Leistungsgrenzen.

Abbildung 2.6: Leistungsgrenzen in den Bereichen „Neue Armut“ und „Abfall/ Entsorgung“, nach Gemeindegrösse



## 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, so dass gerade diejenigen Gemeinden, die es besonders nötig hätten, nicht in der Lage sind, grössere Reformprojekte in Angriff zu nehmen.

Die finanzielle Lage der öffentlichen Hand hat sich in den 1990er-Jahren stark verschlechtert. In besonderem Mass davon betroffen sind der Bund und die Kantone. Die konsolidierten Finanzhaushalte aller drei politischen Ebenen verzeichneten beispielsweise 1999 gemäss Voranschlag einen Ausgabenüberschuss von 7,4 Mrd. Franken. Bei den Gemeinden belief sich dabei das Defizit lediglich auf 0,5 Mrd. Franken (vgl. EFV 2000a: Internet).

Die Schulden der Schweizer Gemeinden belaufen sich 1999 nach Schätzung der Eidgenössischen Finanzverwaltung auf 38,8 Mia. Franken bei Gesamtschulden des Staates von 212,1 Mia. Franken (vgl. EFV 2000b: Internet). Dieser verhältnismässig geringe Anteil der Gemeinden an der Gesamtschuld darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede bestehen. Stark verschuldet sind vor allem die Städte, während die umliegenden Gemeinden häufig bei einem deutlich tieferen Steuersatz keine wesentliche Schuldenlast ausweisen.

### 2.3.1 Rechnungsabschlüsse der Gemeinden

Gemäss den Aussagen der Gemeindeschreiber haben knapp ein Drittel der Gemeinden im Durchschnitt der letzten drei Jahre rote Zahlen geschrieben, während etwas weniger als 30 Prozent eine ausgeglichene Rechnung präsentiert haben (vgl. Tabelle 2.2). Nahezu 40 Prozent der Gemeinden können im Durchschnitt einen Ertragsüberschuss ausweisen. Im Vergleich zu 1994 ist der Anteil der Gemeinden mit einem Aufwandüberschuss ganz leicht zurückgegangen, während der Anteil mit einem Ertragsüberschuss auf Kosten der Gemeinden mit einer ausgeglichenen Rechnung angestiegen ist.

Tabelle 2.2: Rechnungsabschlüsse in den letzten 3 Jahren, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich

Rechnungsabschlüsse in den letzten drei Jahren				
	Anzahl 1998	In Prozent 1998	Anzahl 1994	In Prozent 1994
Aufwandüberschuss	768	32,0	672	33,2
ausgeglichen	693	28,8	674	33,3
Ertragsüberschuss	942	39,2	676	33,4
Alle Gemeinden	2403	100,0	2022	100,0

Rechnungsabschlüsse in den letzten drei Jahren (nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben)				
	Anzahl 1998	In Prozent 1998	Anzahl 1994	In Prozent 1994
Aufwandüberschuss	564	32,4	571	32,8
ausgeglichen	513	29,4	586	33,6
Ertragsüberschuss	666	38,2	586	33,6
Alle Gemeinden	1743	100,0	1743	100,0

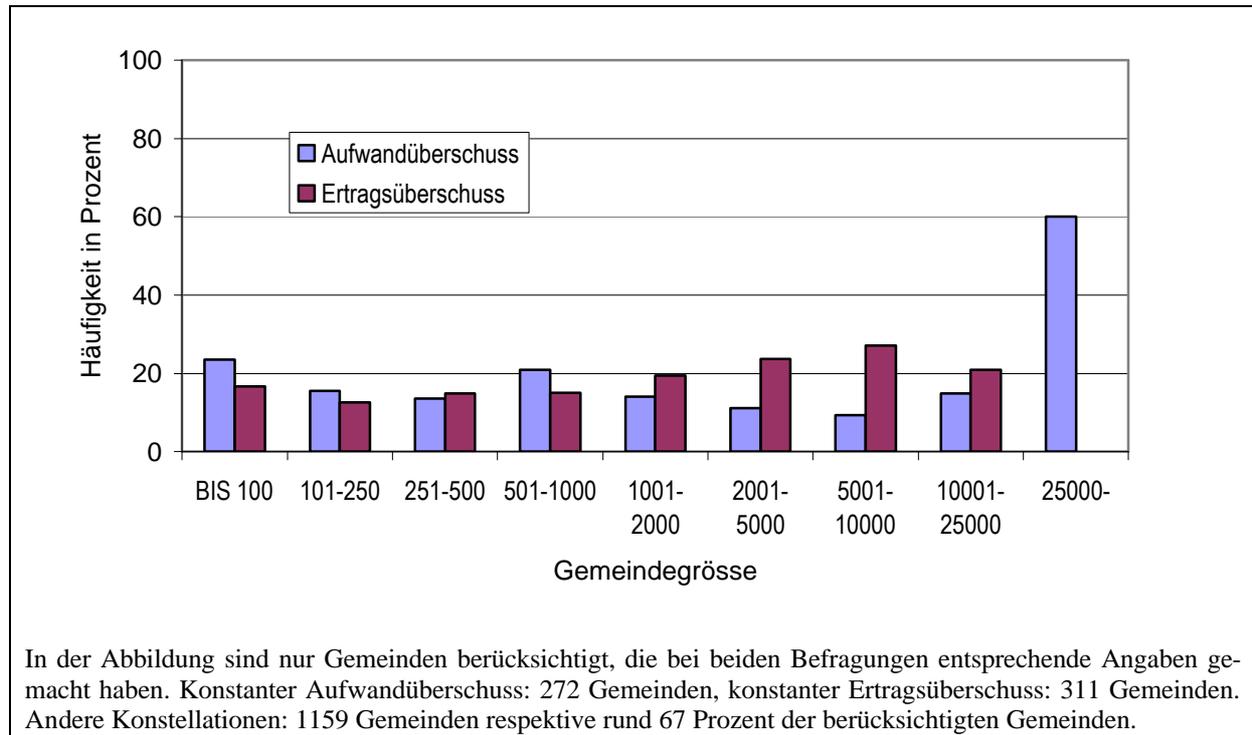
Diese Zahlen könnten im Prinzip als erfreuliches Ergebnis gewertet werden. Die Verknüpfung der beiden Befragungen von 1994 und 1998 ergibt jedoch, dass etwa die Hälfte der Gemeinden, die 1998 angaben, einen Aufwandüberschuss zu haben, dies schon vier Jahre früher taten (vgl. Tabelle 2.3). Es kommt der Verdacht auf, dass es sich hier zumindest teilweise um strukturschwache Gemeinden handelt, die aus eigenen Kräften kaum überleben können. Auf der anderen Seite haben gegen die Hälfte der Gemeinden, die einen Ertragsüberschuss ausweisen, bereits 1994 einen Ertragsüberschuss ausgewiesen.

Tabelle 2.3: Rechnungsabschlüsse in den letzten 3 Jahren, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich

		Rechnungsabschlüsse (letzte 3 Jahre) 1994			
Rechnungsabschlüsse (letzte 3 Jahre) 1998		Aufwandüberschuss	ausgeglichen	Ertragsüberschuss	Alle Gemeinden
Aufwandüberschuss	Anzahl	<b>272</b>	152	140	564
	In Prozent	<b>48,2</b>	27,0	24,8	100
ausgeglichen	Anzahl	153	<b>226</b>	134	513
	In Prozent	29,8	<b>44,1</b>	26,1	100
Ertragsüberschuss	Anzahl	146	208	312	<b>666</b>
	In Prozent	21,9	31,2	46,8	<b>100</b>
Alle Gemeinden	Anzahl	571	586	586	1743
	In Prozent	32,8	33,6	33,6	100

Betrachtet man die Gemeinden, welche bei beiden Befragungen finanzielle Defizite ausgewiesen haben, so zeigt sich, dass bei den kleinsten Gemeinden (bis 250 Einwohner und 500 bis 1000 Einwohner) dieser Anteil nur bei rund 20 Prozent liegt, aber etwas grösser ist, als der Anteil Gemeinden, die konstant einen Ertragsüberschuss ausweisen (vgl. Tabelle 2.7). Zwischen 1000 und 25000 Einwohner finden sich mehr Gemeinden mit konstanten Ertragsüberschüssen als Gemeinden mit Aufwandüberschüssen. Ab 25000 Einwohner dominieren dann die Gemeinden mit Aufwandüberschüssen. Lediglich 40 Prozent dieser Gemeinden haben sowohl 1994 wie auch 1998 keinen Aufwandüberschuss ausgewiesen. Mit anderen Worten: Die finanziellen Probleme der Städte kommen in diesen Zahlen deutlich zum Ausdruck, die Gleichsetzung von kleinen Gemeinden mit konstant defizitären Finanzen gilt jedoch nur bedingt.

Abbildung 2.7: Gemeinden mit „konstanten“ Aufwand- respektive Ertragsüberschüssen, nach Gemeindegrösse



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

Das verhältnismässig gute Resultat bei den Rechnungsabschlüssen wird jedoch relativiert, wenn die Veränderung des realen Ertrags aus Einkommens- und Vermögenssteuern berücksichtigt werden. Während 1994 noch eine Mehrheit (gegen 90 Prozent) der Gemeinden angab, dass der reale Ertrag zugenommen hat, waren es 1998 nur noch etwas weniger als die Hälfte (vgl. Tabelle 2.4).

Tabelle 2.4: Veränderung des realen Ertrags aus der Einkommens- und Vermögenssteuer in den letzten 3 Jahren, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich

Realer Ertrag aus der Einkommens- und Vermögenssteuer (nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben)				
	Anzahl 1998	In Prozent 1998	Anzahl 1994	In Prozent 1994
stark zugenommen	30	1,8	250	14,9
zugenommen	756	45,1	1211	72,3
gleichgeblieben	360	21,5	126	7,5
abgenommen	434	25,9	77	4,6
stark abgenommen	96	5,7	12	0,7
Alle Gemeinden	1676	100,0	1676	100,0

### 2.3.3 Veränderung des Steuerfusses

Für die Mehrheit der Gemeinden kann kaum davon ausgegangen werden, dass die mehr oder weniger befriedigende finanzielle Lage auf kontinuierliche Steuererhöhungen zurückzuführen ist. In jüngster Zeit haben sich die kommunalen Steuerfüsse dem Anschein nach stabilisiert. 1994 verteilten sich die Gemeinden, in welchen der Steuerfuss gestiegen, gleichgeblieben oder gesunken ist, relativ gleichmässig auf drei Gruppen. Vier Jahre später geben fast zwei Drittel der Gemeinden an, dass der Steuerfuss seit 1994 gleichgeblieben ist (vgl. Tabelle 2.5).

Tabelle 2.5: Veränderung des Steuerfusses, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich

Steuerfuss im Vergleich früher (nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben)				
	Anzahl 1998	In Prozent 1998	Anzahl 1994	In Prozent 1994
Gestiegen	337	19,1	572	32,4
Gleichgeblieben	1114	63,2	652	37,0
Gesunken	312	17,7	539	30,6
Alle Gemeinden	1763	100,0	1763	100,0

### 2.3.4 Stellung im Finanzausgleich

Nicht unwesentlich für die finanzielle Situation der Gemeinden ist der innerkantonale Finanzausgleich. Etwa 30 Prozent der Gemeinden zahlen Geld in den Finanzausgleich, etwa 40 Prozent der Gemeinden erhalten Geld und knapp ein Viertel der Gemeinden erhalten weder Geld aus dem Finanzausgleich noch zahlen sie dafür, während rund 7 Prozent angeben, dass überhaupt kein Finanzausgleich existiert (vgl. Tabelle 2.6). Betrachtet man die Gemeinden, die 1994 und 1998 an der Befragung teilgenommen haben, so haben sich die Verhältnisse praktisch nicht verändert. Nur unwesentlich mehr Gemeinden zahlen 1998 Geld in den Finanzausgleich und etwas weniger erhalten Geld.

Die Frage nach der Existenz eines Finanzausgleichs scheint allerdings von den Gemeindegliedern unterschiedlich verstanden worden zu sein.<sup>5</sup> Gemäss der Erhebung bei den Kantonen verfügen die Kantone Luzern, Schwyz, Nidwalden, Freiburg, Basel-Land, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Thurgau, Waadt und Neuenburg über keinen horizontalen und Obwalden, Freiburg, Appenzell-Ausserrhoden, Neuenburg und Genf über keinen vertikalen Finanzausgleich. Demzufolge haben die Kantone Neuenburg, Appenzell-Ausserrhoden und Freiburg weder einen horizontalen noch einen vertikalen Finanzausgleich. In all diesen Kantonen finden sich jedoch grössere Anteile an Gemeinden, die angeben, Geld in den Finanzausgleich zu geben respektive aus dem Finanzausgleich zu erhalten. Allerdings verfügen mit Ausnahme von Obwalden und Appenzell-Innerrhoden alle Kantone über einen indirekten Fi-

<sup>5</sup> Dies ist auch kaum erstaunlich, wenn man die Komplexität der Finanzausgleichssysteme in den Kantonen in Betracht zieht (vgl. Stäger 1996).

nanzausgleich (Lastenverteilungssysteme, Subventionen, Finanzierungshilfen), so dass davon ausgegangen werden kann, dass alle Kantone den finanziellen Unterschieden zwischen den Gemeinden auf die eine oder andere Weise Rechnung tragen. In Bezug auf die Gemeinden, die angeben, dass kein Finanzausgleich existiere, ist davon auszugehen, dass sie entweder in einem Kanton liegen, in dem es keinen direkten Finanzausgleich gibt, oder dass sie - falls sie in einem anderen Kanton angesiedelt sind - weder Geld einzahlen noch Geld erhalten.

Tabelle 2.6: Stellung im Finanzausgleich, Befragungen von 1994 und 1998 im Vergleich

Finanzausgleich (nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben)				
	Anzahl 1998	In Prozent 1998	Anzahl 1994	In Prozent 1994
erhält Geld aus dem Finanzausgleich	700	42,3	739	44,7
zahlt Geld in den Finanzausgleich	467	28,2	442	26,7
zahlt nichts, erhält nicht	380	23,0	358	21,6
es existiert kein Finanzausgleich	107	6,5	115	7,0
Alle Gemeinden	1654	100,0	1654	100,0

## 2.4 Personalrekrutierung

Durch die Vielzahl an Gemeinden ist in der Schweiz der Bedarf an Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitikern ausgesprochen gross. In den knapp 3000 Gemeinden finden sich rund 18000 Mitglieder einer kommunalen Exekutive und rund 18000 kommunale Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Dazu kommt ein Vielfaches an Personen, die in die verschiedensten Kommissionen Einsitz nehmen, so dass in kleineren Gemeinden nicht selten ein Fünftel der Stimmberechtigten ein politisches Amt inne hat. Insgesamt kann gemäss den Angaben der Gemeindeschreiber und aufgrund der vorliegenden Hochrechnung davon ausgegangen werden, dass rund 150000 Personen in den Gemeinden ein politisches Amt ausüben.

Wie aus Tabelle 2.7 hervorgeht, steigt die durchschnittliche Anzahl Personen, die in einer Gemeinde ein politische Amt wahrnehmen, von etwas mehr als 15 mit zunehmender Gemeindegrosse auf rund 120 Personen an und geht erst ab 20000 Einwohner wieder leicht zurück. Der durchschnittliche Anteil der Amtsträger an der Einwohnerschaft geht demgegenüber kontinuierlich zurück. In den kleinsten Gemeinden liegt er bei über 10 Prozent, in den grössten Gemeinden beträgt er nicht einmal mehr ein halbes Prozent.

Tabelle 2.7: 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

Je nach Kanton ist der Bedarf nach „politischem Personal“ unterschiedlich. Aufgrund des klaren positiven Zusammenhangs mit der Gemeindegrösse erstaunt es wenig, dass beispielsweise Zug, Nidwalden oder Schwyz auf eine grosse durchschnittliche Anzahl an Amtsträgern kommen (vgl. Tabelle 2.8). Auffallend ist demgegenüber der Kanton Bern, der trotz seiner vielen kleinen Gemeinden eine stattliche Durchschnittszahl ausweist. Auch der Kanton Solothurn scheint mit seinen kleinen Gemeinden über eine sehr personalintensive Gemeindeorganisation zu verfügen: Im Durchschnitt üben beinahe 9 Prozent der Einwohner ein politisches Amt aus, was umgerechnet auf die Zahl der Stimmberechtigten einen Wert von mehr als 15 ergeben dürfte. Hohe Anteile (durchschnittlich mehr als 5 Prozent) weisen auch die Kantone Waadt, Tessin, Graubünde, Jura und Bern auf.

Tabelle 2.8: Anzahl Amtsinhaber und Anteil Amtsinhaber, nach Kanton

Kanton	durchschnittliche Anzahl Personen mit einem politischen Amt	durchschnittlicher Prozentanteil Amtsinhaber an der Einwohnerschaft	antwortende Gemeinden (N)
SZ	103	4,5	23
SO	81	8,7	70
AR	76	3,4	15
BE	69	5,6	251
UR	63	4,7	13
NW	62	2,4	6
OW	57	1,2	5
ZH	56	2,3	107
BL	54	3,5	60
JU	47	5,3	22
VS	46	4,3	78
NE	46	4,9	32
AG	45	3,5	139
LU	39	2,4	69
SG	37	1,3	41
ZG	37	0,3	5
TI	36	6,9	148
SH	35	3,9	16
FR	35	4,4	56
VD	32	6,6	86
TG	31	1,9	41
GL	28	4,9	11
GR	24	6,1	120
GE	22	0,8	15
AI	19	1,1	3
Alle Gemeinden	48	4,7	1432

Verschiedentlich sorgen einzelne Gemeinden für Schlagzeilen (so z. B. Sternenbergr ZH, Filzbach GL), in denen das Amt des Gemeindepräsidiums nicht mehr besetzt werden kann oder sich für die Exekutive nicht mehr genügend Leute zur Wahl stellen. Aus der Gemeindegliederbefragung ergeben sich Hinweise darauf, wie verbreitet solche Rekrutierungsprobleme sind und welche Gemeinden besonders darunter leiden.

Gesamtschweizerisch geben rund zwei Drittel der Gemeinden an, dass es in den letzten Jahren schwieriger geworden ist, für vakante Ämter der Gemeindeexekutive genügend qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten zu finden (vgl. Tabelle 2.9). Der Vergleich mit den Angaben von 1994 zeigt, dass die Personalsituation schon seit längerem angespannt ist und dass die Rekrutierung nicht erst in den letzten zwei, drei Jahren zum Problem geworden ist. Aus der Tabelle geht weiter hervor, dass die mittleren Gemeindegrössenkategorien noch etwas grössere Rekrutierungsprobleme haben als die kleinen Gemeinden und die Städte. Dies mag damit zusammenhängen, dass gerade hier die Arbeitslast besonders gross ist. Mit zunehmender Ge-

meindegrösse steigt zudem die Anonymität, und es fällt den Leuten vermutlich einfacher, sich einem politischen Engagement zu entziehen. In den sehr grossen Gemeinden und in den Städten werden die Ämter wieder attraktiver. Prestige, Macht und mit dem Amt verbundene finanzielle Anreize dürften dafür verantwortlich sein, dass dort deutlich weniger Rekrutierungsprobleme bestehen. In diesen Gemeinden hat sich 1998 im Vergleich zu 1994 die Situation sogar deutlich entspannt.

Tabelle 2.9: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive (nur Gemeinden, die 1994 und 1998 an beiden Befragungen teilgenommen haben), nach Gemeindegrösse

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

Es gibt kaum Kantone, in denen keine Schwierigkeiten bestehen, genügend und qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten für die Exekutive zu finden (vgl. Tabelle 2.10). In gewissem Sinn eine Ausnahme bildet der Kanton Basel-Stadt mit seinen drei Gemeinden, wobei es sich hier um die Stadt und zwei grössere, städtische Gemeinden handelt, welche zudem nicht alle dieselben Aufgaben wie die Gemeinden in anderen Kantonen zu erfüllen haben. Auffallend ist weiter, dass in den Kantonen St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen und Luzern der Anteil der Gemeinden mit Schwierigkeiten eher zurückgegangen ist. Für den Kanton Thurgau kann vermutet werden, dass dies auf die Fusion der Ortsgemeinden zu politischen Gemeinden zurückzuführen ist.

Tabelle 2.10: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive (nur Gemeinden, die 1994 und 1998 an beiden Befragungen teilgenommen haben), nach Kanton

Kanton	1998 in Prozent	1994 in Prozent	Differenz	N
OW	100,0	100,0	0,0	6
NW	90,0	80,0	10,0	10
SZ	87,5	79,2	8,3	24
JU	82,1	80,4	1,8	56
NE	81,8	75,0	6,8	44
UR	81,8	72,7	9,1	11
BE	76,2	77,3	-1,2	256
AG	75,7	74,3	1,4	148
VS	75,5	62,2	13,3	98
BL	73,1	73,1	0,0	52
ZG	71,4	57,1	14,3	7
FR	69,8	69,8	0,0	149
SO	69,4	62,5	6,9	72
AI	66,7	0,0	66,7	3
ZH	61,1	69,0	-8,0	113
TI	60,9	58,7	2,2	138
AR	58,3	50,0	8,3	12
GR	56,9	63,8	-6,9	130
GL	55,0	55,0	0,0	20
VD	54,0	53,1	0,9	211
TG	53,6	64,3	-10,7	28
GE	52,4	42,9	9,5	21
SH	45,0	75,0	-30,0	20
LU	44,8	59,7	-14,9	67
SG	41,9	64,5	-22,6	62
BS	33,3	33,3	0,0	3
Alle Gemeinden	65,8	66,6	-0,9	1761

## 2.5 Schlussfolgerungen

Die Leistungsfähigkeit der Schweizer Gemeinden wird - zumindest aus Sicht der befragten Gemeindeschreiber - als verhältnismässig hoch eingestuft. Besonders hervorgehoben werden die Bürgernähe und Kundenfreundlichkeit, aber auch die Qualität der Leistungen wird in dieser „Selbsteinschätzung“ als gut bezeichnet. Ein relativ kleiner, aber nicht unbedeutender Anteil der Gemeinden stösst bei der Erfüllung gewisser Gemeindeaufgaben an Leistungsgrenzen. Als besonders problematisch für die Gemeinden erweisen sich heute Fürsorge- und Vormundschafsfälle sowie die Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen. Auch was die finanzielle Situation der Gemeinden anbelangt, ist die Ausgangslage für eine beachtliche Minderheit der Gemeinden nicht besonders befriedigend; sei dies, weil sie ihre Rechnung häufig mit ei-

nem Ertragsüberschuss abschliessen, der reale Ertrag aus den Einkommens- und Vermögenssteuern zurückgeht oder sie durch den Finanzausgleich gestützt werden und so an Autonomie verlieren. Besondere Schwierigkeiten haben die Gemeinden zudem, wenn es darum geht, Kandidatinnen und Kandidaten für die zahlreichen politischen Ämter zu rekrutieren. Insgesamt, so kann aus diesen Ergebnissen geschlossen werden, besteht durchaus Anlass, sich mit der Organisationen des Schweizer Gemeindewesens auseinander zu setzen und nach neuen und besseren Lösungen zu suchen. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, dass das System nach wie vor in der Mehrheit der Gemeinden gut zu funktionieren scheint und dass sich aus der Analyse der aktuellen Lage der Gemeinden kaum die Notwendigkeit einer Fundamentalreform herleiten lässt.

### 3 REFORMEN DES POLITISCH-ADMINISTRATIVEN SYSTEMS

Bevor näher auf die vier Hauptbereiche (vgl. Kapitel 1.3) eingegangen wird, werden im Folgenden verschiedene Reformen betrachtet, welche die Gemeinden in den letzten Jahren unternommen haben. Den Gemeindeschreibern wurde eine Liste mit 24 Reformen der politischen und administrativen Organisation der Gemeinde vorgegeben (vgl. Fragebogen im Anhang, Frage 17). Gefragt wurde, welche der dort aufgeführten Reformen in den letzten 10 Jahren erfolgreich durchgeführt respektive ohne Erfolg in Angriff genommen wurden.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich in den Gemeinden einiges bewegt hat. Eine Mehrheit der Gemeinden hat mindestens einen der 24 Reformschritte eingeleitet, lediglich rund 13 Prozent der Gemeinden (ca. 300 Gemeinden) geben an, keine dieser Reformen unternommen zu haben. Im Durchschnitt haben die Gemeinden gegen 3 der aufgeführten Reformschritte in den letzten 10 Jahren erfolgreich durchgeführt. Auffallend ist, dass Versuche ohne Erfolg sehr viel seltener sind als erfolgreiche Reformversuche. Dies könnte auf eine sehr tiefe Risikobereitschaft der Gemeinden hindeuten, welche ihren (in der Regel) grossen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung ihres politisch-administrativen Systems nur dann ausnützen, wenn eine angestrebte Veränderung auch gute Chancen auf Erfolg hat.

#### 3.1 Reformen im Bereich „Gemeindeexekutive“

In der Gemeindepolitik ist der Gemeinderat (Bezeichnung variiert, z. B. in der Stadt Zürich Stadtrat) das zentrale Gremium. Insgesamt gibt es in der Schweiz - wie erwähnt - rund 18000 Personen, die in einen Gemeinderat gewählt sind. Bei knapp 3000 Gemeinden entspricht dies einer durchschnittlichen Exekutivgrösse von 6 Sitzen. Die Gemeinderäte sind traditionell Milizgremien. Es gibt kaum mehr als 200 Vollzeit tätige Exekutivmitglieder. Solche beschränken sich vor allem auf die grossen Städte sowie, für den Fall der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten, auf grössere Gemeinden in ausgewählten Kantonen (St. Gallen, Thurgau) oder für das Amt des Gemeindeammanns auf den Kanton Luzern. Zur Zeit bekunden die Gemeinden immer mehr Schwierigkeiten, vor allem für die anspruchsvollen und zeitintensiven Milizämter genügend Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Rund zwei Drittel der befragten Gemeindeschreiber geben, wie bereits erwähnt, an, dass es in den letzten 10 Jahren schwieriger geworden ist, qualifizierte Personen für diese Aufgabe zu rekrutieren.

Umstritten ist in jüngster Zeit auch die Rolle der Exekutivmitglieder. Vor allem im Zusammenhang mit NPM stellt sich die Frage, wie stark sich Gemeinderäte noch mit operativen Fragen befassen sollen oder ob sie nicht vermehrt strategisch tätig werden müssten.

Eine der häufigsten „Reformen“ in den Gemeinden ist die Erhöhung der Entschädigung für die Exekutivmitglieder (vgl. Abbildung 3.1): Rund 60 Prozent der Gemeinden haben in den letzten Jahren entsprechende Schritte unternommen. Eine solche Massnahme scheint vor dem Hintergrund der zunehmenden Anforderungen an die Exekutivmitglieder sowie der steigen-

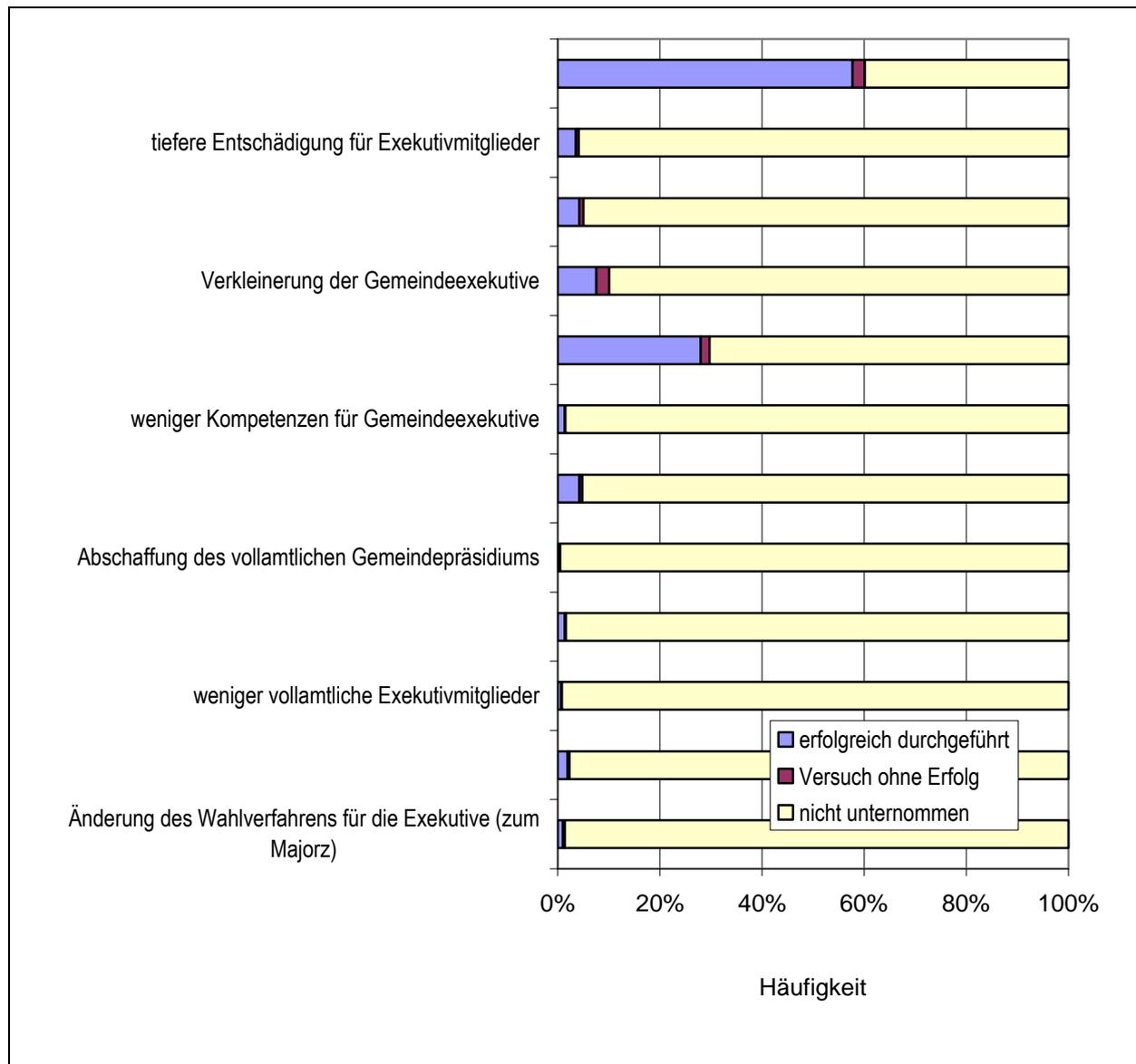
den Schwierigkeiten, für diese Ämter geeignete Kandidaten zu finden, durchaus nachvollziehbar, wobei die Rekrutierungsprobleme auf diese Weise allein wohl kaum gelöst werden können. Eine Erhöhung der Entschädigung für diese in der grossen Mehrheit ehren- und nebenamtlichen Tätigkeiten ist jedoch auf keinen Fall mit einer Professionalisierung gleichzusetzen.

In rund 10 Prozent der Gemeinden wurde versucht, die Zahl der Exekutivmitglieder zu verkleinern. In rund einem Viertel dieser Gemeinden blieben diese Versuche jedoch ohne Erfolg. Eine Verkleinerung der Exekutive mag durchaus als Schritt in Richtung Straffung des Entscheidungsgremiums gedeutet werden, dürfte aber auch mit den Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung und der zumindest zum Teil nachlassenden Bedeutung einer historisch bedingten Berücksichtigung der verschiedenen Gemeindeteile und Bevölkerungsgruppen zusammenhängen. Allerdings gibt es auch eine etwas kleinere Gruppe von Gemeinden, in denen die Zahl der Exekutivmitglieder erhöht wurde.

Die Verlagerung von Kompetenzen zur Gemeindeexekutive, welche fast 30 Prozent der Gemeinden unternommen haben, mag sicher zum Teil auf die Anpassung der Finanzkompetenzen an die Teuerung zurückzuführen sein. Es ist allerdings auch Bestandteil des NPM-Modells, der Exekutive (innerhalb eines bestimmten Rahmens) mehr Entscheidungsfreiheiten zuzugestehen und die demokratischen Einflussmöglichkeiten auf das Wesentliche zu beschränken.

In nur wenigen Gemeinden ist es schliesslich zu einer Professionalisierung des Präsidiums respektive der Gemeindeexekutive ganz allgemein gekommen, und schliesslich scheint sich auch das Proporzwahlverfahren gegenüber dem Majorzverfahren nicht durchzusetzen.

Abbildung 3.1: Geplante und durchgeführte Reformen in den letzten 10 Jahren im Bereich „Gemeindeexekutive“



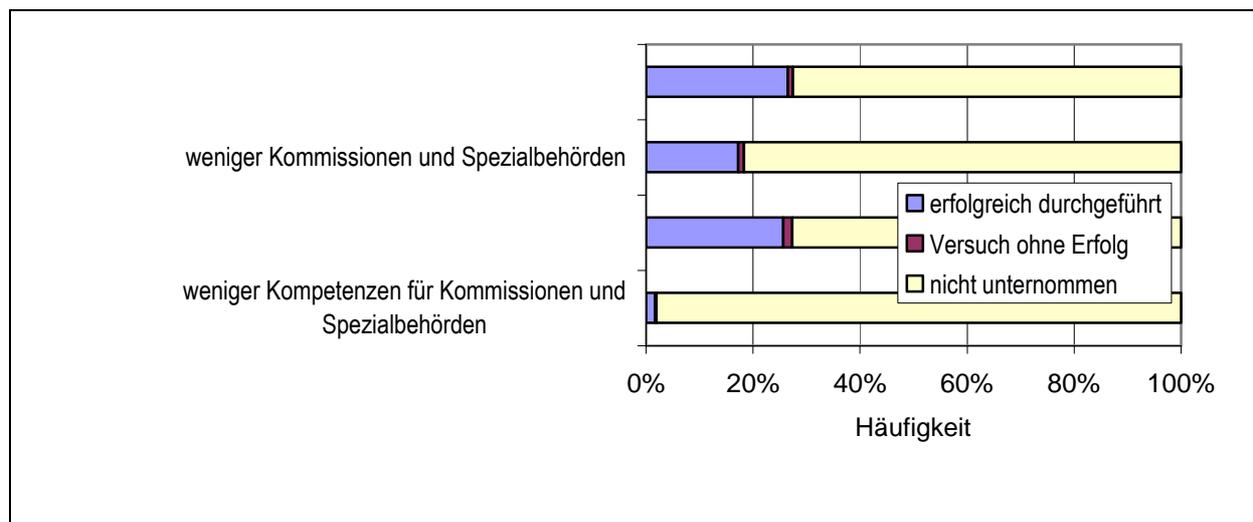
### 3.2 Reformen im Bereich „Kommissionen“

Noch kaum bekannt ist die Bedeutung des Kommissionswesens auf Gemeindeebene. Schon kleine Gemeinden setzen in der Regel eine grössere Anzahl an Kommissionen (Rechnungsprüfungskommission, Planungskommission, Schulkommission, Fürsorgekommission, Baukommission usw.) ein.

Die Zahl der Kommissionen, die sich eine Gemeinde „leisten“ will, scheint allerdings umstritten zu sein: Gegen 30 Prozent der Gemeinden geben an, in den letzten Jahren zusätzliche Kommissionen und Spezialbehörden geschaffen zu haben (vgl. Abbildung 3.2), gegen 20 Prozent geben an, die Zahl etwas reduziert zu haben. Tatsächlich ist auch die Rolle der Kommissionen heute alles andere als unumstritten.

Der „schlanke Staat“ verzichtet auf ein schwerfälliges und personalintensives Kommissionswesen, während das NPM-Modell beispielsweise auf Stufe Parlament gewisse neue Kontrollkommissionen (z. B. Resultateprüfungskommissionen) einführen will respektive ständige Kommissionen durch temporäre Fachkommissionen zu ersetzen versucht. Ein klarer Trend zeigt sich demgegenüber, was die Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse der Kommissionen anbelangt: Wenn man Kommissionen hat, so sollen diese auch mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sein.

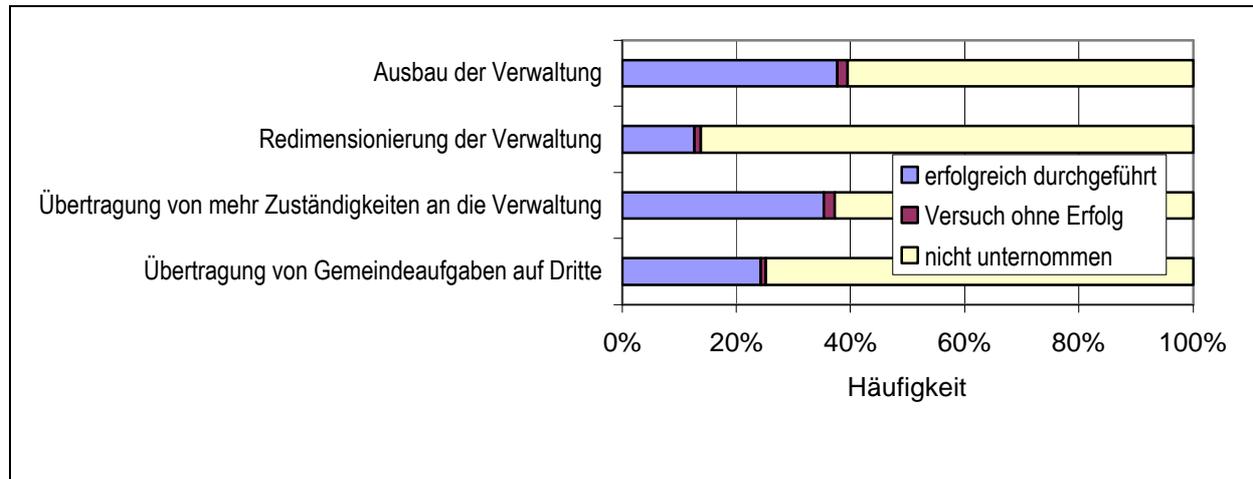
Abbildung 3.2: Geplante und durchgeführte Reformen in den letzten 10 Jahren im Bereich „Kommissionen“



### 3.3 Reformen im Bereich „Verwaltung“

Die Möglichkeiten zu umfassenden Verwaltungsreformen sind in vielen Gemeinden relativ beschränkt, besteht doch die Verwaltung praktisch ausschliesslich aus der Person des Gemeindeschreibers. Mit zunehmender Gemeindegrösse wird jedoch auch eine grössere und spezialisiertere Verwaltung notwendig. Gegen 40 Prozent der Gemeinden haben in den letzten Jahren ihre Verwaltung ausgebaut (vgl. Abbildung 3.1), was als Hinweis für die steigende Belastung durch die verschiedenen zusätzlichen Aufgaben gewertet werden kann. Etwas mehr als 10 Prozent der Gemeinden haben allerdings ihre Verwaltung redimensioniert. Was die Kompetenzen anbelangt, so läuft der Trend eindeutig in Richtung Kompetenzverlagerung zur Verwaltung, was vor allem, wie zu zeigen sein wird, Bestandteil des NPM-Modells ist. Verhältnismässig häufig ist es in den Gemeinden auch zu einer Übertragung von Aufgaben an Dritte gekommen.

Abbildung 3.3: Geplante und durchgeführte Reformen in den letzten 10 Jahren im Bereich „Verwaltung“

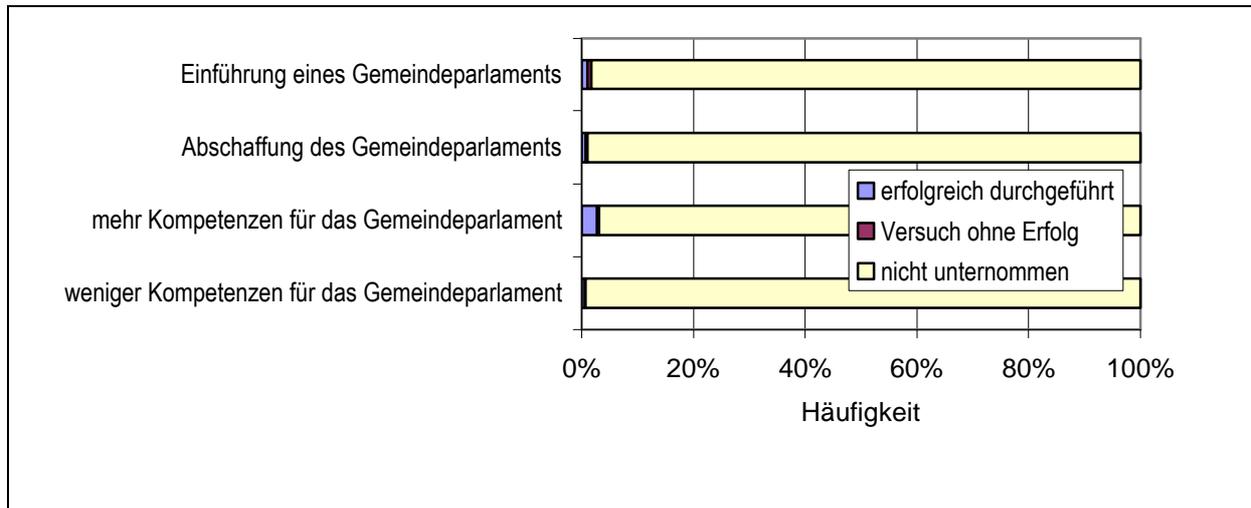


### 3.4 Reformen im Bereich „Gemeindeparlament“

Zumindest was die politische Organisation der Gemeinde anbelangt, gehört die Einführung eines Gemeindeparlaments zu den tiefgreifenden Massnahmen. In der Schweiz kennen rund 18 Prozent der Gemeinden ein Gemeindeparlament (vgl. Ladner 1991: 81 ff.). Zahlreiche Gemeindeparlamente wurden in den 1970er-Jahren eingeführt. Ursächlich dafür waren die Einführung des Frauenstimmrechts und damit die Verdoppelung der Stimmbürgerschaft, ein erwarteter Anstieg der Bevölkerung und eine gewisse Unzufriedenheit mit interessenspezifischen Mobilisierungen und Einflussnahmen in den oft schwach besuchten Gemeindeversammlungen.

In den letzten Jahren haben gemäss der vorliegenden Erhebung mindestens 15 Gemeinden ohne Erfolg versucht, ein Gemeindeparlament einzuführen (vgl. Abbildung 3.4). In rund 10 Gemeinden waren diese Versuche erfolgreich, wobei auffällt, dass es sich hierbei praktisch ausschliesslich um französischsprachige Gemeinden handelt. Mindestens 7 Gemeinden haben ihr Gemeindeparlament in den letzten Jahren wieder abgeschafft. In einigen wenigen Gemeinden wurde eine Abschaffung abgelehnt.

Abbildung 3.4: Geplante und durchgeführte Reformen in den letzten 10 Jahren im Bereich „Gemeindeparlament“



### 3.5 Schlussfolgerungen

Generell kann gesagt werden, dass die Gemeinden mit einer Vereinfachung der Entscheidungsverfahren auf die steigende Aufgabenlast reagiert haben, wobei insbesondere auch eine Verlagerung der Kompetenzen zu den Entscheidungsgremien stattgefunden hat. Als weitere Möglichkeit der Leistungssteigerung bot sich zudem der Ausbau der Verwaltung und die Übertragung von Aufgaben an Dritte an. Reformen des politischen Systems, wie beispielsweise die Veränderung des Wahlverfahrens für die Exekutive (vom Majorz zum. Proporz oder umgekehrt), die Veränderung der Zahl der Exekutivmitglieder oder die Einführung eines Gemeindeparlaments machen den kleineren Teil der Reformen aus. Hier gilt es festzuhalten, dass es sich bei diesen aus politikwissenschaftlicher Perspektive zwar interessanten Veränderungen nicht um eine fundamentale Veränderung der Gemeindeorganisation handelt und dass von ihnen nur beschränkt eine Steigerung der Leistungsfähigkeit erwartet werden kann.

## 4 AUFGABENTEILUNG UND GEMEINDEAUTONOMIE: DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN KANTONEN UND GEMEINDEN

### 4.1 Zwischen Leistungsgrenzen und Autonomiewünschen

#### 4.1.1 Autonomie als (diffuser) Schlüsselbegriff im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kantonen

Alle Schweizer Kantone sind in Gemeinden gegliedert.<sup>6</sup> Obwohl diese Strukturierung rechtlich nicht zwingend vorgegeben ist und die Kantone im Prinzip auf eine Unterteilung in kommunale Einheiten verzichten könnten (vgl. Thüner 1986: 194 ff.), wird die Existenz von Gemeinden grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird der dreistufige Aufbau des schweizerischen Bundesstaates gewissermassen als tradierte Selbstverständlichkeit empfunden.

Trotz der Tatsache, dass Gemeinden – in langer Tradition – unbestrittene Strukturelemente der Kantone sind, lässt sich die Frage nach dem Handlungsspielraum bzw. der Handlungsmacht von Gemeinden nur mit Vorbehalten, d. h. nur abstrakt generalisierend, beantworten. Diese Einschränkung ergibt sich einerseits daraus, dass Sachzuständigkeiten, Freiräume und Kompetenzen der Gemeinden (d. h. deren Autonomie) durch jeden Kanton individuell ausgestaltet werden können und tatsächlich auch (sehr) unterschiedlich ausgestaltet werden. Andererseits ist die **Autonomie der Gemeinden** aber auch innerhalb der einzelnen Kantone kein feststehender Begriff.

Die Ausgestaltung der kommunalen Autonomie durch die Kantone unterliegt einer dynamischen Entwicklung, welche von einer Reihe von internen und externen Faktoren beeinflusst wird, zu denen etwa gehören können:

- Veränderungen der öffentlichen Aufgaben (gewisse Aufgaben werden obsolet oder ihr öffentlicher Charakter wird in Frage gestellt, andere werden neu als öffentliche erkannt);
- Veränderungen der Komplexität öffentlicher Aufgaben (und damit zusammenhängend Veränderung der Ansprüche an die kommunalen Leistungserbringer bzw. des kommunalen Leistungspotenzials);
- Veränderungen der finanziellen Bedingungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Beschränkungen der finanziellen Ressourcen des Gemeinwesens, Veränderungen des fiskalischen Substrats durch Mobilität usw.);

---

<sup>6</sup> Alle Schweizer Kantone kennen zumindest gemeindeäquivalente Strukturen, auch wenn deren Verankerung und Umschreibung auf kantonaler Ebene sehr unterschiedlich sein kann.

- Veränderungen der jeweiligen kantonalen Situation (wirtschaftliche Potenz, politische Situation);
- Veränderungen des sozialen Gefüges (Mobilität, demografische Veränderungen innerhalb von Gemeinden, Regionen und Kantonen, Sozialstrukturen usw.);
- Veränderungen der politischen und wirtschaftlichen Strukturen und Ziele auf eidgenössischer Ebene (Standortwettbewerb der Kantone, politische Entscheide mit Durchgriffsrelevanz auf die kommunale Ebene, Veränderungen in der Ausgestaltung des eidgenössischen Föderalismus [es stehen sich einerseits Harmonisierungsbestrebungen und andererseits Entwicklungen in Richtung eines negativen Wettbewerbs, welcher dem Gemeinwesen zusehends Ressourcen und Aufgaben entziehen möchte, d. h. sog. „race to the bottom“-Tendenzen, gegenüber] usw.).

Das Verhältnis zwischen den Gemeinden und den Kantonen innerhalb des Staatsgefüges wird in wesentlichen Bereichen durch Begriff und Umfang der kommunalen Autonomie definiert. Im kantonalen Vergleich präsentiert sich allerdings die Gemeindeautonomie heute nach wie vor sehr unterschiedlich (vgl. Kapitel 4.3). Diese unter den Kantonen sehr uneinheitliche Ausgestaltung der kommunalen Freiräume hat sich entscheidend dadurch entwickeln können, dass es weitgehend den Kantonen überlassen ist, welche Autonomie sie ihren Gemeinden zugestehen wollen. Ist es den Kantonen im Grundsatz unbenommen, auf Gemeinden ganz zu verzichten, so sind sie umso mehr frei, den vorhandenen kommunalen Einheiten mehr oder weniger weitgehende Rechte (und Pflichten) zuzuweisen.

Rechtlich besteht denn auch – jedenfalls auf Bundesebene – kein Anspruch auf ein bestimmtes Mass an Gemeindeautonomie. Geschützt werden die Gemeinden nur vor solchen Beschränkungen durch die Kantone, welche nicht im kantonalen Recht vorgezeichnet sind. Grundsätzlich (und gewissermassen trotzdem) ist jedoch die alltägliche Diskussion – auf Gemeindeseite – oft geprägt vom Bestreben, den eigenen Autonomiebereich tendenziell auszuweiten; zumindest werden die vorhandenen Autonomieräume als eher zu eng empfunden. Wie weit die These, wonach die Gemeinden nach mehr Autonomie trachten (insbesondere auch in Bezug auf bestimmte Sachbereiche), von den Gemeinden tatsächlich getragen wird, ist ein Bestandteil der vorliegenden Untersuchung (vgl. Kapitel 4.4). Immerhin ist in der Praxis zu beobachten, dass die meisten Gemeindegesetze, welche in jüngerer Zeit grundlegend revidiert wurden, die Autonomie der Gemeinden stärker betonen.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Und teilweise auch die Kantonsverfassungen; vgl. z. B. Art. 109 KV Bern.

#### 4.1.2 Föderalismus, Subsidiarität und Leistungsgrenzen

Die Erteilung von Autonomie an untergeordnete Körperschaften ist ein zentrales Element des föderalistischen Staatsaufbaues. Kaum trennbar von der Frage nach der Ausgestaltung eines föderativen Systems ist die Bedeutung des **Subsidiaritätsprinzips**. Die Diskussion des Subsidiaritätsprinzips hat in der jüngeren Vergangenheit eine eigentliche Renaissance erlebt und findet auf internationaler (z. B. EU) wie auch nationaler Ebene statt.

Das Subsidiaritätsprinzip kann sowohl horizontal als auch vertikal angelegt werden: In seiner **horizontalen Dimension** fragt es danach, welche Aufgaben die öffentliche Hand tatsächlich erfüllen muss und soll, bzw. es verlangt, dass – soweit möglich – grundsätzlich alle Aufgaben von privater Hand zu erfüllen sind und dass der Staat nur dort eingreifen soll, wo dies sachlich (z. B. durch das staatliche Gewaltmonopol, durch soziale Ungleichgewichtslagen usw.) begründet ist. Diese Dimension interessiert in der vorliegenden Untersuchung nicht. Hingegen hat das Subsidiaritätsprinzip auch eine **vertikale Komponente**, welche die Ebene der Leistungserbringung innerhalb des staatlichen Gefüges betrifft; hier verlangt das Prinzip, dass Aufgaben auf möglichst tiefer staatsrechtlicher Ebene erfüllt werden und dass nur dort ein übergeordnetes Gemeinwesen eingreift, wo dies sachlich begründet ist. Bezogen auf die vorliegende Untersuchung heisst dies: Die Gemeinden sollen, soweit dies sachlich möglich ist und zu qualitativ und quantitativ vertretbaren Ergebnissen führt, möglichst viele Aufgaben übernehmen.

Die **Verteilung der Aufgaben** zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden folgte bisher nur beschränkt klaren Konzeptionen. Vielmehr ist die Ansiedelung bestimmter Aufgaben auf der einen oder anderen Ebene oft eine Folge historischer Entwicklungen und politischer Kräfteverhältnisse. Insofern kann auch nicht davon gesprochen werden, dass das Subsidiaritätsprinzip bislang im Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden konsequent umgesetzt worden wäre. Allerdings ist anzufügen, dass das Subsidiaritätsprinzip keine für immer feststehende Aufgabenzuweisungen festlegen kann. Dies deshalb, weil sich – wie oben erwähnt – sowohl die Bedeutung als auch die Komplexität einer Aufgabe im Laufe der Zeit grundlegend verändern können.

Der Grossteil der Kantone hat in der jüngeren Vergangenheit erkannt, dass die Verteilung der Aufgaben zwischen kantonaler und kommunaler Ebene nicht (mehr) in allen Bereichen optimal ist. Aufgefallen ist dabei, dass die **Finanzströme** zwischen den beiden Ebenen teilweise irrationalen Charakter angenommen haben; Effizienz- und Effektivitätskriterien vermögen diese Finanzströme oft nicht (mehr) zu genügen.<sup>8</sup> Zu dieser Erkenntnis beigetragen haben zum einen die angespannten Finanzlagen der Kantone, zum anderen aber auch gewisse Signale aus den Gemeinden, welche im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung in bestimmten Teilbereichen erhebliche Belastungen verzeichnen oder sich sogar an Leistungsgrenzen stossen sehen. Die aktuelle Situation der Gemeinden zeigt demnach ein widersprüchliches Bild: Auf der ei-

nen Seite steht der Wunsch nach mehr Autonomie, auf der anderen Seite die Befürchtung, gewisse Aufgaben nicht mehr oder nur noch erschwert (selbst) erfüllen zu können.

Das Verhältnis zwischen den Kantonen und den Gemeinden ist zurzeit denn auch nicht unwesentlich geprägt vom Bestreben, die Aufgabenverteilung zwischen den beiden Ebenen zu überprüfen und allenfalls zu ändern. Nicht weniger als 22 (von 26) Kantonen haben deshalb in der einen oder anderen Form die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden durchgeführt, geplant oder zumindest diskutiert (vgl. Ladner/Steiner 1998: 24 ff.).

#### 4.1.3 Aufgaben-Neuverteilung als Voraussetzung von Strukturreformen?

Die Diskussion um die Verteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden ist nicht grundsätzlich neu. In früherer Zeit haben – nicht zuletzt in Anlehnung an die (eher erfolglosen) Bestrebungen in den 70er- und 80er-Jahren, die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu entflechten (vgl. Germann 1986: 361 ff., Germann 1995: 81) – verschiedene Kantone versucht, die Aufgabenverteilung zwischen sich und ihren Gemeinden neu zu strukturieren (Germann 1995: 81). Allerdings hat das Thema in jüngster Vergangenheit, verstärkt noch im Zusammenhang mit der Diskussion um die verschiedenen Reformen auf kommunaler Ebene, eine zuvor nicht vorhandene Aktualität und Intensität gewonnen.

Der heutige Zustand der Aufgabenzuweisungen ist das Ergebnis eines Jahrzehnte langen, teilweise bis weit **ins 18. und 19. Jahrhundert zurückreichenden Prozesses**. Diese Verteilung aufzubrechen erscheint deshalb anspruchsvoll. Im Gegensatz zu früheren Versuchen ist bei den aktuellen Aufgabenüberprüfungen jedoch zu konstatieren, dass sie in der Regel gesamtheitlichere Ansätze wählen, d. h. dass sie die verschiedenen Aufgaben in einer Gesamtschau würdigen. Zudem, und dies scheint mitentscheidend, werden die Finanzströme zwischen den beiden Staatsebenen einbezogen und vermessen, um die Wirkungen der Aufgabenerfüllungen und -finanzierungen tatsächlich zu messen.

Die Überprüfung bzw. Neuordnung der Verteilung öffentlicher Aufgaben zwischen der kantonalen und der kommunalen Ebene ist wegen ihres teilweise eher technischen Charakters eine auf den ersten Blick eher unspektakuläre, in aller Regel aber unverzichtbare Voraussetzung für die meisten Reformprojekte in den Gemeinden. Ohne eine einigermaßen klare Zuordnung bestimmter Aufgaben an die eine oder andere Trägerebene lassen sich die Strukturen der Aufgabenerfüllung in der Regel kaum sachgerecht formen bzw. reformieren. Mit anderen Worten: Eine Reformdiskussion bezüglich der Strukturen macht tendenziell erst dann einen Sinn, wenn geklärt ist, welche staatliche Ebene für welche Aufgaben zuständig ist.<sup>9</sup> Allerdings wird der Zusammenhang zwischen zu erfüllender Aufgabe und der Erfüllungsstruktur in der Praxis bzw. in den laufenden oder abgeschlossenen

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu etwa die Studie von Jeanrenaud, Claude und Andreas Spillmann zum Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern, Bern 1997.

<sup>9</sup> Vgl. etwa die Aufgabenteilungsprojekte in den Kantonen Bern und Luzern.

bzw. in den laufenden oder abgeschlossenen Aufgabenteilungsprojekten nicht immer direkt hergestellt.

Zudem können mögliche **Wechselwirkungen** zwischen den Strukturen der einzelnen staatlichen Ebenen (insb. der Gemeindeebene) einerseits und der Zuweisung von Aufgaben an staatliche (wiederum insb. an die kommunale) Ebene nicht von der Hand gewiesen werden: Für die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Ebene ist letztlich entscheidend, ob ihr sachgerechterweise eine Aufgabe zur Erfüllung zugewiesen wird. Gleichzeitig ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Leistungsfähigkeit insbesondere der kommunalen Ebene auf verschiedenen Wegen verändert bzw. verbessert werden kann (Verwaltungsreorganisation, Kooperation, Fusion). Zudem kann eine bestimmte Aufgabe auch insofern durch mehrere Ebenen gemeinsam erfüllt werden, als Erfüllung, Regulierung und Finanzierung nicht gezwungenermassen durch die gleiche Körperschaft wahrgenommen müssen. Zwar ist es gerade ein Ziel von Projekten, welche die Aufgabenverteilung überprüfen, eine Entflechtung anzustreben. In der Praxis und auch als Ergebnis bisheriger Aufgabenteilungsprojekte zeigt sich indessen, dass sich für bestimmte Aufgaben auch aus sachlichen Gründen Verbundlösungen anbieten, an welchen mehrere Ebenen beteiligt sind (hier interessieren die kantonale und die kommunale Ebene) (vgl. Kapitel 4.2).

Die Kantonsumfrage des vorliegenden Nationalfondsprojektes hat gezeigt, dass in 22 von 26 Kantonen die Frage der Aufgabenteilung zwischen kantonaler und kommunaler Ebene ein mehr oder weniger wichtiges Thema ist, d. h. dass entsprechende Projekte durchgeführt sind, geplant oder diskutiert werden (vgl. Ladner/Steiner 1998). Die Umfrage hat auch gezeigt, dass die Impulse für solche Aufgabenteilungsprojekte eindeutig von den Kantonen und in der Regel nicht oder nur teilweise von den Gemeinden ausgehen.

Dieselbe Kantonsbefragung von 1998 hat ausserdem ergeben, dass in den meisten Kantonen, die sich mit einer Neuordnung der Aufgabenteilung befassen, die **Entflechtung** der Aufgabenzuständigkeiten im Vordergrund steht (vgl. Tabelle 4.1). Es geht, zumindest aus Sicht der Kantone, weder a priori um eine Konzentration der Aufgaben bei den Gemeinden noch um eine solche bei den Kantonen. Immerhin hat, mindestens als (Neben-)Folge des Entflechtungsziels, in verschiedenen Projekten auch der Gedanke mitgespielt, dass eine Neuordnung auch Einsparungen mit sich bringen könnte.

Tabelle 4.1: Ziele von Aufgabenteilungs-Reformprojekten aus der Sicht der Kantone

Ziel der Aufgabenteilung (bei Projektbeginn)	Nennungen der Kantone (in Prozent)
- Konzentration beim Kanton	8
- Konzentration bei den Gemeinden	13
- Entflechtung	71
- Neustrukturierung	54
N=24	

Bemerkenswert ist, dass in einzelnen Kantonsprojekten zunächst (auf Kantons- und Gemeinde-seite) die Vorstellung herrschte, bisher im Verbund zwischen Kantonen und Gemeinden erfüllte Aufgaben könnten tendenziell vollständig den Gemeinden übertragen werden. Die Ergebnisse hingegen gingen eher in die gegenteilige Richtung (z. B. Kanton Bern). Entgegen den Erwartungen erwiesen sich verschiedene Aufgaben als tendenziell eher dazu prädestiniert, durch die kantonale Ebene wahrgenommen zu werden.<sup>10</sup> Diese Entwicklung korrespondiert an sich mit der verschiedentlich geäußerten These, wonach gewisse Leistungen in bestimmten Aufgabenbereichen dann sachgerechter erbracht werden können, wenn das Einzugsgebiet eine gewisse Grösse aufweist (so z. B. die Vorschläge, anzustrebende Gemeindegrößen über bestimmten Einwohnerzahlen zu definieren, aber auch Einzelstudien zu bestimmten Sachbereichen, welche eine einheitliche Erbringung [allenfalls kooperativ, nicht unbedingt durch **eine** Körperschaft] bestimmter Leistungen vorschlagen). Diese Grösse kann je nach Aufgabe stark variieren.

Gerade hierin liegt aber auch eine Grundschwierigkeit aller Aufgabenteilungsprojekte: Kaum ein Kanton verfügt über **homogene Gemeindestrukturen**, was dazu führt, dass eine Aufgabe oft nicht generell der kommunalen Ebene zugewiesen werden kann, weil nur ein Teil der Gemeinden in der Lage wäre, diese Aufgabe selbständig wahrzunehmen. Allerdings ist die Heterogenität der Gemeinden innerhalb eines Kantones auch zu relativieren. Zwar kann die Grösse, insbesondere aber auch die Finanzkraft einer Gemeinde durchaus Auswirkungen auf deren Leistungsfähigkeit haben. Umgekehrt hängt aber die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde nicht allein von deren Grössen und nur zum Teil von der Finanzkraft ab. Auch kleine Gemeinden haben grundsätzlich die Möglichkeit, vergleichbare Leistungen zu erbringen – allenfalls in einem anderen Umfang, doch ist dies grundsätzlich nicht entscheidend, solange die nachgefragte Qualität und Quantität eingehalten werden kann. Zu fordern ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass der Kanton in den relevanten Sachbereichen, welche für die gesamte Bevölkerung von Bedeutung sind, verbindliche Minimalstandards festlegt, um so eine unakzeptable Ungleichbehandlung und Ungleichversorgung der Bevölkerung zu verhindern und eine negative Entwicklung oder sogar einen Wettbewerb zum Abbau von notwendigen Leistungen unter den Gemeinden zu verhindern.

Die Übernahme von (neuen) Aufgaben durch die kommunale Ebene setzt immer voraus, dass sich die Gemeinden (oder allenfalls subsidiäre kommunale Aufgabenträger [Verbände, andere interkommunale Verbindungen usw.]) über die entsprechende Leistungsfähigkeit ausweisen können. Dies verlangt nach einer Verzahnung der Aufgabenteilung mit anderen Prozessen (insb. interkommunale Zusammenarbeit, Gebietsreformen). Zudem hat die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden oft direkte Auswirkungen auf die Finanzausgleichssysteme der Kantone, u. U. auch auf die kantonalen und kommunalen Steuersysteme.

---

<sup>10</sup> Allerdings ist im Aufgabenteilungsprojekt des Kantons Bern im Ergebnis im Wesentlichen nur die Spitalversorgung grundsätzlich dem Kanton übertragen worden, während die meisten andern bisherigen Verbundaufgaben insofern auch weiterhin gemeinsam erfüllt werden, als die Gemeinden tendenziell eher den Vollzug übernehmen, während der Kanton eher stärker die Regulierung und Finanzierung führt.

Die im vorliegenden Bericht vorzustellende Gemeindebefragung hat, da Aufgabenteilungsprojekte in erster Linie von den Kantonen initiiert werden, auf direkte Fragen zur Aufgabenteilung verzichtet. Hingegen wurde versucht, die Bereitschaft und die Motivation zur Aufgabenteilung sowie das Erwartungsumfeld der Gemeinden solchen Projekten gegenüber auszuloten. Dies ausgehend von der Vermutung, dass die Gemeinden gegenüber den Kantonen eher zurückhaltend und abwartend agieren, wenn es darum geht, bestimmte Aufgaben der einen oder anderen Ebene zuzuweisen. Hat die Gemeinde eine Aufgabe zu erfüllen, ist dies tendenziell mit einer Mehrbelastung für sie verbunden. Hat die Gemeinden eine Aufgabe an den Kanton abzugeben, ist dies für sie tendenziell mit einem Autonomieverlust verbunden.

## 4.2 Ziele, Möglichkeiten und Grenzen von Aufgabenverteilungsreformen

### 4.2.1 Politikverflechtung – Politikentflechtung

Der von Scharpf geprägte Begriff der Politikverflechtung (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, Scharpf 1978, Scharpf 1985) geht mit Recht davon aus, dass eine zunehmende Verflechtung der verschiedenen politischen bzw. bundesstaatlichen Ebenen stattgefunden hat (Zentralisierung der Politikformulierung, Dezentralisierung des Politikvollzuges).

**Politikverflechtung** bezeichnet die für den Föderalismus charakteristische Entscheidungsstruktur, in der viele öffentliche Aufgaben nicht durch Entscheidungen und Handlungen einzelner, getrennt voneinander agierender Gebietskörperschaften, sondern durch die Kooperation von Bund, Kantonen und Gemeinden wahrgenommen werden. Oder gemäss Haldemann (1997: 57): Mit Politikverflechtung ist die „organisatorisch aufgeteilte, aber materiell auf vielfältige Weise ineinandergreifende Planung, Finanzierung und Durchführung von Aufgaben durch den Bund, die Kantone und die Gemeinden gemeint“. Die Verflechtung erfasst die Gesetzgebung, die Planung, die staatliche Einnahmepolitik und einen erheblichen Teil der öffentlichen Aufgaben (vgl. Schmidt 1993: 8).

Die **Bedeutung** der Politikverflechtung liegt unter anderem darin, dass keiner der beteiligten Akteure ohne Abstimmung mit den anderen Handlungsträgern wirksam tätig werden kann (vgl. Schmidt 1993: 8). Aufgabenbereiche lassen sich heute oft nicht mehr klar trennen. Sie sind sachlich verflochten. Da bei vielen Aufgaben der Bund nur die Gesetzgebung, die Kantone aber den Vollzug besorgen, nehmen Bund, Kantone und Gemeinden häufig Teilaufgaben im gleichen Bereich wahr. Vor allem aber besteht eine Mischfinanzierung von Bund und Kantonen, aber auch von Kantonen und Gemeinden. Damit können die Entscheidungs- und Vollzugswege kompliziert und klare Verantwortlichkeiten verwischt werden. Immerhin haben Bund und Kantone mittlerweile einen Vorschlag für eine Entflechtung von Finanzströmen und Aufgaben zwischen diesen beiden Staatsebenen vorgelegt<sup>11</sup>. Obwohl dieses Projekt unter

---

<sup>11</sup> „Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen“. Schlussbericht vom 15. April 1999 der Projektorganisation an den Bundesrat.

dem Titel „Neuer Finanzausgleich“ (NFA) läuft, steht auch hier die Entflechtung von Aufgaben und – im Hinblick auf Effizienzsteigerungen – die Überarbeitung der Finanzströme im Vordergrund.

#### 4.2.2 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und seine Grenzen in der Praxis

Das **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** geht davon aus, dass Regelung („Bestellen“), Vollzug („Erbringen/Erfüllen“) und Finanzierung („Zahlen“) bezüglich bestimmter öffentlicher Aufgaben grundsätzlich kongruent zu sein haben, d. h. dass derselben staatlichen Ebene die Kompetenz zum Entscheid aller drei Kriterien zusteht. Die kantonalen Aufgabenteilungsprojekte haben denn auch in erster Linie eine Entflechtung der Aufgaben zum Ziel, wobei grundsätzlich eine verstärkte Übereinstimmung von Regelung, Vollzug und Finanzierung angestrebt wird.

In der Praxis lässt sich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz allerdings nicht umfassend durchsetzen. Verschiedene kantonale Aufgabenteilungsprojekte (z. B. in den Kantonen Bern und Luzern) sind zum Ergebnis gelangt, dass eine Reihe von Aufgaben auch weiterhin sachgerechterweise gemeinsam im Verbund von Kanton und Gemeinden erfüllt werden sollen.<sup>12</sup> Indessen hat sich die Tendenz herausgebildet, dass Regelung und Finanzierung der Aufgaben in der Regel näher zueinander rücken (bzw. zuständigkeitsmässig übereinstimmen), während der Vollzug durchaus von einer anderen Staatsebene wahrgenommen werden kann. Damit kann oft eine (durchaus erwünschte) **Trennung von strategischer und operativer Zuständigkeit** erwirkt werden. Hier erfolgt die Trennung jedoch nicht innerhalb von, sondern zwischen staatlichen Ebenen.

Konkret bedeutet dies beispielsweise, dass der Kanton gewisse Leistungen regelt (und dadurch – in bestimmter Quantität und Qualität – „bestellt“), dass er grundsätzlich auch die Finanzierung übernimmt, dass aber die Leistung selbst von den Gemeinden – mit entsprechenden Freiräumen in der Vollzugsgestaltung – erbracht wird (Stichwort: die Gemeinde als „Leistungs-Agentur“ des Kantons). Die Einbindung der kommunalen Ebene in die Finanzierung von Aufgaben kann dort sinnvoll sein, wo die vollziehenden Gemeinden auch die Möglichkeit haben, die Kosten tatsächlich zu beeinflussen. Wo sie hingegen lediglich Vollzugsfunktion übernehmen, ist eine finanzielle Belastung der Gemeinden in der Regel kaum sachgerecht.

---

<sup>12</sup> Auch der NFA-Bericht (vgl. Fussnote 11) kommt zum Ergebnis, dass letztlich bestimmte Aufgaben als Verbundaufgaben gemeinsam von Bund und Kantonen zu erfüllen sind.

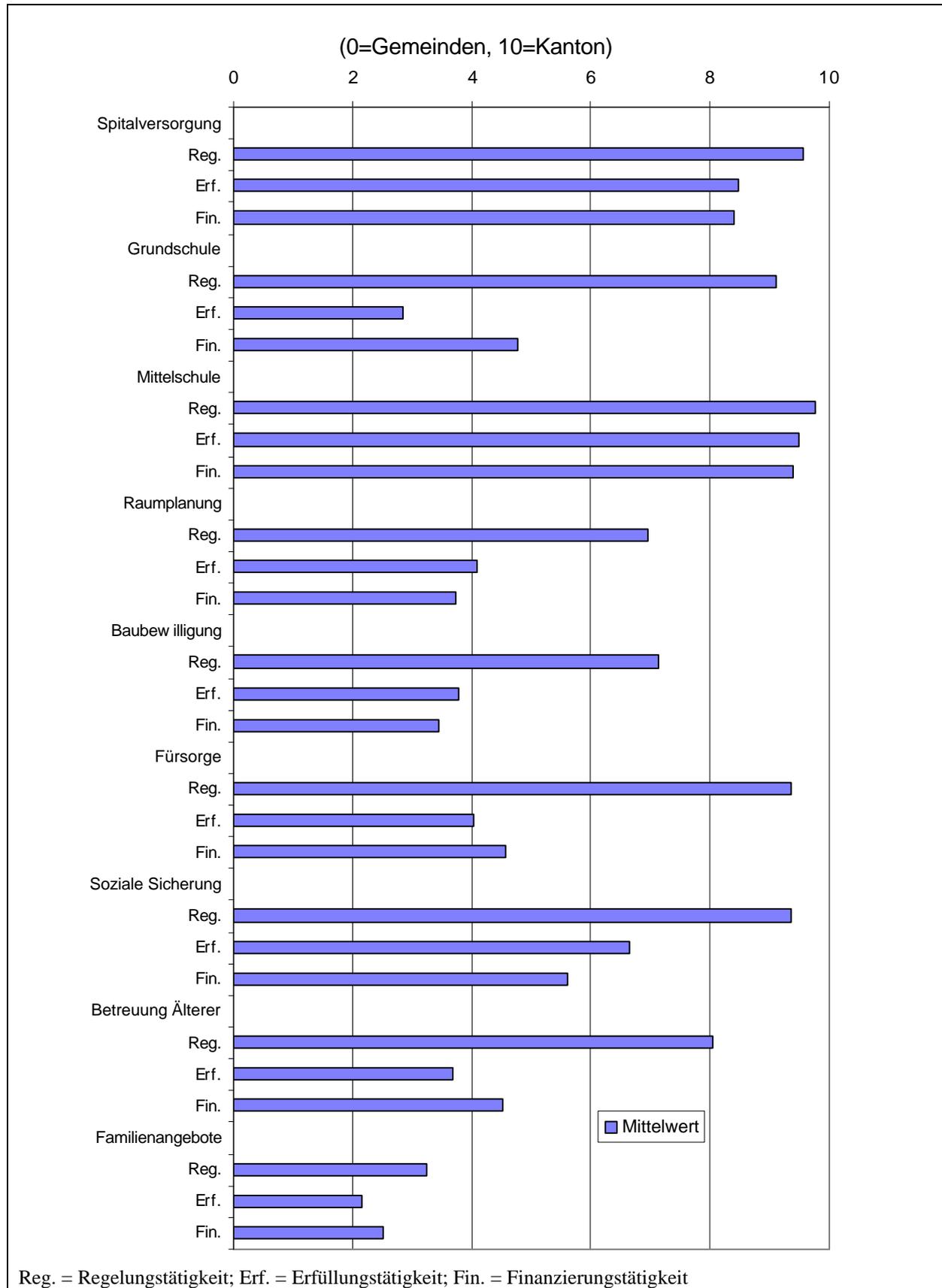
Die Neuordnung von öffentlichen Aufgaben muss demnach nicht zwingend zu einer vollständigen Trennung der Aufgabenzuständigkeit zwischen Kantonen und Gemeinden führen. Ihre zentrale Bedeutung liegt jedoch darin, **Transparenz** zu schaffen, **Zuständigkeiten** und **Verantwortlichkeiten** klar zuzuweisen, Finanzströme offen zu legen und zu minimalisieren und grundsätzlich die Aufgabenerfüllung möglichst wirksam und kostengünstig zu gestalten. Zugleich kann die Neuordnung der Aufgabenzuweisung jedoch auch die Frage nach der Funktion von Gemeinden innerhalb des Kantons aufwerfen. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn sie (wie dies in der Praxis geschieht) den Vollzugsföderalismus zwar effizienter, effektiver und transparenter gestaltet, insgesamt aber fördert. Wird die Gemeinde in bestimmten Sachbereichen mit „bloss“ ausführenden Funktionen ausgestattet, stellt sich die Frage, wie weit die Gemeinde in diesen Bereichen zur reinen Verwaltungs- oder Unternehmenseinheit des Kantons mutiert. Gerade dann, wenn sog. **Agenturmodelle** konsequent umgesetzt werden, welche der Gemeinde tendenziell mehr operative Kompetenzen, dem Kanton tendenziell mehr strategische Kompetenzen verleihen, kann eine solche Entwicklungstendenz mit entsprechend kleinerem kommunalen Einflusspotenzial nicht von der Hand gewiesen werden. Unangetastet bleibt hingegen der Autonomiebereich der Gemeinden, soweit sie eigene, selbstgewählte Aufgaben erfüllen.

#### 4.2.3 Wer regelt, bezahlt und erfüllt öffentliche Aufgaben in der Praxis?

Die Kantonsbefragung von 1998 hat für verschiedene Aufgabenbereiche, die traditionellerweise mehr oder weniger ausgeprägt als Verbundaufgaben erfüllt werden, die bestehende Kompetenzverteilung (Ist-Zustand) zwischen Kantonen und Gemeinden untersucht (vgl. Abbildung 4.1). Interessiert hat dabei, ob für bestimmte Aufgaben eher die Gemeinden oder der Kanton zuständig sind; diese Frage war jeweils für die Regelung (Reg.), Erfüllung/Vollzug (Erf.) und Finanzierung (Fin.) einer Aufgabe getrennt zu beantworten.

Auffällig sind insbesondere zwei Befunde aus dieser Untersuchung: Einerseits sind die einzelnen Sachbereiche sehr unterschiedlich zwischen den Kantonen und den Gemeinden verteilt: Der Mittelschul-Bereich oder die Spitalversorgung beispielsweise zeichnen sich im schweizerischen Durchschnitt durch eine klare Dominanz des Kantons aus, und zwar relativ gleichmässig bezüglich aller drei Einflussparameter (Regelung, Vollzug, Finanzierung). Andererseits bestehen aber innerhalb der gleichen Aufgabe teilweise markante Unterschiede bezüglich der **Regelungs-, der Erfüllung- und der Finanzierungszuständigkeit**. Besonders auffällig ist dies etwa in den Bereichen Grundschule oder Fürsorge, wo die Regelung eindeutig auf kantonaler Ebene vorgenommen wird, die Erfüllung schwergewichtig in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt und die Finanzierung von beiden Ebenen getragen wird.

Abbildung 4.1: Zuständigkeiten von Kantonen und Gemeinden, nach Aufgabenbereich und Tätigkeit



#### 4.2.4 Bisherige Entwicklung der Aufgabenzuweisung an Kantone und Gemeinden

Eine im Jahr 1994 durchgeführte Befragung (vgl. Geser et al.: 1996) hat u. a. untersucht, ob sich die Aufgabenverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden im Verlaufe der Zeit verändert hat. Haben Kantone oder Gemeinden neue Aufgaben übernommen? Sind bestimmte Sachbereiche von der einen auf die andere Ebene übertragen worden?

Als Folge der Ergebnisse der Untersuchung von 1994 und im Lichte verschiedener Überlegungen liegt die Hypothese nahe, dass zwar auch in der Schweiz in den letzten Jahren Aufgabenverlagerungen eher vom Kanton auf die Gemeinden als von der Gemeinde zum Kanton stattgefunden haben, dass derartige Entwicklungen aber eher gebremst ablaufen und sich auf grössere Gemeinden beschränken:

- Die meisten Gemeinden – so ihre subjektive, in der 1994er Befragung ausgedrückte Empfindung – haben in den meisten Kantonen innerhalb den meisten Vollzugsbereiche keine Veränderungen ihrer Aufgabenlast erfahren;
- die Verschiebungen sind – wiederum im Empfinden der Gemeinden – zum grössten Teil von oben nach unten erfolgt, während Aufwärtsdelegationen selten waren und sich vorwiegend auf kleine Kantone (Zug, Appenzell-Ausserrhoden, Obwalden) beschränken.

Eine Ausnahme zur zweiten Aussage bildet allerdings das Steuerwesen, wo auch die Mehrheit der Berner und der Neuenburger Gemeinden berichtet, dass eine Verlagerung auf die Kantonebene stattgefunden habe.

Die Ergebnisse bieten keinen Anlass, um von einer generellen, alle Vollzugsbereiche übergreifenden Verlagerungswelle zu sprechen. Am ehesten scheinen die Gemeinden einerseits im Umweltschutz (und den eng damit verknüpften Aufgaben der Abfallentsorgung) sowie im Fürsorgewesen verstärkt in die Pflicht genommen zu werden. Demgegenüber scheint sich beispielsweise im Finanz- und Gesundheitswesen (wie auch in den hier nicht aufgeführten Bereichen des Ortsbildschutzes, der Jugendfragen und des Schulwesens) in der Mehrheit der Kantone eine stabile Aufgabenteilung eingespielt zu haben.

Die Ergebnisse der aktuellen Aufgabenteilungsprojekte legen zudem den Schluss nahe, dass eine tatsächliche Verlagerung von Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden in der Regel kaum zu realisieren ist.

Überraschenderweise scheint sich die Tendenz zu Aufgabenverlagerungen gemäss den Zahlen von 1994 in hohem Mass auf den deutschen Sprachraum zu beschränken. Stabilität überwiegt insbesondere in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Jura, wo es in keinem einzigen Vollzugsbereich vorkommt, dass die Gemeinden mehrheitlich einen Wandel in der Aufgabenverteilung melden.

Ganz offensichtlich hat sich in der Westschweiz (und auch im Tessin) ein gewisser administrativer Zentralismus erhalten, der dazu führt, dass neu auftretende Aufgaben weitgehend vom kantonalen Verwaltungsapparat (bzw. von seinen „Filialen“ auf Bezirksebene) bewältigt werden.

Diese regionalen Unterschiede legen den Schluss nahe, dass die Beziehungen zwischen dem Umfang öffentlicher Tätigkeit und deren Verteilung auf verschiedene Vollzugsebenen keineswegs vorgegeben sind. Vielmehr scheint es, dass diese Fragen nicht zuletzt durch kulturelle Variablen (im vorliegenden Falle wohl die unterschiedliche Gewichtung des Gemeindeföderalismus) mitbeeinflusst werden.

#### 4.2.5 Die Möglichkeiten der Zuständigkeitsgestaltung zwischen Kanton und Gemeinden

Das politische System der Schweiz gilt als rechtlich, finanziell und organisatorisch stark verflochten. Vor allem mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates und dem Aufkommen von kantonsübergreifenden Problemen (z. B. im Verkehrs-, Raumplanungs- und Umweltbereich) wird eine klare Abgrenzung zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden (Städten) immer weniger möglich (vgl. Schenkel/Serdült 1998: 1). Als Gründe für die Verflechtung nennen Schenkel/Serdült (1998: 1) vor allem den „Föderalismus helvetischer Prägung“, welcher dazu führte, dass ganze Politikbereiche vorwiegend auf kantonaler und kommunaler Ebene umgesetzt wurden und werden.

Es können drei verschiedene **Kompetenzgestaltungen** unterschieden werden (vgl. Thürer 1986: 253 ff.; Klöti et al. 1993: 8 f., zitiert nach Schenkel/Serdült 1998: 5):

- Konkurrierende Kompetenzgestaltung,
- Parallele Kompetenzgestaltung,
- Ausschliessliche Kompetenzgestaltung (kommt in der Schweiz kaum vor).

Ausserdem variiert die Verbindlichkeit der Kompetenzverteilung (Schenkel/Serdült 1998: 5): Pflichten sind mit „Muss“- und Rechte mit „Kann“-Vorschriften festgelegt. Kompetenzen sind ein Kombination von „Kann“- und „Muss“-Vorschriften und beinhalten einen gewissen Gestaltungsspielraum für die ausführenden Instanzen.

Alles, was nicht als ausdrückliche Kompetenz vom Bund geregelt wird, ist Sache der Kantone (Art. 3 BV). Es bestehen keine allgemeingültigen Kriterien zur Abgrenzung der Bundes- und Kantonskompetenzen. Dasselbe gilt ganz ähnlich auch für die Gemeinden (vgl. Ladner 1991) – allerdings mit einem wichtigen Unterschied: Während im Verhältnis Bund-Kantone zwar das Einverständnis der Kantone (bzw. der Stimmberechtigten) Voraussetzung dafür ist, dass dem Bund gewisse Kompetenzen eingeräumt wird, ist immerhin unbestritten, dass hier zwei bundesstaatliche Ebenen existieren. Im Verhältnis Kantone-Gemeinden ist hingegen die Exis-

tenz von Gemeinden und damit die Dualität bundesstaatlicher Ebenen keineswegs vorgegebene Selbstverständlichkeit: Entsprechend liegt es grundsätzlich auch in der Kompetenz der Kantone, die Verteilung der Aufgaben zwischen ihnen und ihren Gemeinden vorzugeben. Allerdings gehen die gegenwärtigen Aufgabenteilungs-Projekte in der Regel von partnerschaftlich-paritätischen, d. h. die Gemeinden stark einbindenden Projektorganisationen aus (z. B. in den Kantonen Bern, Luzern, Genf, Jura, anders Freiburg [zu den Projekten in der Romandie vgl. die Studie von Horber-Papazian/Soguel, 1996]).

Der **Durchgriff des Bundes auf die Stadt- und Gemeindeebene** bedeutet zwar einen Eingriff in die kantonale Hoheit (vgl. Fleiner-Gerster 1986: 73, Thürer 1983), dennoch hat der Bund auf dem Weg der Gesetzgebung (in den Bereichen Zivilschutz, Militär, Lebensmittelrecht, Ausländerrecht, Sozialversicherung, Raumplanung, Verkehrsrecht) und der Subvention (in den Bereichen Gewässerschutz, Zivilschutz, Finanzhilfe zur Förderung kommunaler Planung) unmittelbar auf die Gemeinden eingewirkt (vgl. Bassand et Perrinjaquet 1986: 210-212, Thürer 1995: 6-8).

Die **neue Bundesverfassung** von 1999 erwähnt zwar die Gemeinden erstmals ausdrücklich als eine mögliche Partnerebene des Bundes.<sup>13</sup> Eine qualitative Änderung der verfassungsrechtlichen Situation der Gemeinden tritt dadurch allerdings nicht ein. Nach wie vor entscheiden die Kantone grundsätzlich frei über die Existenz von Gemeinden auf ihrem Territorium, solange sie sich nicht selbst beschränken (was immerhin die meisten Kantone in der einen oder anderen Form getan haben).

### 4.3 Die Entwicklung der Gemeindeautonomie in der Optik der Gemeinden

In den letzten Jahren und Jahrzehnten ist die Autonomie der Gemeinden verstärkt unter Druck geraten. Im Rahmen der „Politikverflechtung“ (Scharpf 1977) sind ihnen immer mehr Aufgaben (zumindest für den Vollzug) übertragen worden und das Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den höheren politischen Ebenen ist grösser geworden.

Die Gemeinden sind jedoch nicht gewillt, sich zu reinen Verwaltungs- und Vollzugseinheiten des Staates degradieren zu lassen. Kaum zu übersehen sind die Bestrebungen, am Prinzip einer möglichst grossen Gemeindeautonomie festzuhalten. In neu überarbeiteten Kantonsverfassungen und Gemeindegesetzen (z. B. der Kantone Bern und Solothurn) wird immer wieder explizit auf eine Verstärkung der Gemeindeautonomie hingewiesen.

Es vermag jedoch zu erstaunen, dass die Gemeindeautonomie zwar ein zentraler und teilweise hochgradig emotional belasteter Begriff ist, dass es aber in der Praxis häufig unklar bleibt,

---

<sup>13</sup> Art. 50 nBV lautet: Abs. 1: „Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet“. Abs. 2: „Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden“. Abs. 3: „Der Bund nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete“.

was genau darunter verstanden wird. Es ist beispielsweise alles andere als einfach, die effektive Autonomie einer Gemeinde zu bestimmen und etwa die Kantone nach dem Grad der Autonomie ihrer Gemeinden zu unterscheiden.

Ein Grund für diese Unklarheiten liegt nicht zuletzt darin, dass sich die verschiedenen Fachrichtungen der Gemeindeautonomie ganz unterschiedlich nähern. Für Staatsrechtler, Ökonomen, Politikwissenschaftler und Soziologen stehen jeweils ganz andere Aspekte von Autonomie im Vordergrund.

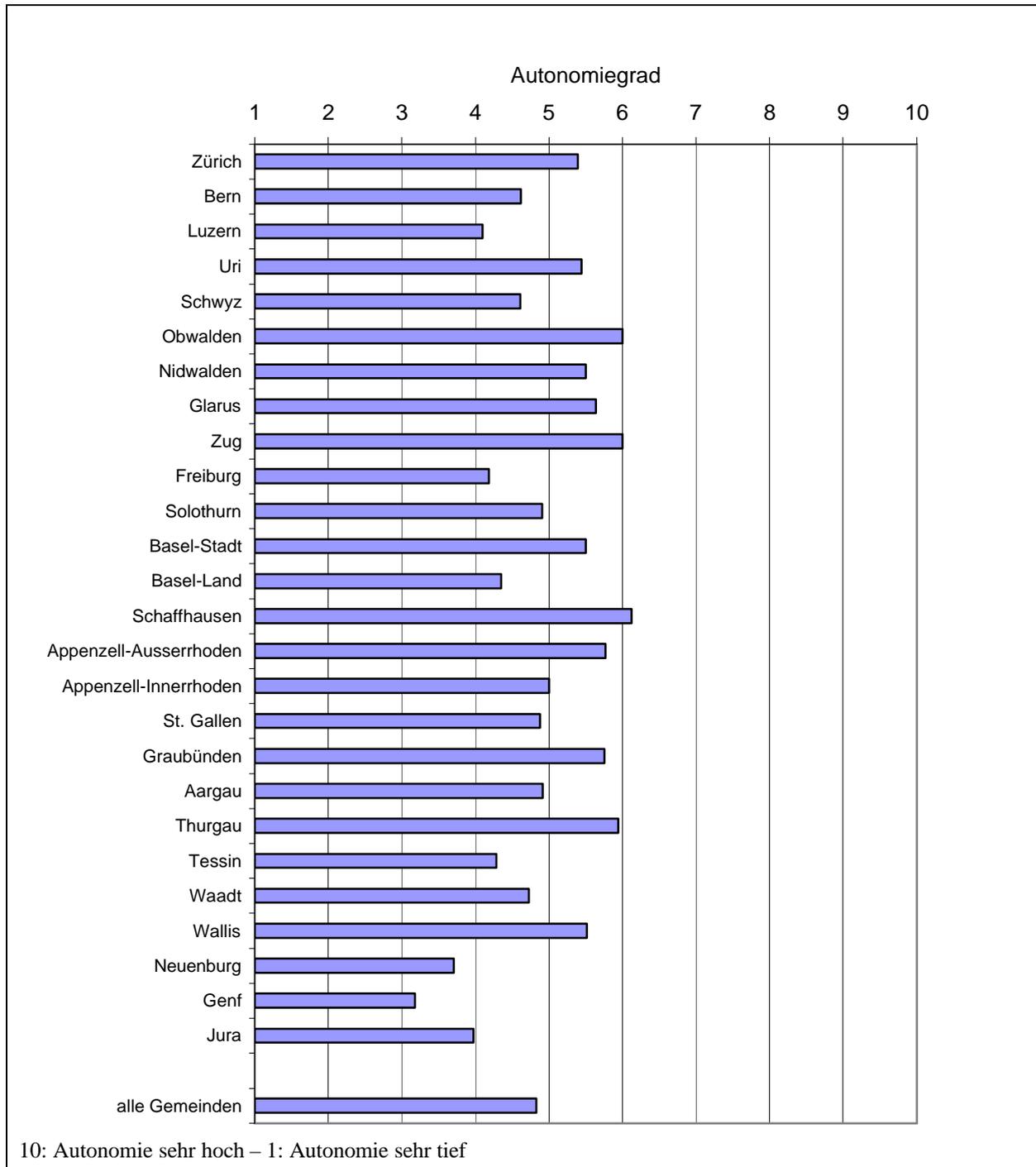
In einer gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung aus dem Jahr 1994 (vgl. Geser et al.: 1996) wurde der Versuch unternommen, den Grad der Autonomie der Gemeinden zu erfragen. In einem ersten Schritt wurden die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber gebeten, die Autonomie ihrer Gemeinde auf einer Skala, die von „überhaupt keine Autonomie“ bis zu „sehr grosse Autonomie“ reichte, einzuschätzen.

Ohne Zweifel handelt es sich dabei um eine schwierige Frage. Nicht wenige der befragten Gemeindeschreiber taten sich offensichtlich schwer, diese Einschätzung vorzunehmen, wie sich am beachtlichen Anteil von „weiss nicht“-Antworten zeigt. Die Ergebnisse erweisen sich jedoch im Vergleich mit anderen Befunden als durchaus plausibel.

Die Mehrheit der Gemeinden tendiert – aus der Optik der 1994 befragten Gemeindeschreiber – eher Richtung wenig bis keine Autonomie. Der gesamtschweizerische Durchschnitt kommt bei einem theoretischen Mittelwert von 5,5 bei 4,8 zu liegen. Rund 70 Prozent der Gemeinden geben an, dass die Autonomie in den letzten Jahren abgenommen hat.

Zentral für die Ausgestaltung der Autonomie der Gemeinden, wie übrigens für viele gemeindegenspezifische Fragen, ist die Kantonszugehörigkeit. Zu den Kantonen, in denen die Autonomie – in der Sicht der befragten Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber – als sehr gering eingestuft wird, gehören Genf und Neuenburg (vgl. Abbildung 4.2) Die grösste Autonomie geniessen die Gemeinden in den Kantonen Schaffhausen, Zug und Obwalden.

Abbildung 4.2: Autonomiegrad in den Kantonen, Einschätzung der Gemeindeschreiber (1994)



Zu einem relativ grossen Teil decken sich diese Ergebnisse mit den anderen Betrachtungsweisen (vgl. Abbildung 4.3).

Giacometti (1952:19) hat – als Vertreter der staatsrechtlicher Perspektive – Mitte des 20. Jahrhunderts vorgeschlagen, die Kantone bezüglich der Autonomie, die sie ihren Gemeinden gewähren, in drei Gruppen einzuteilen:<sup>14</sup>

- grosse Autonomie: Zürich, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden, Aargau, Thurgau
- mittlere Autonomie: Bern, Luzern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, St. Gallen, Tessin, Jura<sup>15</sup>
- wenig Autonomie: Freiburg, Wallis, Waadt, Neuenburg, Genf.

Der Vergleich der Einteilung Giacomettis mit der subjektiven Einschätzung der Gemeindeglieder in der 1994er-Umfrage zeigt in der Tendenz Übereinstimmungen, teilweise aber auch deutliche Abweichungen (z. B. Wallis). Auch wenn die dargestellte Kategorisierung tendenziell zutreffen mag, ist fraglich, ob sie aufgrund der in den letzten Jahren und Jahrzehnten eingetretenen Entwicklungen einer objektiven, systematischen Überprüfung standhalten würde.

Problematisch beim Versuch der Bewertung der Gemeindeautonomie in einem bestimmten Kanton ist natürlich immer, dass in der Praxis die Selbständigkeit der Gemeinden je nach Aufgabenbereich und Kanton variiert. So können die Gemeinden in einem Kanton mit generell geringer Gemeindeautonomie in einem bestimmten Aufgabenbereich eine relativ grosse Eigenständigkeit haben, während Gemeinden in Kantonen mit prinzipiell grosser Gemeindeautonomie im gleichen Bereich weniger autonom sind. Eine Zuordnung nach dem Autonomiegrad also in der Regel auf einer vagen Gesamteinschätzung basiert. Dazu kommt, dass die subjektive Einschätzung der Gemeinden bzw. ihrer Vertreterinnen und Vertreter auch von emotionalen Eindrücken (z. B. aktuelles Verhältnis zum Kanton, aktuelle Ereignisse im Kanton, Tradition) geprägt sein kann und nicht unbedingt mit dem Bild übereinstimmen muss, das sich in einem objektiven Vergleich der Gemeindeautonomie unter den Kantonen (soweit dies möglich ist) ergibt. So können die Gemeinden eines bestimmten Kantons die ihnen gewährte Autonomie als klein empfinden, obwohl ihnen objektiv ein grösserer Handlungsspielraum zusteht als den Gemeinden eines anderen Kantons, welche ihrerseits die Autonomie als grösser empfinden.

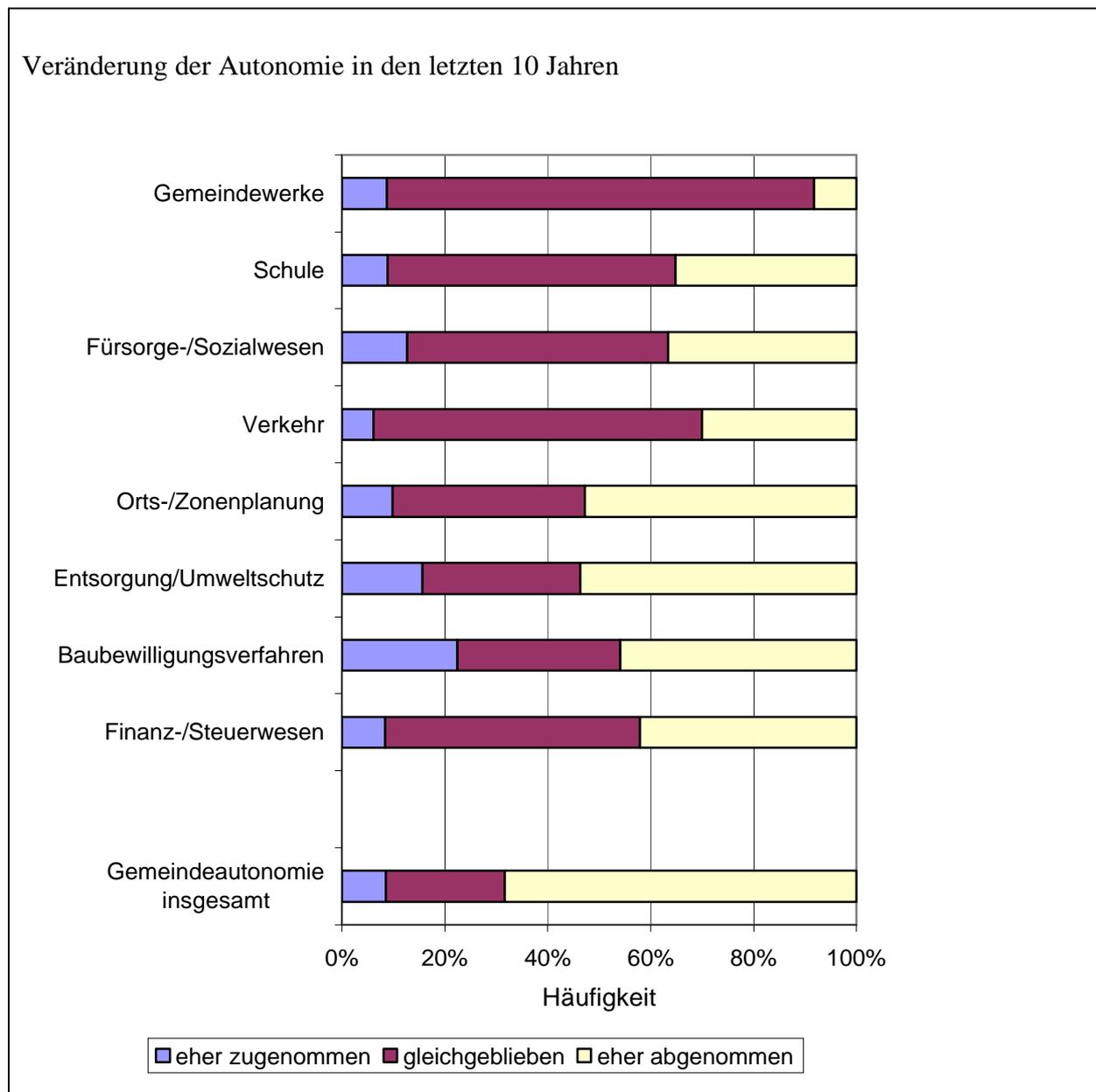
Von Interesse ist nicht allein der Grad der Autonomie, sondern auch die Veränderung der Autonomie im Verlauf bestimmter Zeitabschnitte ganz allgemein sowie die Veränderungen der Autonomie in verschiedenen Bereichen der kommunalen Tätigkeit.

<sup>14</sup> Auch Meyer (1978: 92 f.) unterscheidet in ähnlicher Weise drei Gruppen von Kantonen: bei der „Zürcher Gruppe“, welche die ostschweizerischen Kantone umfasst, ist die Gemeindeautonomie am ausgeprägtesten; die „Berner Gruppe“ mit den nordwestschweizerischen Kantonen nimmt eine Mittelstellung ein und am schwächsten ist die Gemeindeautonomie bei den westschweizerischen Kantonen, bei der „Genfer Gruppe“.

<sup>15</sup> Als Giacometti diese Aufteilung erstellte, existierte der Kanton Jura noch nicht. In Bezug auf die Autonomie der Gemeinden dürfte er aber der gleichen Kategorie wie der Kanton Bern zuzuordnen sein.

Wie aus Abbildung 4.3 „Veränderung der Gemeindeautonomie“ zu erkennen ist, hat die Gemeindeautonomie Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er-Jahren nicht in allen Bereichen in gleichem Mass abgenommen. Besonders exponiert sind diesbezüglich die Bereiche „Entsorgung/Umweltschutz“ und „Orts- und Zonenplanung“.

Abbildung 4.3: Veränderung der Gemeindeautonomie in den letzten 10 Jahren in verschiedenen Bereichen



In diesen beiden Bereichen gaben in der Befragung von 1994 mehr als die Hälfte der Gemeindeschreiber an, dass die Autonomie ihrer Gemeinde zurückgegangen ist. Am stärksten zugenommen – auch wenn dies nur für einen Fünftel der Gemeinden zutrifft – hat die Autonomie im Baubewilligungsverfahren, und als stabilster Bereich können die Gemeindewerke (Wasser/Strom) bezeichnet werden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Gemeinden

glauben, ihre Autonomie habe tendenziell abgenommen. Zumindest und vor allem im Umwelt-, Bau- und Planungsbereich trifft vermutlich eher das Gegenteil zu, was allerdings nicht heisst, dass gerade diese Bereiche oft von übergemeindlichem Interesse sind (z. B. Verkehrsplanung) und entsprechend für interkommunale Lösungen prädestiniert sind bzw. wären.

#### **4.4 Entwicklung und Perspektiven der Gemeindeautonomie – die Sicht der Gemeinden in den Ergebnissen der Befragung**

##### **4.4.1 Wollen die Gemeinden wirklich mehr Autonomie?**

Die Gemeindeumfrage von 1998/99 hat sich nicht mehr nach der grundsätzlichen Einschätzung der Autonomie der Gemeinden erkundigt. Hingegen hat sie – in gewisser Weise in Fortführung der früheren Umfrageergebnisse – untersucht, ob die Gemeinden generell bzw. in bestimmten Sachbereiche mehr Autonomie möchten als bisher. Diese Frage erlaubt es, die teilweise emotionale Diskussion über die Gemeindeautonomie auf ihren konkreten Bedarfsgehalt hin zu überprüfen. Wiederum ist zu beachten, dass die Fragen aus der Sicht der Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder beantwortet wurden.

Die Schweizer Gemeinden wollen – jedenfalls grundsätzlich – mehr Autonomie (vgl. Tabelle 4.2). Gut 57 Prozent der antwortenden Gemeinden möchten, dass ihnen der Kanton in bestimmten Bereichen mehr Autonomie zugesteht. Knapp 43 Prozent haben kein Bedürfnis nach mehr Autonomie. Zwischen der Deutschschweiz und der Romandie bestehen keine nennenswerten Abweichungen; im Tessin ist das Autonomiebedürfnis etwas kleiner.

Je kleiner die Gemeinden sind, desto weniger verlangen sie nach mehr Autonomie. Die Kleinstgemeinden bis 100 Einwohner lehnen mehr Autonomie mehrheitlich ab (40 gegen 60 Prozent). Auch Kleingemeinden mit zwischen 101-250 Einwohnern sehen noch relativ deutlich kein Bedürfnis nach grösserer Autonomie (Verhältnis 54 zu 46 Prozent). Dieses Verhältnis dreht jedoch sofort und steigt stetig zu Gunsten von mehr Autonomie an (Gemeinden ab 1001 Einwohnern wünschen zu mehr als 60 Prozent mehr Autonomie; dieser Anteil bleibt bis hin zu den städtischen Grossgemeinden relativ stabil).

Tabelle 4.2: Wunsch der Gemeinden nach mehr Autonomie.

Soll der Kanton den Gemeinden in bestimmten Bereichen den Gemeinden mehr Autonomie zugestehen?				
Gemeindegrösse	Nein		Ja	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
Bis 100	67	59,8	45	40,2
101-250	147	53,8	126	46,2
251-500	180	49,3	185	50,7
501-1000	178	42,2	244	57,8
1001-2000	158	39,7	240	60,3
2001-5000	124	32,8	254	67,2
5001-10000	49	37,1	83	62,9
10001-25000	25	32,9	51	67,1
Ab 25001	7	36,8	12	63,2
Alle Gemeinden	935	43,0	1240	57,0

Das grundsätzliche Postulat nach mehr Autonomie wird allerdings etwas relativiert, wenn man die Gemeinden fragt, in welchen Bereichen ihnen der Kanton einen grösseren Handlungsspielraum einräumen soll. In der Befragung konnten die Gemeinden, die grundsätzlich mehr Autonomie wünschen, aus zwölf zentralen Bereichen (mit Mehrfachnennungen) jene auswählen, in denen sie mehr Autonomie möchten (vgl. Tabelle 4.3). „Spitzenreiter“ Hochbau wurde von zwei Drittel der Gemeinden genannt, die allgemeine Verwaltung von 45 Prozent. Alle anderen Bereiche blieben – zum Teil deutlich – unter 40 Prozent. Der Schluss liegt nahe, dass die Gemeinden grundsätzlich und eher diffus mehr Autonomie möchten, dass das Bedürfnis jedoch nicht sehr gross ist, wenn konkrete Aufgabenbereiche angesprochen werden. Zu beachten ist allerdings, dass in Tabelle 4.3 nur jene Gemeinden erfasst werden, welche grundsätzlich überhaupt mehr Autonomie verlangen. Die anderen Gemeinden, welche generell keine zusätzliche Autonomie beanspruchen, äusserten sich hier nicht mehr.

Tabelle 4.3: Gewünschte zusätzliche Autonomie der Gemeinden, nach Sachbereichen.

Aufgabenbereich	Schweiz	
	Anzahl	In Prozent
allgemeine Verwaltung	555	44,8
Fürsorge/Sozialwesen	270	21,8
Gesundheitswesen	112	9,0
öffentliche Sicherheit	144	11,6
Hochbau	820	66,1
Tiefbau	451	36,4
Abwasser/Kanalisation	316	25,5
Abfall/Entsorgung	329	26,5
Versorgungsbetriebe	88	7,1
öffentlicher Verkehr	101	8,1
Schule	476	38,4
Kultur, Erholung, Sport	174	14,0
andere	97	7,8

Nur Gemeinden, die der Meinung sind, der Kanton soll den Gemeinden mehr Autonomie zugestehen!

Keine Korrelation besteht zwischen jenen Bereichen, in denen die Gemeinden tendenziell mehr Autonomie möchten, und jenen Bereichen, in denen die Gemeinden tendenziell weniger Leistungsgrenzen wahrnehmen. Mit anderen Worten: Wo die Gemeinden den Eindruck haben, einer Aufgabe gewachsen zu sein, kann nicht gesagt werden, dass sie tendenziell autonomer handeln möchten (vgl. Tabelle 4.4).

Tabelle 4.4: Zusammenhang zwischen Leistungsgrenzen und Autonomiebedürfnis im Bereich der Fürsorge

Kanton soll mehr Autonomie zugestehen: Fürsorge/Sozialwesen			
		Ja	
		Anzahl	In Prozent
Leistungsgrenzen Neue Armut/Fürsorgefälle/ Vormundschaftsfälle	keine Leistungsgrenzen sichtbar	75	10,2
	Leistungsgrenzen in Sicht	90	11,3
	Leistungsgrenzen erreicht	72	12,6
	Leistungsgrenzen überschritten	19	10,7
Alle Gemeinden		256	11,2

Eine These, welche nicht Gegenstand der Gemeindebefragung war, geht dahin, dass die Gemeinden oft ihre Handlungsspielräume und damit den Umfang ihrer Autonomie gar nicht in allen Dimensionen kennen oder nicht entsprechend ausnützen. Entsprechend werden möglicherweise zum Teil Autonomieansprüche gestellt, die eigentlich bereits erfüllt wären. Gewis-

se Hinweise in dieser Richtung geben Studien aus Deutschland (Kopatz 1998: 89 ff.). In der Schweiz sind – für den Umweltbereich – entsprechende Untersuchungen im Gange.<sup>16</sup>

#### 4.4.2 Das Verhältnis zum Kanton

Die Kantone legen den Umfang der Gemeindeautonomie fest. Die Umfrage hat gezeigt, dass grundsätzlich ein (wenn auch konkret wenig definiertes) Bedürfnis nach mehr Autonomie besteht. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden.

Die Gemeinden sind offenbar mit der Zusammenarbeit mit dem Kanton überwiegend zufrieden. Über zwei Drittel der Gemeinden bezeichnen die Zusammenarbeit mit dem Kanton als gut oder eher gut (67,7 Prozent), nicht einmal 5 Prozent als eher schlecht oder schlecht. Gut ein Viertel der antwortenden Gemeinden qualifiziert das Verhältnis als mittelmässig (vgl. Tabelle 4.5).

Tabelle 4.5: Bewertung der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Zusammenarbeit mit dem Kanton		
Bewertung	Anzahl	In Prozent
gut	731	30,0
eher gut	918	37,7
mittelmässig	670	27,5
eher schlecht	104	4,3
Schlecht	13	0,5
Alle Gemeinden	2439	100,0

Ein relativ klares Bild ergibt die Verknüpfung dieser Frage mit der Grösse der befragten Gemeinden: Je kleiner die Gemeinden sind, desto zufriedener sind sie mit dem Kanton, je grösser die Gemeinden sind, desto unzufriedener sind sie (vgl. Tabelle 4.6). So sind 74 Prozent der Kleinstgemeinden (unter 100 Einwohner) der Ansicht, die Zusammenarbeit sei gut oder eher gut, während es bei den Gemeinden mit 10001-25000 Einwohnerinnen und Einwohnern gerade noch 51 Prozent sind. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Mitspielen dürfte vermutlich nicht zuletzt der Umstand, dass die kleinen Gemeinden tendenziell mehr Dienstleistungen der Kantone in Anspruch nehmen (oder auf solche Leistungen angewiesen sind) bzw. dass die Kantone ihre Dienstleistungen in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden eher auf die kleinen Gemeinden ausrichten. Möglich ist auch, dass grössere Gemeinden mit teilweise schwererwichtigeren Problemen zu kämpfen haben, für welche die Kantone eher weniger adäquate

<sup>16</sup> So insbesondere im Schwerpunktprogramm „Umwelt“ des Schweizerischen Nationalfonds, namentlich das integrierte Projekt „Strategien und Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung“.

Antworten bereit halten, während für die gesamthaft gesehen teilweise weniger gewichtigen Probleme von Kleingemeinden von den Kantonen eher Hilfe angeboten werden kann. Nur als Hypothese erwähnt werden kann schliesslich die Tendenz zu einer gewissen „Autoritätsgläubigkeit“ der Gemeinden gegenüber dem Kanton: Je kleiner eine Gemeinde ist, desto stärker könnte das Verhalten der Gemeinden davon beeinflusst sein. Umgekehrt treten die grossen Städte teilweise mit einem Selbstverständnis und einer Selbstsicherheit auf, welches den Kantonen die Aufsichtstätigkeit nicht in allen Belangen erleichtert.

Tabelle 4.6: Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Kanton, nach Gemeindegrösse

Zusammenarbeit mit dem Kanton						
Gemeindegrösse	gut oder eher gut		mittelmässig		schlecht oder eher schlecht	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
Bis 100	92	74,2	27	21,8	5	4,0
101-250	242	78,8	57	18,6	8	2,6
251-500	321	76,8	90	21,5	7	1,7
501-1000	333	69,8	121	25,4	23	4,8
1001-2000	280	64,1	135	30,9	22	5,0
2001-5000	245	58,3	144	34,3	31	7,4
5001-10000	79	54,1	56	38,4	11	7,5
10001-25000	45	51,7	34	39,1	8	9,2
Ab 25001	12	60,0	6	30,0	2	10,0
Alle Gemeinden	1649	67,7	670	27,5	117	4,8

Gemeinden, die aus dem Finanzausgleich Geld erhalten, sind mit der Zusammenarbeit mit dem Kanton tendenziell zufriedener als jene, die in den Finanzausgleich Geld einwerfen müssen. Keine Rückschlüsse lässt ein Vergleich mit der Frage nach den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden in den letzten drei Jahren zu. Ob die Gemeinden Aufwand- oder Ertragsüberschüsse verbuchen, hat offensichtlich kaum einen Einfluss auf die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit dem Kanton.

Vor allem die französisch-, aber auch die italienischsprachigen Gemeinden sind mit der Zusammenarbeit mit ihren Kantonen eindeutig zufriedener als die Gemeinden in der deutschen Schweiz. Die Ursachen dafür sind noch weitgehend unklar. Es kann jedenfalls nicht damit zusammenhängen, dass die lateinischen Kantonen ihren Gemeinden weniger Autonomie einräumen, äussern doch die lateinischen Gemeinden ein mindestens so starkes Bedürfnis nach mehr Autonomie. Gleichzeitig werden die Gemeinden in lateinischen Gebieten von den Kantonen tendenziell zentralistischer gesteuert, die Autonomie der Gemeinden (jedenfalls in rechtlicher Hinsicht) ist in diesen Kantonen kleiner, trotzdem sind die Gemeinden mit ihren Kantonen eher zufriedener (vgl. Tabelle 4.7).

Tabelle 4.7: Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Kanton, nach Kanton

Zusammenarbeit mit dem Kanton						
Kanton	gut oder eher gut		mittelmässig		schlecht oder eher schlecht	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
AI	3	100,0	0	0,0	0	0,0
GL	24	96,0	1	4,0	0	0,0
NE	49	92,5	4	7,5	0	0,0
JU	64	91,4	6	8,6	0	0,0
AR	14	87,5	2	12,5	0	0,0
SZ	23	85,2	3	11,1	1	3,7
GE	27	84,4	5	15,6	0	0,0
GR	139	80,3	31	17,9	3	1,7
FR	162	80,2	39	19,3	1	0,5
TI	150	77,3	41	21,1	3	1,5
SH	23	76,7	6	20,0	1	3,3
VS	109	75,7	31	21,5	4	2,8
ZG	6	75,0	2	25,0	0	0,0
TG	48	73,8	14	21,5	3	4,6
VD	228	71,7	80	25,2	10	3,1
BL	53	69,7	21	27,6	2	2,6
SG	55	69,6	22	27,8	2	2,5
UR	13	68,4	6	31,6	0	0,0
AG	113	58,9	72	37,5	7	3,6
BE	207	57,3	126	34,9	28	7,8
NW	5	55,6	4	44,4	0	0,0
BS	1	50,0	1	50,0	0	0,0
SO	45	45,5	48	48,5	6	6,1
LU	40	43,0	38	40,9	15	16,1
OW	2	40,0	2	40,0	1	20,0
ZH	46	32,6	65	46,1	30	21,3
Alle Gemeinden	1649	67,7	670	27,5	117	4,8

#### 4.4.3 Sollen sich die Kantone stärker engagieren?

Die Gemeinden möchten zwar in der Tendenz autonomer werden. Gleichzeitig wünscht eine knappe Mehrheit aber auch ein **grösseres Engagement des Kantons** in gewissen Aufgabebereichen und damit eine arbeitsmässige Entlastung (51,1 Prozent aller Gemeinden; vgl. Tabelle 4.8). Dass die Gemeinden gleichzeitig mehrheitlich nach mehr Autonomie, aber auch nach grösserem Engagement des Kantons rufen, muss nicht unbedingt ein Widerspruch sein; immerhin kann diese Tatsache aber als weiterer starker Hinweis auf die Diffusheit und Ambivalenz des Begriffs „Gemeindeautonomie“ gewertet werden.

Am grössten ist das Bedürfnis nach vermehrten Leistungen des Kantons (in der Reihenfolge ihrer Nennungen) in den Bereichen Fürsorge/Sozialwesen (mit klarem Vorsprung), öffentli-

cher Verkehr, Gesundheitswesen, öffentliche Sicherheit und Schule (vgl. Tabelle 4.8). Diese Bereiche stimmen tendenziell wiederum überein mit jenen Aufgaben, bei denen die Gemeinden eher an ihre Leistungsgrenzen zu stossen glauben.

Tabelle 4.8: Wunsch der Gemeinden nach mehr kantonalem Engagement, nach Sachbereichen

Soll Kanton in bestimmten Bereichen mehr Engagement zeigen und Gemeinden arbeitsmässig entlasten?		
Sachbereich	Anzahl Ja	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

Nur Gemeinden, die der Meinung sind, dass der Kanton mehr Engagement zeigen soll (N=1179).

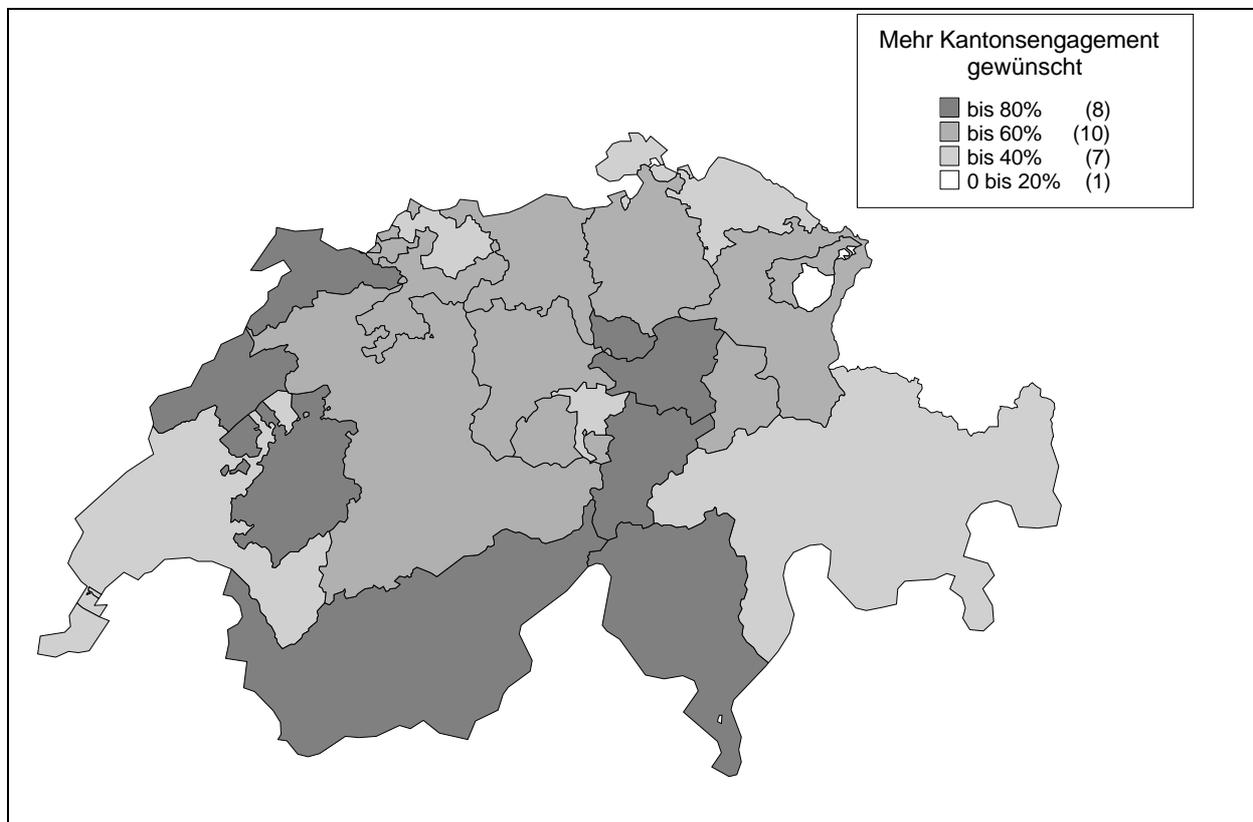
Es fällt auf, dass grössere Gemeinden deutlich stärker an einem grösseren Engagement des Kantons interessiert sind als die kleineren Gemeinden (vgl. Tabelle 4.9). Dies widerspricht auf den ersten Blick dem Befund, dass grössere Gemeinden grundsätzlich mehr Autonomie möchten. Gleichzeitig besteht eine Parallele zwischen den Leistungsgrenzen bei der Aufgabenerfüllung (hier orten die grösseren Gemeinden grössere Probleme) und dem Bedürfnis nach grösserer Unterstützung des Kantons – namentlich in jenen Bereichen, die den grösseren Gemeinden zu schaffen machen. Ein Erklärungsansatz liegt darin, dass grössere Gemeinden tendenziell stärker mit Problemen belastet sind, die komplexe und finanziell aufwendige Lösungen verlangen (soziale Probleme, Verkehrsprobleme usw.); entsprechend höher ist die Sensibilität für gemeinschaftliche, übergeordnete Problemlösungen, die namentlich auch die Finanzierung solcher Aufgaben auf eine umfassendere – sprich: überkommunale – Ebene stellen.

Tabelle 4.9: Wunsch der Gemeinden nach mehr kantonalem Engagement, nach Gemeindegrösse

Wunsch nach mehr kantonalem Engagement, aufgeschlüsselt nach Gemeindegrösse				
Gemeindegrösse	Nein		Ja	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
Bis 100	71	60,2	47	39,8
101-250	160	56,7	122	43,3
251-500	196	50,0	196	50,0
501-1000	218	48,1	235	51,9
1001-2000	184	43,9	235	56,1
2001-5000	185	46,1	216	53,9
5001-10000	69	49,3	71	50,7
10001-25000	38	45,2	46	54,8
Ab 25001	6	35,3	11	64,7
Alle Gemeinden	1127	48,9	1179	51,1

Überdurchschnittlich oft wird in einigen Westschweizer Kantonen, der Innerschweiz und dem Kanton Tessin mehr Engagement gewünscht (vgl. Tabelle 4.10).

Tabelle 4.10: Wunsch der Gemeinden nach mehr kantonalem Engagement, nach Kanton



#### 4.4.4 Soll der Kanton den Gemeinden mehr Vorgaben für die Erfüllung von Aufgaben machen (Minimalstandards)?

Die Kantone können ihre Aufsichtsfunktion dadurch ausüben, dass sie den Gemeinden für bestimmte Aufgabenbereiche gewisse Minimalstandards vorgeben. Solche Standards können sowohl für Aufgaben, welche die Gemeinden erfüllen müssen, als auch für solche, welche die Gemeinden – im kantonalen Interesse oder in einem Lastenverteilsystem – freiwillig erfüllen, erstellt werden. Die **Idee von Minimalstandards** besteht darin, den Gemeinden insbesondere im Vollzugsbereich einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu belassen, ihnen jedoch in wichtigen Fragen klare Rahmenbedingungen vorzugeben. Solche wichtigen Fragen können etwa die Gewährung rechtsgleicher Behandlung der ganzen Kantonsbevölkerung, das Bereitstellung dispositiver Ersatzordnungen in komplexen Materien, Transparenz des Verwaltungshandelns usw. sein.

Sehr klar fällt die Antwort auf die Frage aus, ob die Kantone den Gemeinden vermehrt Vorgaben machen sollen für die Erfüllung von Aufgaben: Über vier Fünftel der Gemeinden lehnen dies ab. Je grösser die Gemeinden sind, desto kleiner ist die Abneigung gegen Minimalstandards; die Skepsis bleibt aber durchgehend hoch (vgl. Tabelle 4.11).

Tabelle 4.11: Bedürfnis der Gemeinden nach kantonalen Minimalstandards, nach Gemeindegrösse

Soll Kanton vermehrt Vorgaben (Minimalstandards) hinsichtlich der Aufgabenerfüllung machen?				
Gemeindegrösse	Nein		Ja	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
Bis 100	101	87,8	14	12,2
101-250	262	92,9	20	7,1
251-500	358	90,9	36	9,1
501-1000	391	86,7	60	13,3
1001-2000	354	83,7	69	16,3
2001-5000	322	80,1	80	19,9
5001-10000	121	83,4	24	16,6
10001-25000	66	78,6	18	21,4
Ab 25001	10	52,6	9	47,4
Alle Gemeinden	1985	85,7	330	14,3

Dieses klare Ergebnis wirft Fragen auf. Sie zu deuten bzw. zu beantworten ist relativ schwierig. Immerhin ist die Idee von Minimalstandards (anstelle von kantonalen Detailregelungen) an sich ein eher autonomiefreundliches Instrument, welches den Gemeinden gerade im operativen Bereich Freiräume verschafft. Mögliche Interpretationen gehen dahin, dass in den Gemeinden ein Überdross gegen kantonale Vorgaben besteht, dass im Zuge einer gewissen De-regulierungseuphorie auch Minimalstandards unerwünscht sind oder dass die gestellte Frage

nicht richtig verstanden wurde (bzw. dass die Frage falsch gestellt oder ungenügend erläutert war).

Möglicherweise ist aber auch der Hintergrund bzw. die **Funktion der Minimalstandards** nicht überall erkannt worden. An sich ist die Einführung von Minimalstandards eine Möglichkeit, um die Autonomiebereiche der Gemeinden eher zu vergrössern: Der Kanton regelt nicht mehr die Details, sondern gibt Leistungs- und Wirkungsziele (Minimalstandards) vor und überlässt es im Übrigen den Gemeinden, wie sie die Leistung erbringen und ob sie ihr Angebot darüber hinaus ausdehnen wollen. Aufgrund der zentralen offenen Fragen zu diesem Umfrageergebnis ist höchste Zurückhaltung gegenüber allgemeinen Schlussfolgerungen zum Thema Minimalstandards zu üben (vgl. Tabelle 4.12). Durchaus repräsentative Reaktionen der Gemeinden ausserhalb der Umfrage zu bestimmten Sachbereichen lassen – zumindest im Einzelfall – eher den Schluss zu, dass u. U. durchaus klare, einheitliche Standards erwünscht sind (auf kantonaler, evt. auch auf eidgenössischer Ebene; Beispiel: öffentliches Beschaffungswesen).

Tabelle 4.12: Bedürfnis der Gemeinden nach Minimalstandards, nach Sachgebieten.

Soll Kanton vermehrt Vorgaben (Minimalstandards) hinsichtlich der Aufgabenerfüllung machen?		
Sachgebiet	Anzahl Ja	In Prozent
Fürsorge/Sozialwesen	178	53,9
allgemeine Verwaltung	145	43,9
Abfall/Entsorgung	121	36,7
Schule	112	33,9
Gesundheitswesen	99	30,0
Abwasser/Kanalisation	99	30,0
öffentliche Sicherheit	93	28,2
öffentlicher Verkehr	83	25,2
Hochbau	73	22,1
Tiefbau	73	22,1
Kultur, Erholung, Sport	45	13,6
Versorgungsbetriebe	43	13,0
andere	34	10,3

Nur Gemeinden, die Minimalstandards als sinnvoll erachten (330 Gemeinden).

## 4.5 Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Umfrage lassen insbesondere bezüglich der Themenkreise Gemeindeautonomie und Verhältnis Kanton-Gemeinden einige interessante Schlüsse zu.

Der Begriff der Gemeindeautonomie bleibt in seiner konkreten Wahrnehmung und Ausgestaltung ausgesprochen diffus und konturlos. Aufgrund des rechtlichen Rahmens, welches den Kantonen in der Ausgestaltung der Gemeindeautonomie grundsätzlich sehr grosse Freiheit lässt, erstaunt dieser Befund an sich nicht. Dennoch ist bemerkenswert, dass die Gemeinden

in genereller Hinsicht zwar überwiegend nach mehr Autonomie streben, gleichzeitig aber nur punktuell Sachbereiche bezeichnen, in denen sie tatsächlich autonomer handeln wollen bzw. können. Der Wunsch nach mehr Autonomie erscheint vor diesem Hintergrund zum Teil möglicherweise auch als (Abwehr-)Reflex auf kantonales Handeln oder den Kanton als solchen, aber nicht unbedingt oder nur eingeschränkt als konkretes, sachlich begründetes Anliegen der Gemeinden.

Die Zwiespältigkeit der Gemeindeautonomie – insbesondere in ihrer Wahrnehmung, aber auch in der konkreten Ausgestaltung – korrespondiert mit dem Bedürfnis der Gemeinden nach mehr Engagement des Kantons: Obwohl die Gemeinden im Grundsatz mehr Autonomie fordern, sähen sie gleichzeitig gerne auch ein grösseres kantonales Engagement in verschiedenen Sachbereichen. Auffällig ist dabei, dass gerade jene (grösseren) Gemeinden in wichtigen Sachbereichen eine intensivere Beteiligung des Kantons wünschen, welche grundsätzlich stärker an einem grösseren Autonomiebereich interessiert sind. Umgekehrt wollen die kleinsten und kleineren Gemeinden weder mehr Autonomie noch grösseres Engagement des Kantons.

Insgesamt lassen sich die Ergebnisse der Untersuchung mit dem Umstand in Übereinstimmung bringen, dass sowohl auf kommunaler Ebene als auch im Verhältnis zwischen den Gemeinden und Kantonen in der jüngeren Vergangenheit viele bisher mehr oder weniger feststehende Grundsätze bezüglich Organisation und Aufgabeninhalte aufgebrochen und in Frage gestellt worden sind. Viele Gemeinden befinden sich – wie ansatzweise alle öffentlichen Gemeinwesen – in einer Phase der Neuorientierung und Neuorganisation, des Um- und des Aufbruchs, bedingt u. a. durch komplexer werdende Fragestellungen in gesellschaftlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Diese Sachlage widerspiegelt sich in der ambivalenten Situation, wonach einerseits ein Bedürfnis nach vermehrter Entlastung bzw. nach Kooperation sowohl unter den Gemeinden als auch mit dem Kanton zum Ausdruck gebracht, andererseits aber auch der Wunsch nach autonomerem Handeln und Gestalten geäussert wird.

In der Tendenz lässt sich prognostizieren, dass die Autonomie der Gemeinden in Bezug auf ihre organisatorische Handlungsfreiheit in Zukunft eher gestärkt wird, während in wichtigen Sachbereichen die inhaltlich regulatorische und finanzielle Kompetenz und Verantwortung eher bei den Kantonen gebündelt werden wird. Die Entwicklung dürfte demnach insgesamt in Richtung Stärkung der kommunalen Organisationsautonomie und damit der operativen Verantwortung (lokaler Vollzug) gehen, während die materielle Autonomie in jenen Bereichen, die nicht ausschliessliche bzw. genuine Gemeindeaufgaben sind, eher kleiner werden dürfte.

Schliesslich kann aber auch darauf hingewiesen werden, dass die Gemeinden – trotz (oder eventuell wegen) aller Herausforderungen der Zeit – das Verhältnis zu ihren Kantonen gesamthaft als recht gut beurteilen.

## 5 INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

### 5.1 Einleitung

#### 5.1.1 Was ist interkommunale Zusammenarbeit?

Die herkömmliche Unterscheidung der drei politischen Ebenen des schweizerischen Bundesstaats (Bund, Kanton, Gemeinde) gründet auf der Vorstellung, dass diesen Ebenen jeweils konkrete Probleme und damit auch konkrete Aufgaben zugewiesen werden können. Wie unter anderem im Kapitel 4 über die Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden ausgeführt wird, entspricht diese Vorstellung der heutigen Wirklichkeit nur noch sehr beschränkt. Wirtschaftliche und rechtliche Verflechtungen machen vor Gemeindegrenzen nicht Halt. Besonders in städtischen Agglomerationen, aber auch im ländlichen Umfeld haben sich im Verlauf der Zeit zahlreiche, wechselseitige Interdependenzen zwischen den Gemeinden gebildet. Auf der einen Seite wirken sich Entscheidungen wirtschaftlicher Unternehmungen und politischer Behörden nicht nur auf die „eigene“ Gemeinde, sondern auch auf die Nachbargemeinden aus; die Stimmberechtigten werden von Entscheidungen betroffen, auf welche sie keinen Einfluss nehmen können. Auf der anderen Seite besteht keine staatliche Ebene, welche diesen Verflechtungen in geografischer Hinsicht entspricht. All diese Umstände zwingen die Gemeinden, bestimmte Probleme gemeinsam, im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit, zu lösen.

Interkommunale Zusammenarbeit ist die Erfüllung einer öffentlichen (Gemeinde-)Aufgabe entweder durch eine einzelne Gemeinde oder durch zwei oder mehr Gemeinden gemeinsam oder durch eine dritte juristische Person, welche mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und an welcher sich diese Gemeinden direkt („leistend“) oder indirekt („ordnend“) beteiligen (vgl. Arn/Friederich 1994: 5). Die Verstärkung übergemeindlicher Kooperation lässt sich in dem Sinn als **Gemeindereform** bezeichnen, als sie eine Alternative zur herkömmlichen eigenständigen, von anderen Gemeinden unabhängigen und „souveränen“ Aufgabenerfüllung darstellt. Verändert werden nicht die gemeindeinternen Strukturen, aber die **Art und Weise der Aufgabenerfüllung** und damit die (politische) Steuerung der Leistungsbereitstellung.

Gemeinden arbeiten teilweise seit langem mit anderen zusammen. Bereits im letzten Jahrhundert enthielten kantonale Gemeindegesetze entsprechende Vorschriften (vgl. zum Beispiel des Gemeinde- oder Zweckverbandes Friederich 1999: 986). In der jüngsten Vergangenheit hat das Thema, vorab wohl angesichts der prekären finanziellen Situation vieler Gemeinden und als mögliche Alternative zu den in den vergangenen Jahren intensiv diskutierten Fusionen, (wieder) hohe Aktualität erlangt.

Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit können grundsätzlich **alle möglichen Gemeindeaufgaben** erfüllt werden (denkbar ist immerhin, dass übergeordnetes Recht die Ko-

operation für bestimmte Aufgaben ausnahmsweise ausschliesst). Wie etwa die Beispiele der Berner Gemeinden Bollodigen und Bettenhausen sowie die Zusammenarbeit der Gemeinde Oberried am Brienersee mit der Nachbargemeinde Brienz belegen, können auch Aufgaben im Bereich der kommunalen „Kernverwaltung“ (Gemeindeschreiberei, Finanzverwaltung) durchaus gemeinsam erfüllt werden.<sup>17</sup>

### 5.1.2 In welchen rechtlichen Formen können Gemeinden zusammenarbeiten?

Das Spektrum der Kooperationsformen reicht vom unverbindlichen Meinungs­austausch über Absprachen im Sinn von Gentlemen's Agreements und rechtlich bindende Vereinbarungen bis hin zur Gründung gemeinsamer Körperschaften und Anstalten, welche anstelle der Gemeinden und teilweise auch weitgehend unabhängig von diesen lokale öffentliche Aufgaben erfüllen. Grundsätzlich lassen sich drei Grundmodelle der rechtlich verfassten interkommunalen Zusammenarbeit (oft auch als Gemeindeverbindungen bezeichnet) unterscheiden. Die Trägerschaft der Aufgabenerfüllung ist entweder

- eine Gemeinde allein (Sitzgemeindemodell),
- zwei oder mehr Gemeinden gemeinsam (gemeinsame Aufgabenerfüllung i. e. S.) oder
- eine besondere juristische Person.

Nach dem Modell der **Sitzgemeinde** erfüllt eine Gemeinde (Sitzgemeinde) eine Aufgabe nicht nur für sich selbst, sondern aufgrund eines sogenannten Anschlussvertrags auch für weitere Gemeinden. Sitzgemeindemodelle sind immer Vertragslösungen. Anschlussverträge können bilateral oder multilateral abgeschlossen werden; vor allem im zweiten Fall weisen die Lösungen gelegentlich bereits gewisse körperschaftliche Elemente, z. B. gemeinsame Kommissionen als „Organe“, auf.

Das Modell der Sitzgemeinde ist einfach, erfordert wenig administrativen Aufwand und kann im Einzelfall bedürfnisgerecht ausgestaltet werden. Ein möglicher Nachteil für die Sitzgemeinde besteht in ihrem finanziellen Risiko. Für die Anschlussgemeinden kann nachteilig sein, dass sie Mitsprache- und Kontrollrechte wenn überhaupt nur indirekt, über die Sitzgemeinde wahrnehmen können und sich die Beteiligung ihrer Stimmberechtigten nicht selten in der Möglichkeit erschöpft, den Vertragsabschluss zu genehmigen bzw. dagegen das Referendum zu ergreifen. Indessen ist eine adäquate Form der Mitbestimmung angeschlossener Gemeinden keineswegs prinzipiell ausgeschlossen. Entscheidend ist immer die inhaltliche Ausgestaltung des Anschlussvertrags. Vereinzelt bestehen ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen über Möglichkeiten der Einflussnahme von Anschlussgemeinden, indem die Sitzgemeinde etwa eine „interkommunale Kommission“ einsetzen kann. Das Sitzgemeindemodell eignet

---

<sup>17</sup> Die Oberaargauer Gemeinden Bettenhausen und Bollodigen verfügen über eine gemeinsame Gemeindeverwaltung. Vgl. „Der Bund“ vom 23. September 1995, S. 37: „Gemeindeschreiberei zieht ins Nachbardorf“. Die Gemeinde Brienz besorgt die Finanzverwaltung für die Gemeinde Oberried.

sich namentlich für operative, „exekutive“ Tätigkeiten im Rahmen eines klaren Leistungsauftrags, dagegen kaum für Aufgaben, in deren Rahmen gewichtige politische Fragen zu entscheiden sind und welche eine ausgewogene politische Willensbildung erfordern.

Auch das Modell der **gemeinsamen Aufgabenerfüllung i. e. S.** basiert auf vertraglicher Grundlage: Zwei oder mehr Gemeinden vereinbaren, eine bestimmte Aufgaben im eigentlichen Sinn zusammen zu erfüllen. Sie entscheiden gemeinsam über die Art und Weise, wie dies geschehen soll, wählen gegebenenfalls gemeinsame Organe und haben allfällige Vermögenswerte in gemeinschaftlichen Eigentum (Miteigentum, Gesamteigentum). Gemeinsame Aufgabenerfüllung i. e. S. ist das öffentlichrechtliche Pendant zur privatrechtlichen Organisationsform der einfachen Gesellschaft nach Art. 530 ff. OR (welche keine Gesellschaftsform, sondern ein vertragliches Verhältnis ist).

Das Modell gewährleistet weitgehende Gleichberechtigung der beteiligten Gemeinden. Die Gefahr der Dominanz einer einzelnen grossen Gemeinde oder einer grösseren Zahl kleinerer Gemeinden ist gering. Die finanziellen Risiken sind gleichmässig verteilt, die gemeindeinterne Zuständigkeiten werden grundsätzlich gewahrt. Gerade deshalb ist diese Form der Zusammenarbeit allerdings schwerfällig und innovationshemmend. Sie kommt darum kaum in Betracht, wo neue, originelle Lösungen und unbürokratische Kommunikationswege gefragt sind. Das Modell eignet sich allenfalls für wenig kapitalintensive Aufgaben z. B. in den Bereichen der Kontrolle oder der Koordination.

Der **Zusammenschluss der Gemeinden in einer besonderen juristischen Person** schafft – im Unterschied zum Sitzgemeindemodell und zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung i. e. S. – ein neues Rechtssubjekt mit eigenem Willen, eigenen Rechten und eigenen Pflichten. Alle beteiligten Gemeinden sind nur noch mittelbar, durch Vertretung in den Organen dieser Person, an der Willensbildung beteiligt. Eine generelle Würdigung der Zusammenarbeit in Form einer juristischen Person fällt nicht leicht und ist auch problematisch, weil die einzelnen Rechtsformen unterschiedliche Vor- und Nachteile aufweisen und schliesslich erst die konkrete (statutarische) Ausgestaltung das „Gesicht“ der Zusammenarbeit prägt. In der Praxis sind vor allem die folgenden juristischen Personen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erprobt worden:

- Der **Verein** (Art. 60 ff. ZGB) ist eine körperschaftlich organisierte Verbindung von (natürlichen oder juristischen) Personen zur Verfolgung eines ideellen Zwecks. Er entsteht bereits mit der Errichtung schriftlicher Statuten. Betreffend Organisation überlässt das Gesetz dem Verein weitgehende Freiheit. Vorteile des Vereins sind das einfache Gründungsverfahren und die Möglichkeit flexibler, bedürfnisgerechter Lösungen. Der Verein bietet sich vor allem für koordinierende und vorbereitende Aufgaben an, aber auch als Träger-schaft für soziale, kulturelle oder andere nicht gewinnorientierte Tätigkeiten. Für kapitalintensive Vorhaben ist er nicht geeignet, für (vorwiegend) wirtschaftliche Zielsetzungen ausgeschlossen.

- Die **Aktiengesellschaft** (Art. 620 ff. OR) ist eine kapitalbezogene Körperschaft. Sie weist in der Regel einen wirtschaftlichen Zweck auf und gilt als Prototyp der gewinnstrebigen Gesellschaft. Dem Verwaltungsrat stehen umfangreiche Befugnisse mit entsprechenden Verantwortlichkeiten zu. Das Gesetz enthält zum Schutz der einzelnen Aktionäre und der Gläubiger zahlreiche Vorschriften über die Organisation und die Finanzen. Die AG ist wie keine andere juristische Person auf „wettbewerbsgerechtes“ Verhalten ausgerichtet. Sie bietet nur beschränkten Schutz von „kleinen“ Aktionären und von Minderheiten (was allerdings durch geeignete Aktionärbindungsverträge teilweise korrigiert werden kann). Vorteilhaft sind die Handelbarkeit der Beteiligungsrechte und die Möglichkeit, auf dem Kapitalmarkt zusätzliches Eigenkapital durch Ausgabe neuer Aktien zu beschaffen. Die AG eignet sich für Tätigkeitsbereiche, in denen Wettbewerb herrscht und wo der Markt darüber entscheidet, ob die Aufgaben „richtig“ erfüllt werden. In Monopolbereichen, wo diese Kontrolle fehlt, weist die AG angesichts ihrer „Exekutivlastigkeit“ Nachteile auf, weil mit ihr eine (ausreichende) demokratische Mitsprache unter Umständen nicht gewährleistet ist.
- Die **Genossenschaft** (Art. 828 ff. OR) ist eine Körperschaft zur Förderung oder Sicherung wirtschaftlicher Interessen in gemeinsamer Selbsthilfe. Sie besteht aus mindestens sieben Mitgliedern, darf aber den Mitgliederkreis nicht prinzipiell schliessen (Grundsatz der „offenen Tür“). Die einzelnen Mitglieder sind unabhängig von einem allfälligen Kapitaleinsatz grundsätzlich gleichberechtigt; in der Genossenschafterversammlung gilt von Gesetzes wegen das Kopfstimmrecht. Die Genossenschaft ist deshalb „minderheitenfreundlich“ und bevorzugt tendenziell die kleinen Gemeinden. Sie bietet sich für Aufgaben an, für welche die gleichberechtigte Mitsprache aller Beteiligten angezeigt ist. Sie eignet sich weniger für Bereiche, in denen politisch gewichtige Fragen mit unterschiedlichen finanziellen Folgen für die betroffenen Gemeinden zu entscheiden sind. Wo die Devise „Wer zahlt, befiehlt“ gelten soll, ist die Genossenschaft nicht am Platz.
- Der **Gemeindeverband** oder **Zweckverband** ist ein öffentlichrechtlicher Zusammenschluss von Gemeinden zur Erfüllung gemeinsamer öffentlicher Aufgaben. Er unterliegt der kantonalen Gemeindegesetzgebung, ist weitgehend wie eine Gemeinde selbst organisiert und kann wie eine solche hoheitlich auftreten. Der Gemeindeverband gewährleistet weitgehende demokratische Mitsprache. In der Praxis weist er öfters dementsprechend tendenziell lange Entscheidungswege auf; effiziente Entscheidungsstrukturen sind aber an sich keineswegs ausgeschlossen. Der Gemeindeverband eignet sich besonders für politisch sensible Aufgabenbereiche und für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben. Ein Nachteil gegenüber den privatrechtlichen Körperschaften kann darin bestehen, dass nur Gemeinden Mitglieder sein können.
- Die privatrechtliche **Stiftung** (Art. 80 ff. ZGB) ist keine Körperschaft, sondern ein rechtlich verselbständigtetes Zweckvermögen. Sie untersteht der staatlichen Aufsicht. Die Stiftung hat keine Mitglieder, welche „souverän“ über das Schicksal der Stiftung bestimmen können, sondern sie dient vielmehr der Verwirklichung des Stifterwillens und weist eine

grundsätzlich unveränderliche Zielsetzung und Organisation auf. Sie kann einfach organisiert werden und auch nur über ein einziges Organ (Stiftungsrat) verfügen. Die Stiftung gewährleistet weitgehende Kontinuität mit Bezug auf den Zweck und erlaubt gleichzeitig Flexibilität hinsichtlich der konkreten Aufgabenerfüllung sowie eine einfache Organisation. Die Stiftung eignet sich für die kontinuierliche Wahrnehmung langfristiger, grundsätzlich gleich bleibender Aufgaben. Reichen die Erträge des Stiftungsvermögens zur Finanzierung der Aufgaben nicht aus, müssen ergänzende Regelungen auf vertraglicher Basis geschaffen werden.

### 5.1.3 Vor- und Nachteile gemeinsamer Aufgabenerfüllung

Die interkommunale Aufgabenerfüllung weist vor allem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Vorteile auf. Viele Gemeinden haben für eine professionelle und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unter Umständen eine suboptimale Grösse. Durch interkommunale Zusammenarbeit können das Einzugsgebiet für eine bestimmte Leistung vergrössert und das **Kosten-Nutzen-Verhältnis**, z. B. durch **Skalenerträge**, verbessert werden, was vor allem für Aufgaben ins Gewicht fällt, welche kapitalintensive Infrastrukturen erfordern. Interkommunale Zusammenarbeit erlaubt es, durch die Konzentration des Sachverstands **Synergien** sinnvoll zu nutzen und die Gemeinden selbst zu entlasten. Gleichzeitig kann die **Professionalität** gesteigert und können unter Umständen **Doppelpurigkeiten vermieden** werden.

Die Erfüllung von Gemeindeaufgaben im Rahmen sachbereichsbezogener Kooperation hat vor allem den Vorteil, dass der **Perimeter der Aufgabenerfüllung flexibel** gewählt werden kann. Eine Gemeinde kann für verschiedene Sachbereiche unterschiedliche „Partnerschaften“ (Gemeinden, eventuell auch andere Dritte) wählen und auf diese Art den Perimeter der Aufgabenerfüllung „massgeschneidert“ bestimmen (selbstverständlich unter der Voraussetzung, dass die übrigen Beteiligten zur gewünschten Lösung Hand bieten). Demgegenüber lässt beispielsweise eine Fusion nur dann erhebliche Verbesserungen erwarten, wenn aufgrund der Gebietsreform ein Perimeter gewählt wird, der für die zu erfüllenden Aufgaben insgesamt wesentlich günstiger erscheint, was unter Umständen wiederum bestimmte Kompromisse voraussetzt. Unter diesem Gesichtspunkt erweist sich die fallbezogene interkommunale Zusammenarbeit als flexibleres Mittel als die Fusion zur „massgeschneiderten“ Definition des Aufgabenperimeters.

Auf der anderen Seite sind – je nach konkreter rechtlicher Ausgestaltung – mit einer übergemeindlichen Kooperation mehr oder weniger weit reichende **Beschränkungen der (direkten) Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden und ihrer Stimmberechtigten** verbunden (vgl. Arn/Friederich 1994: 85 ff.; Dafflon 1998: 6 ff.). Beklagt werden nicht selten unklare Aufträge und Zuständigkeiten, fehlende Mitsprachemöglichkeiten, mangelnde Kostentransparenz und der Umstand, dass die Gemeinden letztlich die Kostenfolgen für Entscheide zu tragen haben, auf die sie kaum einen Einfluss ausüben konnten. Allerdings lassen sich demokratische

Mitsprachemöglichkeiten durch geeignete Ausgestaltung der konkreten Gemeindeverbindung, namentlich im Fall der Wahl einer Vertragslösung oder eines Gemeindeverbandes, durchaus verwirklichen (vgl. Arn/Friederich 1994: 64 f., 70f., 79 ff.).

Denkbar ist auch, dass unübersichtliche Verflechtungen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zu **politischem Desinteresse** und dazu führen, dass die Stimmberechtigten deshalb auch von den Möglichkeiten der demokratischen Mitwirkung keinen Gebrauch mehr machen, die an sich vorhanden wären (vgl. Dafflon 1997: 9). Ein weiterer möglicher Nachteil der interkommunalen Zusammenarbeit besteht in der Gefahr, dass ein **partikulares Problemverständnis** der für die konkrete Aufgabe Verantwortlichen eine ganzheitliche Gemeindepolitik der kooperierenden Gemeinden erschwert (vgl. Arn/Friederich 1994: 39). Naturgemäss stehen für die Gemeindeverbindungen oft technische und betriebsökonomische Probleme im Vordergrund, was unter Umständen auch Politiker zur Annahme verleitet, es handle sich um rein „technische“ Geschäfte, die sich ausschliesslich mit dem Fachwissen der Experten entscheiden liessen (vgl. Muralt 1983: 160). Mögliches Resultat ist eine **politisch unerwünschte Eigendynamik** in einzelnen Aufgabenbereichen.

Zu relativieren ist deshalb der teilweise geltend gemachte Vorteil interkommunaler Zusammenarbeit aus politologischer Sicht, wonach die kooperierenden Gemeinden dem Kanton gegenüber gemeinsam mit mehr Gewicht auftreten könnten. Auftreten werden in aller Regel nicht die Gemeinden oder ihre Organe, sondern die für die betroffene Aufgabe verantwortlichen Spezialisten, womit der Einfluss der Gemeinden nur noch „mediatisiert“ erfolgt und nicht gewährleistet ist, dass tatsächlich die wirklichen (Gesamt-)Interessen der Gemeinden zur Sprache kommen.

Im Hinblick auf eine abstrakte Beurteilung der Vor- und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit und einzelner konkreter Modelle ist Vorsicht geboten. Zu berücksichtigen sind stets betriebswirtschaftliche, politologische und (staats-)rechtliche Aspekte, die unter sich nicht „wertfrei“ gewichtet werden können. Insgesamt dürfte sich in vielen Fällen vor allem das Problem stellen, wie die demokratische Mitwirkung auf der „Bestellerseite“, d. h. auf der Seite der Auftrag gebenden Gemeinden und ihrer Stimmberechtigten, richtig „verfasst“ werden kann.

## 5.2 Aktualität und Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit

Ganz allgemein pflegen die meisten Gemeinden durchschnittliche bis sehr intensive Beziehungen zu Nachbargemeinden; nur ein verschwindend kleiner Teil (0,5 Prozent) der Gemeinden unterhält überhaupt keine derartigen Kontakte (vgl. Tabelle 5.1). Im Bezirk überwiegen Beziehungen von mittlerer Intensität, währenddem sich die Kontakte unter den Gemeinden innerhalb eines Kantons in der Regel auf tiefem bis mittlerem Niveau halten. Zu Gemeinden aus anderen Kantonen pflegt die überwiegende Mehrheit keine oder bescheidene Kontakte;

intensive Beziehungen zu ausserkantonalen Gemeinden vermelden nur 2,1 Prozent, sehr intensive Beziehungen nur 0,4 Prozent der Gemeinden.

Die hohe aktuelle Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit kam bereits in den Antworten auf die Umfrage bei den Kantonen zum Ausdruck: 24 Kantone haben dazu gesetzliche Bestimmungen erlassen. 11 Kantone unterstützen die Zusammenarbeit in finanzieller Hinsicht, 7 Kantone tun dies mit immateriellen Anreizen. 4 Kantone geben an, sie verfügten über die rechtlichen Grundlagen zur zwangsweisen Anordnung der Kooperation (vgl. Ladner/Steiner 1998: 27 f.).

Tabelle 5.1: Intensität der Kontaktpflege zu anderen Gemeinden

Frage: Wie intensiv pflegen Sie den Kontakt zu folgenden Institutionen? Skala [1] = überhaupt nicht bis [5] = sehr intensiv								
Intensität der Kontakte	zu Nachbar- gemeinde (n)		zu Gemeinden im Bezirk		zu Gemeinden im Kanton		zu ausserkantonalen Gemeinden	
	Anzahl	in Prozent	Anzahl	in Prozent	Anzahl	in Prozent	Anzahl	in Prozent
[1] = überhaupt nicht	12	0,5	79	3,3	391	16,3	1467	61,8
[2]	147	6,0	464	19,6	1147	47,9	657	27,7
[3]	711	29,1	1023	43,2	683	28,5	192	8,1
[4]	966	39,5	639	27,0	152	6,3	50	2,1
[5] = sehr intensiv	608	24,9	162	6,8	21	0,9	9	0,4
Alle Gemeinden	2444	100,0	2367	100,0	2394	100,0	2375	100,0

Aus den Angaben in Tabelle 5.1 lässt sich schliessen, dass Häufigkeit und Intensität der interkommunalen Beziehungen mit zunehmender räumlicher Entfernung abnehmen. Auffällig gering sind die kantonsübergreifenden Verflechtungen. Das kann allerdings nicht erstaunen. Kantonsgrenzen dürften Kontakte schon deshalb tendenziell erschweren, weil sich rechtliche oder andere Rahmenbedingungen für die Gemeinden und damit auch die Interessenlagen von Kanton zu Kanton unter Umständen erheblich unterscheiden. Zu beachten ist überdies, dass zwischen benachbarten Gemeinden aus verschiedenen Kantonen, namentlich Gebirgskantonen, nicht selten geografische Hindernisse (Gebirgszüge) bestehen, die eine Zusammenarbeit praktisch ausschliessen. Schliesslich liegen längst nicht alle Gemeinden direkt an oder in unmittelbarer Nähe einer Kantonsgrenze, womit sich in vielen Fällen das Fehlen von Kontakten bereits auf Grund der räumlichen Distanz ergibt.

Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden hat in den letzten fünf Jahren insgesamt erheblich zugenommen. Knapp zwei Drittel der Gemeinden (62,5 Prozent) vermelden eine Zunahme der Kooperation in diesem Zeitraum. In gut einem Drittel der Gemeinden (36 Prozent) hat keine Veränderung stattgefunden. Lediglich 0,6 Prozent der Gemeinden geben an, weniger intensiv als vor fünf Jahren mit anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten. Diese Tendenz ent-

spricht dem bereits auf Grund der Umfrage bei den Kantonen gewonnenen Befund, wonach eine stärkere Zusammenarbeit unter den Gemeinden ausnahmslos in allen Kantonen diskutiert und oft auch gefördert wird (vgl. Ladner/Steiner 1998: 27 f.).

### **5.3 In welchen Sachbereichen arbeiten die Gemeinden zusammen?**

Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit finden sich in den verschiedensten Aufgabenbereichen. Betreffend die im Fragebogen aufgelisteten Sachbereiche kooperieren mehr als die Hälfte der Gemeinden im Bildungs- und Sozialwesen (Schulfragen, medizinische Versorgung, Unterstützung und Betreuung älterer Personen), im Ver- und Entsorgungsbereich (Abwasser/Kanalisation, Abfall/Entsorgung, Wasserversorgung) und im Zivilschutz (vgl. Tabelle 5.2). Dass die Bereiche Schule und medizinische Versorgung an der Spitze stehen, verwundert insbesondere angesichts des Umstands nicht, dass je rund ein Drittel bzw. gut ein Viertel (27 Prozent im Fall der Entsorgung) der Kantone die Zusammenarbeit in diesen Bereichen vorschreiben (Ladner/Steiner 1998: 28).

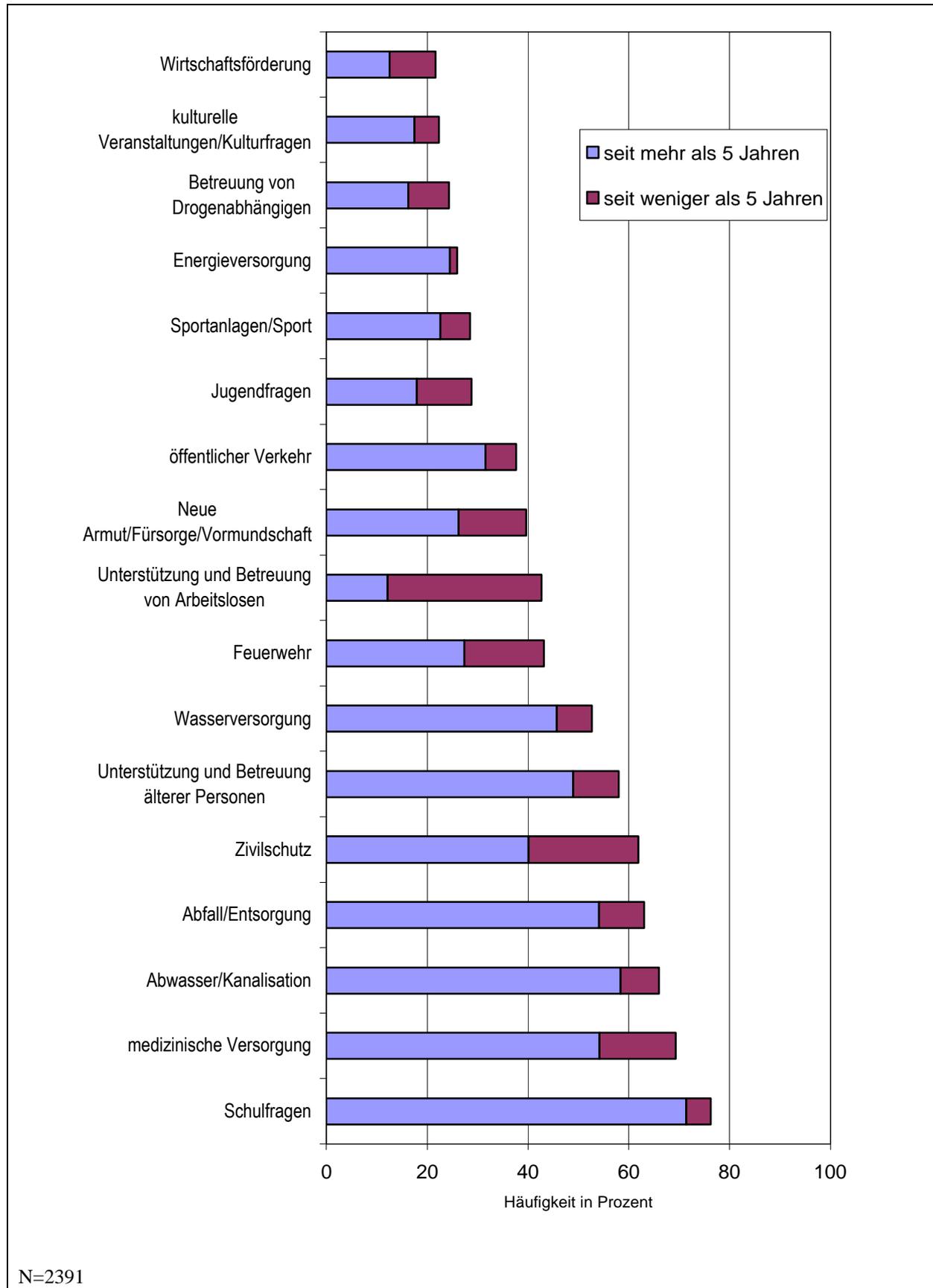
Bemerkenswerterweise wird demgegenüber in den Bereichen Raumplanung, Umweltschutz, privater Verkehr inkl. Strassenbau sowie bei den öffentlichen Bauten (bislang) eher selten zusammen gearbeitet, obwohl in diesen Bereichen überkommunale (regionale oder sogar globale) Massnahmen oder Lösungen besonders angezeigt erscheinen und, vor allem im Bereich der Planung, in kantonalen Recht teilweise auch vorgeschrieben sind. Für die Sachbereiche, in denen mehr als 20 Prozent der antwortenden Gemeinden zusammen arbeiten, ergibt sich betreffend Zeitpunkt der Aufnahme der Kooperation das in Abbildung 5.1 dargestellte Bild.

Tabelle 5.2: Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit, nach Sachbereichen

Sachbereich	Zusammenarbeit	
	Anzahl	In Prozent
Schulfragen	1823	76,2
medizinische Versorgung	1657	69,3
Abwasser/Kanalisation	1578	66,0
Abfall/Entsorgung	1508	63,1
Zivilschutz	1479	61,9
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	1387	58,0
Wasserversorgung	1260	52,7
Feuerwehr	1032	43,2
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	1020	42,7
Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft	947	39,6
öffentlicher Verkehr	901	37,7
Jugendfragen	688	28,8
Sport/Sportanlagen	682	28,5
Energieversorgung	621	26,0
Betreuung von Drogenabhängigen	582	24,3
kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	533	22,3
Wirtschaftsförderung	519	21,7
Gemeindeverwaltung: Informatik	426	17,8
gemeindepolizeiliche Aufgaben	410	17,1
Betreuung von Asylsuchenden	363	15,2
Raum- und Zonenplanung	315	13,2
Bewilligung von Baugesuchen	226	9,5
öffentliche Bauten	218	9,1
Gemeindeverwaltung: Rechnungswesen	203	8,5
Landschafts- und Ortsbildschutz	191	8,0
Gemeindebehörden	180	7,5
Gemeindeverwaltung: Einwohnerkontrolle	170	7,1
Umweltschutz	159	6,6
privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	144	6,0
Gemeindeverwaltung: Kanzlei	132	5,5
Integration von Ausländern	123	5,1
Anderes	123	5,1
Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	97	4,1

N=2391

Abbildung 5.1: Häufigkeit und Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit, nach Sachbereichen



Am stärksten zugenommen hat die interkommunale Zusammenarbeit in den letzten 5 Jahren demnach im Bereich Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen (regionale Arbeitsvermittlungstellen [RAV]!), wo fast ein Drittel der Gemeinden vermelden, sie hätten die Kooperation in diesem Zeitraum aufgenommen. Der Grund hierfür wird wohl vorab in der seit Ende der 80er-Jahre allgemein rückläufigen oder stagnierenden Konjunkturlage, dem damit verbundenen Einbruch der Beschäftigungslage und dem Bestand gesetzlicher Vorschriften über die Zusammenarbeit im Bereich der Unterstützung Arbeitsloser zu suchen sein.<sup>18</sup> Damit in Zusammenhang stehen dürfte denn auch die verhältnismässig starke Zunahme der gemeindeübergreifenden Kooperation im Bereich Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft.

An zweiter Stelle (20 Prozent kooperierende Gemeinden) steht die Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Zivilschutz, welche auf veränderte bundesrechtliche Vorgaben für die Armee und den Zivilschutz zurückzuführen sein dürfte. Im Bereich der Feuerwehr, wo rund 15 Prozent der Gemeinden die Kooperation intensiviert haben, bestehen oder bestanden jedenfalls vielerorts – wie übrigens in anderen Aufgabenbereichen auch – bis vor kurzem falsche Ausgabenanreize der Kantone, indem eine Gemeinde nur einen Bruchteil der Kosten selbst zu tragen hat, welche sie auf Grund eines Investitionsentscheides auslöst. Ein derartiges System verleitet generell zu unnötigen Ausgaben und bewirkt wohl auch kaum spürbaren Handlungsbedarf in Richtung interkommunale Zusammenarbeit. Zudem wurde (oder wird) die Feuerwehr oft als Ausdruck lokaler Kultur wahrgenommen, was der Kooperation tendenziell ebenfalls entgegenstand.

Auf der anderen Seite hat die interkommunale Zusammenarbeit in einzelnen Sachbereichen (Wasser- und Energieversorgung, Schule, Abwasserentsorgung) eine lange, teilweise in das letzte Jahrhundert zurück reichende Tradition, was erklärt, weshalb die Kooperation in diesen Bereichen eine verhältnismässig geringe Intensivierung erfahren hat.

Generell dürften – neben teilweise veränderten Rahmenbedingungen des übergeordneten Rechts – vorwiegend finanzielle Gründe, namentlich die angespannte Finanzlage vieler Gemeinden und Kantone und der damit verbundene Spardruck, Anreize zu verstärkter Zusammenarbeit geboten haben. Dieser Druck besteht offenbar, wie aus der Umfrage ebenfalls hervor geht, grundsätzlich unabhängig von der konkreten finanziellen Situation (Stellung im Finanzausgleich, positive oder negative Rechnungsabschlüsse) der Gemeinden (vgl. dazu hinten Kapitel 5.6). Damit in Zusammenhang stehen dürfte auch die verhältnismässig starke Zunahme der Kooperation im Bereich der Wirtschaftsförderung, wo angesichts der bestehenden Globalisierungstendenzen zudem ein allzu kleinräumiges Denken und Handeln kaum mehr vertretbar erscheint. Angesichts der vielfach beklagten Verschärfung der Drogenproblematik sowie der national und international wachsenden Zahl von Asylsuchenden erstaunt die Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit in den entsprechenden Bereichen kaum. Ganz

---

<sup>18</sup> Es muss sich nicht notwendigerweise um einen gesetzlichen Zwang zur interkommunalen Zusammenarbeit handeln. Wirksam sind offenbar auch Vorschriften über die Möglichkeit der Einrichtung einer regionalen Arbeitsvermittlungstelle, verbunden mit finanziellen Anreizen in Form von kantonalen Bei-

allgemein dürfte die Zunahme der Kooperation aber nicht ausnahmslos einen direkten und klaren Zusammenhang mit ausgewiesenen Bedürfnissen und rationalen Überlegungen haben. Angesichts gemachter Erfahrungen liegt die Vermutung nahe, dass auch in dieser Hinsicht „Modetrends“ bestehen.

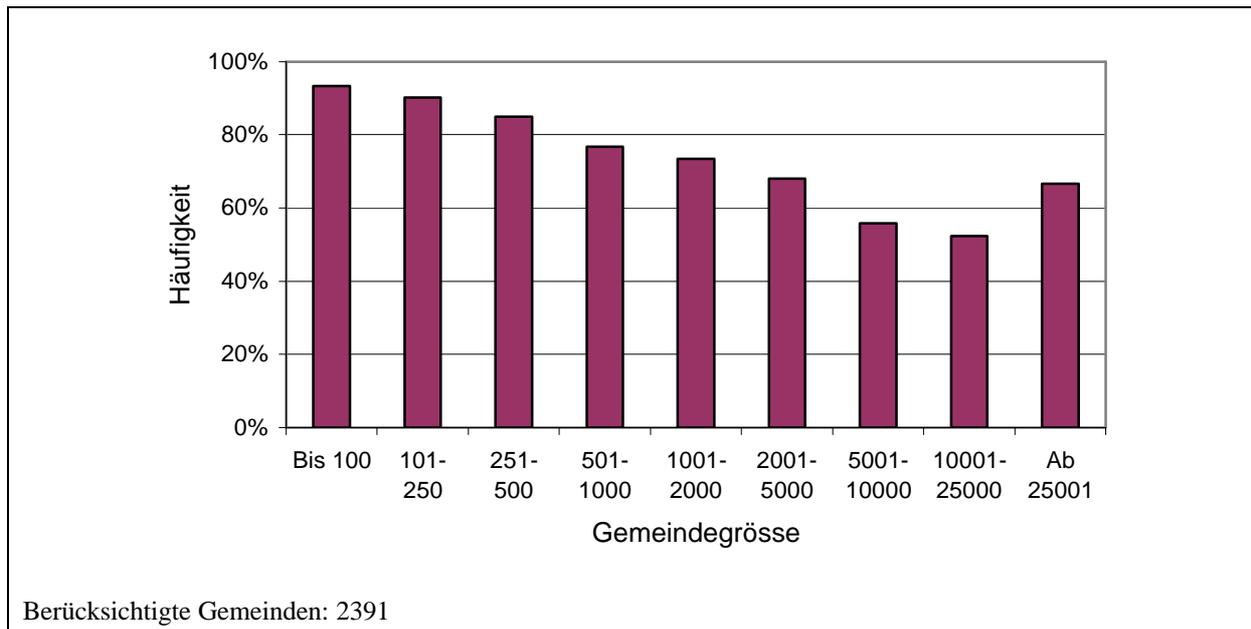
## **5.4 Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegrösse**

### **5.4.1 Aktuelle Situation in wichtigen Sachbereichen**

Für die Bereiche, in welchen die Gemeinden besonders häufig zusammen arbeiten (Schulfragen, medizinische Versorgung, Abwasserentsorgung), lässt sich zum Verhältnis zwischen Gemeindegrösse und Häufigkeit der Kooperation das Folgende sagen:

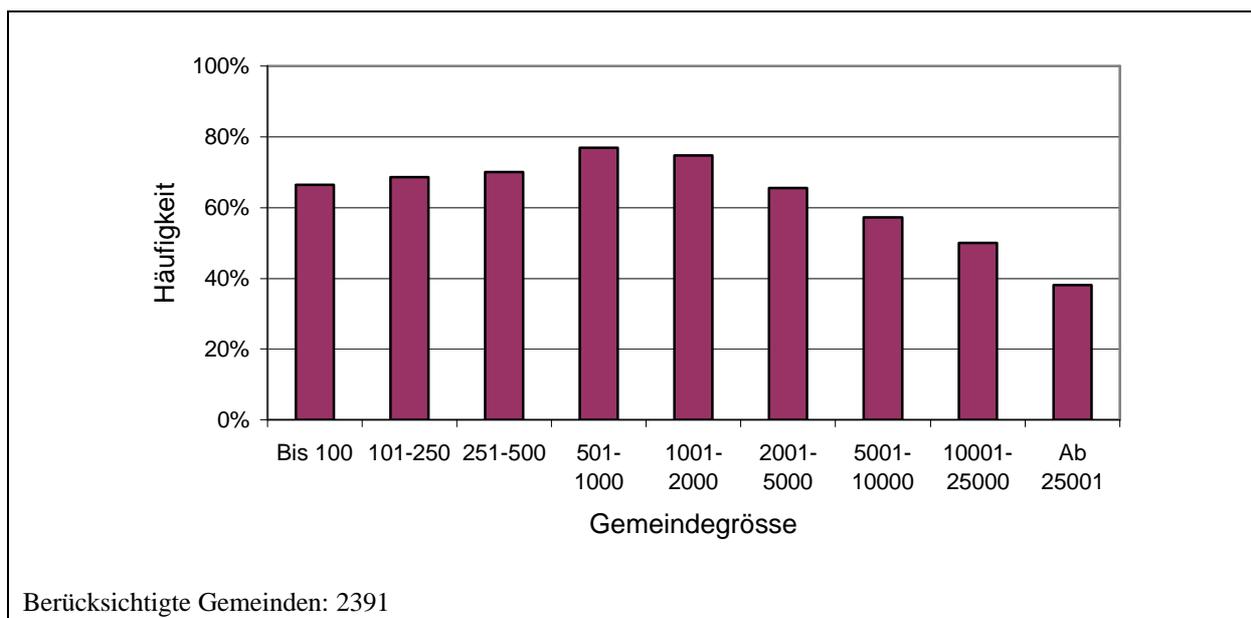
Betreffend Schulen (vgl. Abbildung 5.2) nimmt die übergemeindliche Zusammenarbeit von hohem Niveau – über 90 Prozent der Gemeinden bis 250 Einwohner und über 80 Prozent der Gemeinden bis 500 Einwohner arbeiten in Schulfragen zusammen – mit zunehmender Gemeindegrösse bis zu einer Grösse von 25000 Einwohnern kontinuierlich ab. Am wenigsten Verbindungen weisen die Gemeinden mit 10000 bis 25000 Einwohnern auf, welche nur gut zur Hälfte eine Kooperation angeben. Für die Gemeinden mit mehr als 25000 Einwohnern steigt die Intensität der Zusammenarbeit wiederum markant an. Dies dürfte dadurch begründet sein, dass grosse Kernstädte vor allem im Mittelschulbereich über spezialisierte Schulen verfügen, welche von Schülerinnen und Schüler der umliegenden Gemeinden besucht werden.

Abbildung 5.2: Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Schule, nach Gemeindegrösse



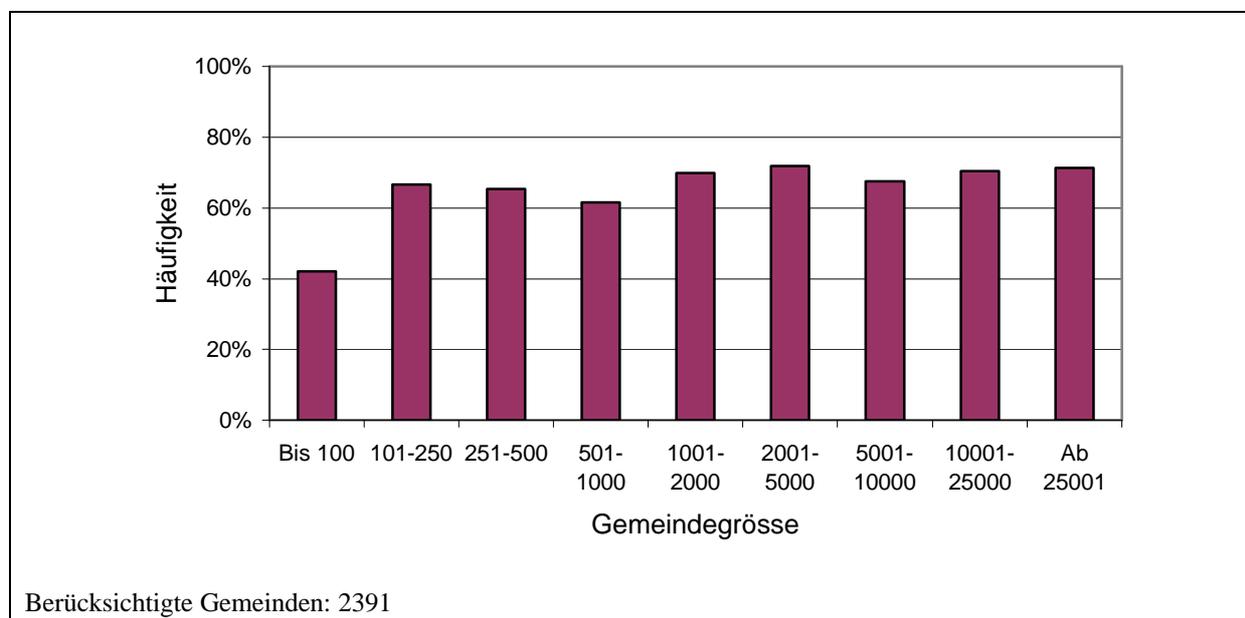
Im Bereich der medizinischen Versorgung (vgl. Abbildung 5.3) geben die Gemeinden mit 501 bis 1000 Einwohnern an, am intensivsten zusammen zu arbeiten. Die kleineren Gemeinden arbeiten geringfügig weniger zusammen, für die Gemeinden mit über 1000 Einwohnern nimmt die Zusammenarbeit kontinuierlich ab.

Abbildung 5.3: Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich medizinische Versorgung, nach Gemeindegrösse



Ein anderes Bild ergibt sich für die Zusammenarbeit im Bereich Abwasser/Kanalisation (vgl. Abbildung 5.4), wo die Intensität der Zusammenarbeit mit Ausnahme der Kleinstgemeinden durchwegs hoch ist und mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell leicht ansteigt. Auffällig ist, dass die kleinsten Gemeinden mit bis zu 100 Einwohnern zu lediglich rund 42 Prozent vermelden, in diesem Bereich mit andern zusammen zu arbeiten, während alle übrigen Gemeindekategorien zu über 60 Prozent, teilweise auch über 70 Prozent interkommunal kooperieren. Dass gerade die kleinsten Gemeinden diese Aufgabe mehr als zur Hälfte allein lösen, erscheint ausgeschlossen. Die einzig plausible Erklärung ist wohl die, dass die Aufgabe gerade für kleinste Gemeinden durch Zweckverbände erfüllt wird und offenbar überhaupt nicht als Gemeindeaufgabe wahrgenommen wird.

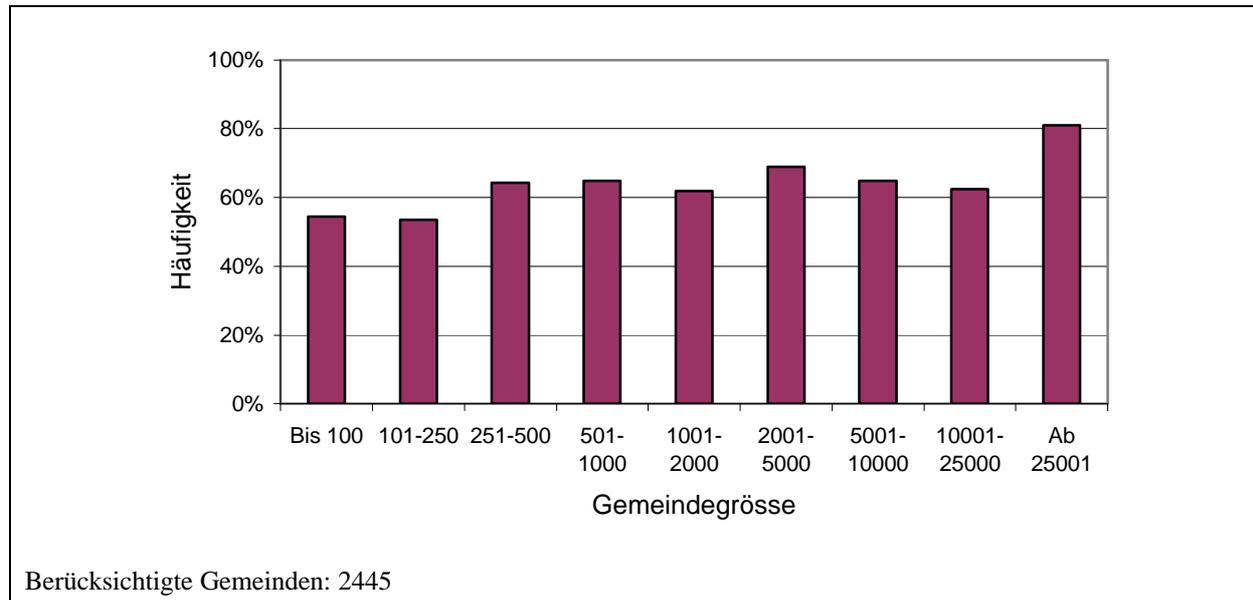
Abbildung 5.4: Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Abwasser/Kanalisation, nach Gemeindegrösse



#### 5.4.2 Veränderungen in den letzten fünf Jahren

Der Trend zu intensiverer Zusammenarbeit ist durchwegs ausgeprägt – in allen Grössenkategorien haben mehr als die Hälfte der Gemeinden die Kooperation in den vergangenen fünf Jahren verstärkt. Insgesamt erweisen sich grössere Gemeinden in dieser Hinsicht tendenziell als innovationsfreudiger als kleinere, wobei die Unterschiede allerdings verhältnismässig gering sind (vgl. Abbildung 5.5).

Abbildung 5.5: Zunahme der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, nach Gemeindegrösse



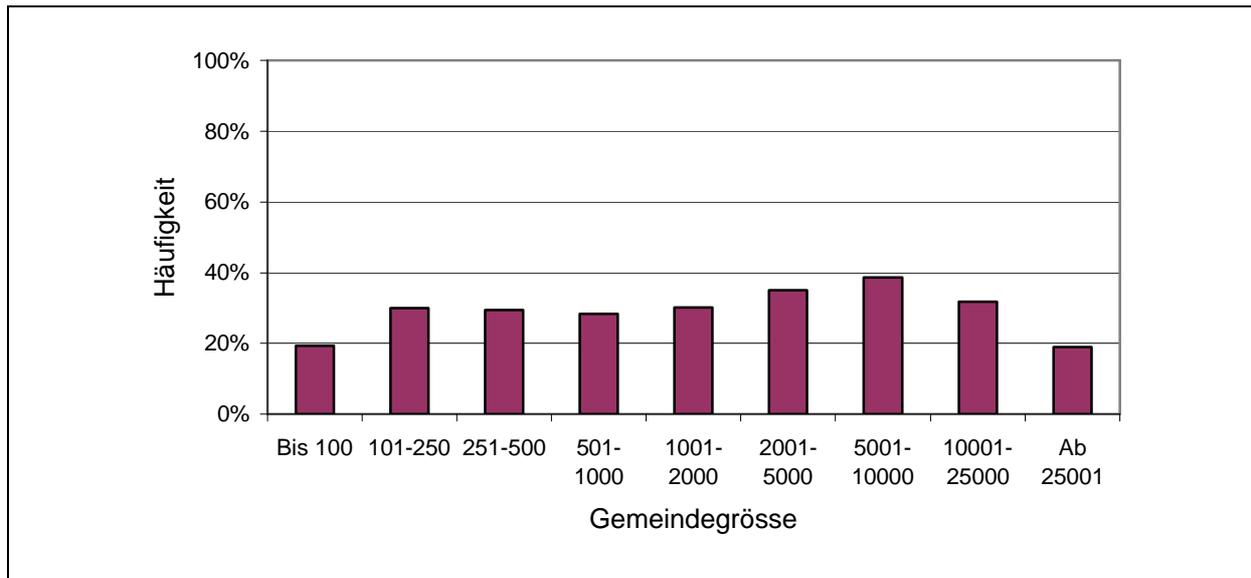
Die mit wachsender Gemeindegrösse zunehmende Intensivierung der Kooperation könnte damit zusammenhängen, dass kleine Gemeinden bestimmte Leistungen überhaupt nicht anbieten. Denkbar ist auch, dass zumindest einzelne der Antwortenden fälschlicherweise davon ausgegangen sind, eine bestimmte Aufgabe, etwa im Bereich der Arbeitsvermittlung (RAV!), werde durch eine „fremde“ Gemeinde oder einen „fremden“ Gemeindeverband erfüllt und stelle demnach gar keine (eigene) Gemeindeaufgabe dar. Die starke Zunahme der Kooperation von Gemeinden mit 2000 bis 5000 Einwohnern und die abnehmende Tendenz für die folgenden Grössenklassen könnte sich so erklären, dass die grösseren Gemeinden verschiedene Leistungen selbst wirtschaftlich und professionell erbringen können und demnach nicht auf die Zusammenarbeit angewiesen sind. Der Spitzenwert von 80 Prozent für die grossen Städte wiederum könnte damit zusammenhängen, dass in städtischen Agglomerationen die (bilaterale) Verflechtung zwischen Zentrum und Agglomerationsgemeinden ausgeprägt ist und Zentrumsstädte oft ausgesprochen spezialisierte Leistungen anbieten, welche andernorts nicht erhältlich sind.

Rund 93 Prozent der Gemeinden, welche die Zusammenarbeit intensiviert haben, erfüllen die Aufgaben in den betreffenden Sachbereichen neu (mehrheitlich) gemeinsam mit anderen Gemeinden. 13,1 Prozent dieser Gemeinden vermelden, sie hätten zusätzliche Aufgaben für andere Gemeinden übernommen; 11,7 Prozent geben an, sie hätten die Erfüllung einer Aufgabe einer anderen Gemeinde übertragen (Mehrfachantworten waren möglich).

Im Bereich der Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen (vgl. Abbildung 5.6) haben vor allem die mittleren bis grösseren Gemeinden (2001 bis 25000 Einwohner) die Zusammenarbeit in den vergangenen fünf Jahren intensiviert. Verhältnismässig wenig ist demgegenüber bei den ganz kleinen (bis 100 Einwohner) und bei den ganz grossen Gemeinden (mit

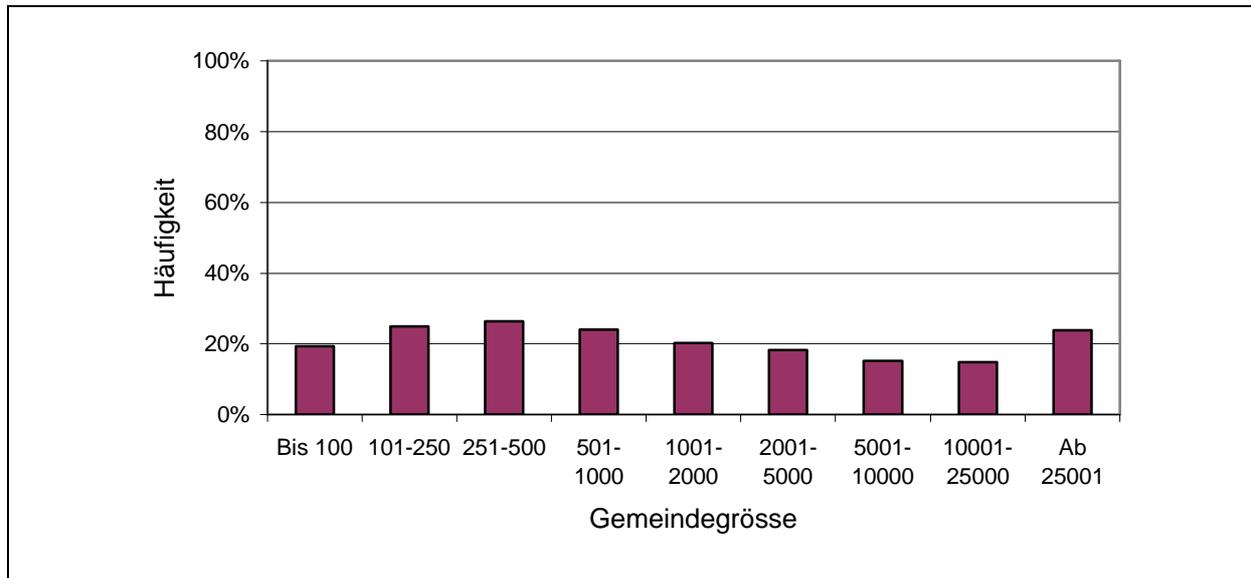
über 25000 Einwohnern), im ersten Fall wohl, weil sich das Problem in Kleinstgemeinden nicht derart akzentuiert wie in grösseren gestellt hat (oder eventuell eben, wie erwähnt, nicht als eigentliches eigenes „Gemeindeproblem“ erkannt wird), im zweiten Fall, weil die Gemeinden genügend gross sind, um das Problem im Alleingang anzugehen.

Abbildung 5.6: Neu begonnene interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen in den letzten fünf Jahren, nach Gemeindegrösse



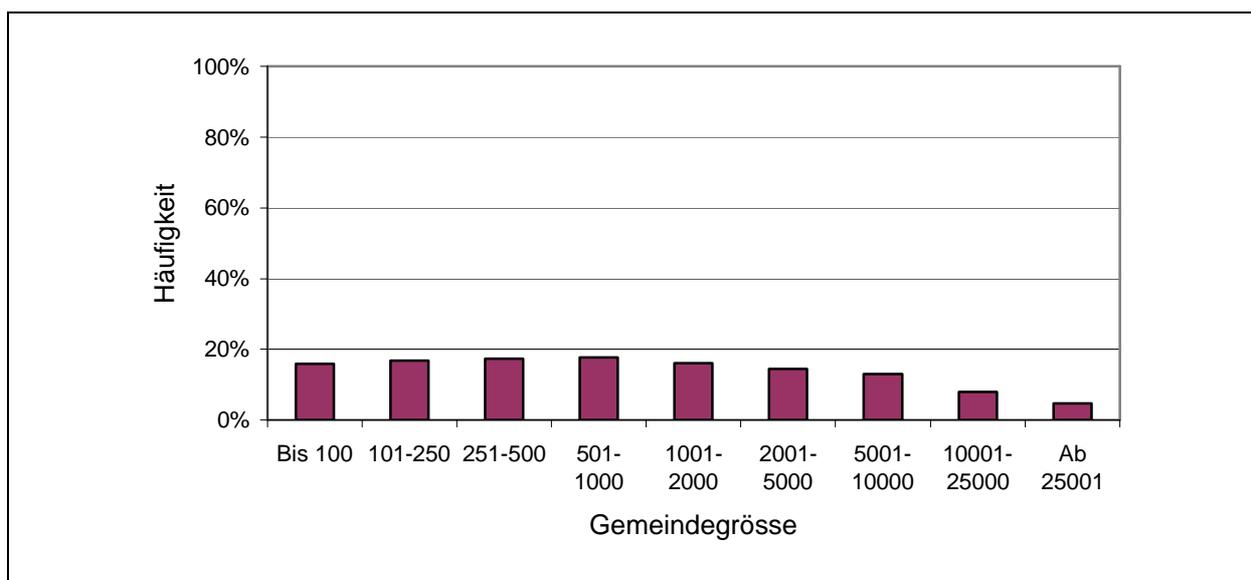
Im Bereich des Zivilschutzes (vgl. Abbildung 5.7) steigt der Anteil der Gemeinden mit neu begonnener Kooperation bis zu einer Grösse von 500 Einwohnern an und sinkt danach mit zunehmender Gemeindegrösse kontinuierlich auf unter 15 Prozent für die Gemeinden von 10001 bis 25000 Einwohnern ab. Markant höher ist wiederum der Anteil der Gemeinden mit mehr als 25 000 Einwohnern.

Abbildung 5.7: Neu begonnene interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Zivilschutz, nach Gemeindegrösse



Ein ganz ähnliches Bild ergibt sich – auf etwas tieferem Niveau – für die Feuerwehr (vgl. Abbildung 5.8), allerdings mit dem Unterschied, dass die neu begonnene Zusammenarbeit unter den Gemeinden mit über 25000 Einwohnern nicht wie im Fall des Zivilschutzes wiederum deutlich häufiger ist.

Abbildung 5.8: Neu begonnene interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Feuerwehr, nach Gemeindegrösse

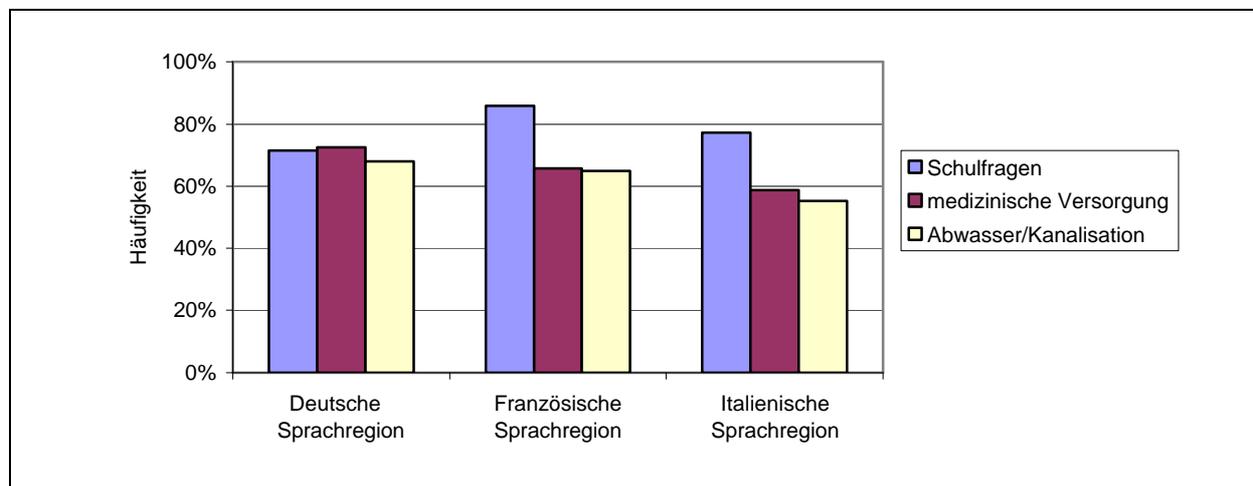


## 5.5 Sprachregionen und Kantone

### 5.5.1 Sprachregionen

Insgesamt lassen sich keine grundlegenden Unterschiede in den einzelnen Sprachregionen feststellen. Sowohl in der deutsch- als auch in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz arbeiten die Gemeinden in den gesamtschweizerisch am häufigsten genannten Sachbereichen (Schule, medizinische Versorgung, Abwasserentsorgung) intensiv zusammen. In den Sachbereichen besonders häufiger interkommunaler Zusammenarbeit stellt sich die Situation in den einzelnen Sprachregionen wie folgt dar (vgl. Abbildung 5.9):

Abbildung 5.9: Interkommunale Zusammenarbeit in den Bereichen Schule, medizinische Versorgung und Abwasser/Kanalisation, nach Sprachregion

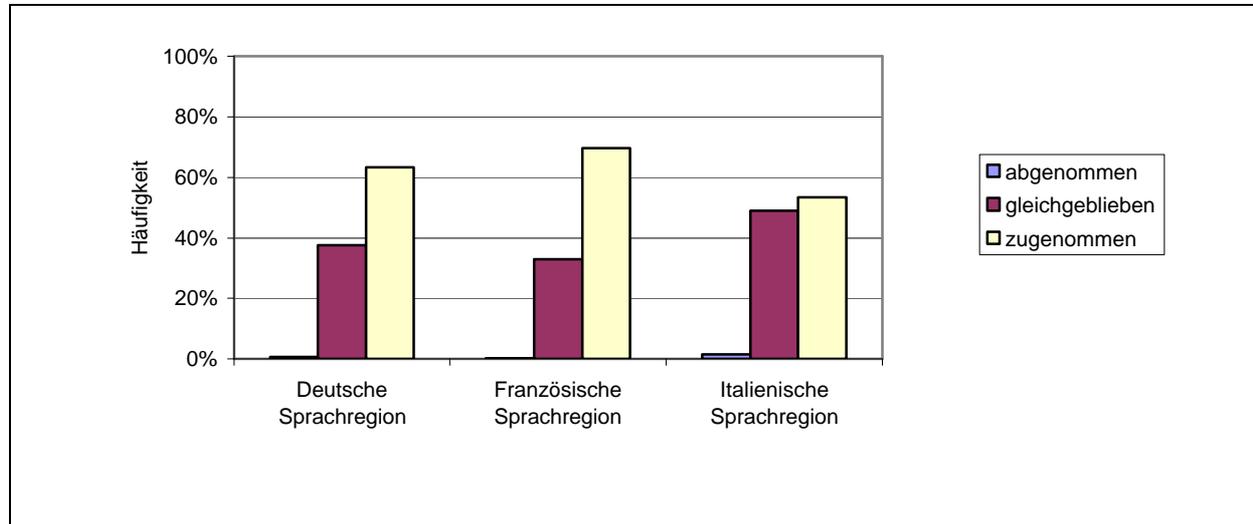


Im Bereich Schule arbeiten die französischsprachigen Gemeinden mit einem Anteil von gut 86 Prozent am intensivsten zusammen, gefolgt von den italienischsprachigen Gemeinden mit einem Anteil von rund 77 Prozent. Die deutschsprachigen Gemeinden liegen mit gut 71 Prozent deutlich am Schluss. Dies dürfte unter anderem damit zusammenhängen, dass die Schulklassen in der Romandie (und wohl auch in der italienischsprachigen Schweiz) in der Regel grösser sind als in der Deutschschweiz.

Der gesamtschweizerische Trend hin zu vermehrter interkommunaler Zusammenarbeit zeigt sich auch innerhalb der einzelnen Sprachregionen (vgl. Abbildung 5.10). In allen drei Regionen geben eine Mehrheit der Gemeinden eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit in den letzten fünf Jahren an. 63,4 Prozent der deutschsprachigen, 69,7 Prozent der französischsprachigen und 53,4 Prozent der italienischsprachigen Gemeinden arbeiten intensiver als vor fünf Jahren zusammen. Die relativ stärkste Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit verzeichnen mithin die Gemeinden in der Romandie. Demgegenüber geben nur 0,6

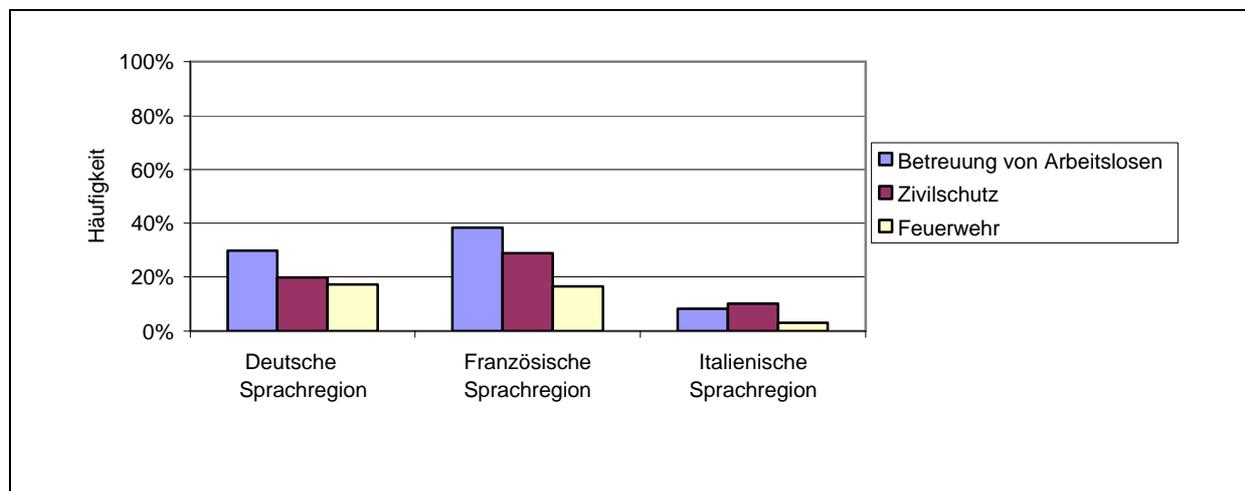
Prozent der deutschsprachigen Gemeinden, 0,3 Prozent der französischsprachigen Gemeinden und 1,4 Prozent der italienischsprachigen Gemeinden eine Abnahme der Kooperation an.

Abbildung 5.10: Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit nach Sprachregion



Wie auf gesamtschweizerischer Ebene ist die Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen auch in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz der Sachbereich mit der grössten Zunahme der interkommunalen Kooperation; in der italienischen Sprachregion steht er indes nach dem Zivilschutz an zweiter Stelle (vgl. Abbildung 5.11). Die grösste Zunahme verzeichnet die Romandie, wo 274 oder rund 38 Prozent der Gemeinden angeben, diese Aufgabe neu im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen. Auch in dem gesamtschweizerisch an zweiter Stelle stehenden Bereich Zivilschutz verzeichnet die französische Sprachregion mit 28,8 Prozent neu kooperierenden Gemeinden die stärkste Zunahme.

Abbildung 5.11: Neu begonnene interkommunale Zusammenarbeit in den Bereichen Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, Zivilschutz und Feuerwehr, nach Sprachregion



Über den geringen Anteil von Gemeinden mit zunehmender Kooperation in der italienischsprachigen Schweiz lässt sich nur spekulieren. Mögliche Gründe sind die verhältnismässig geringe Autonomie der Gemeinden im Kanton Tessin, aber auch psychologische Sachverhalte wie eine möglicherweise grössere Zufriedenheit (oder Autoritätsgläubigkeit) der Betroffenen.

### 5.5.2 Kantone

Betreffend die Kantonszugehörigkeit der Gemeinden, welche die interkommunale Zusammenarbeit in den letzten Jahren intensiviert haben, lässt sich kein offensichtliches Muster erkennen (vgl. Tabelle 5.3). Der „Spitzenreiter“ Kanton Obwalden, in welchem 83,3 Prozent der Gemeinden eine Zunahme der Kooperation in den letzten fünf Jahren angeben, ist der bevölkerungsmässig zweitkleinste Schweizer Kanton. Der auf Platz zwei liegende Kanton Luzern ist der siebtgrösste, der auf Platz drei liegende Kanton St. Gallen der fünftgrösste Schweizer Kanton. Andererseits handelt es sich beim Kanton Basel-Stadt, in welchem die interkommunale Zusammenarbeit wie erwähnt am wenigsten zugenommen hat, ebenso wie beim - an drittletzter Stelle liegenden - Kanton Graubünden um bevölkerungsmässig mittlere Kantone, während die an zweit- und viertletzter Stelle rangierenden Kantone Nidwalden und Glarus zu den fünf kleinsten Schweizer Kantonen gehören. Daraus lässt sich folgern, dass die Kantonsgrösse auf die Kooperationsfreudigkeit der ihm angehörenden Gemeinden keinen Einfluss hat. Diese Feststellung stimmt mit dem Ergebnis der im Rahmen des vorliegenden Projekts Anfang 1998 bei den Kantonen durchgeführten Befragung überein (vgl. Ladner/Steiner 1998: 41 f.).

Es lässt sich auch nicht erkennen, dass anderweitige Charakteristiken wie die Siedlungsstruktur (eher ländlicher oder eher urbaner Kanton) der Kantone einen wesentlichen Einfluss auf die Veränderung der interkommunalen Zusammenarbeit ausüben würden.

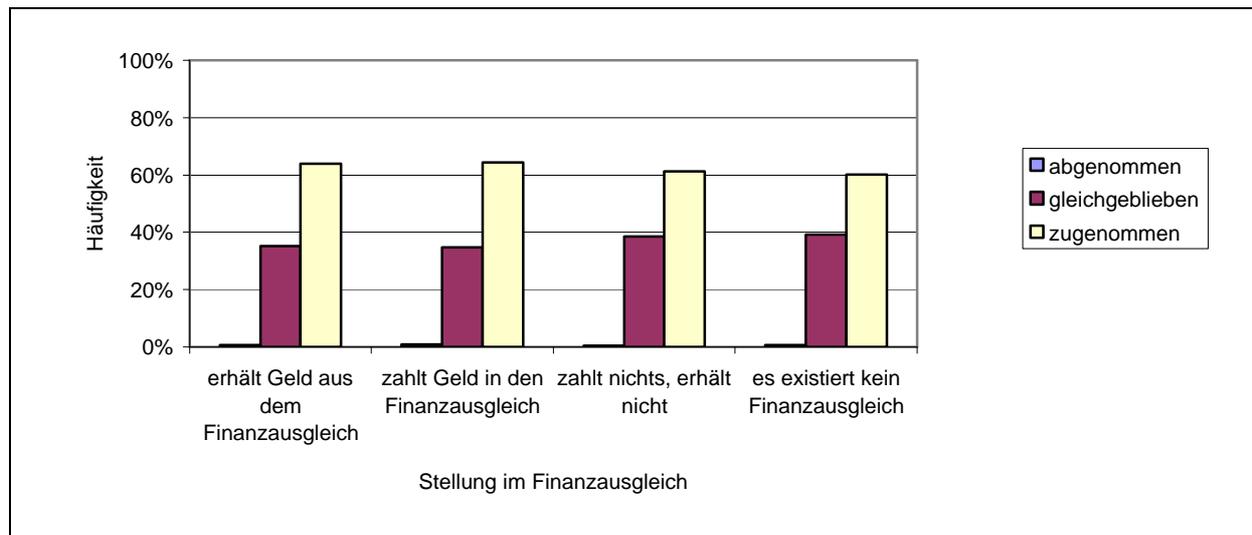
Tabelle 5.3: Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit nach Kantonszugehörigkeit, geordnet nach Intensität der Zunahme

Kanton	Bevölkerung per 31.12.1998	Gemeinden per 1.1.1999	Abnahme		unverändert		Zunahme	
			Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
OW	31 989	7			1	16,7	5	83,3
LU	343 254	107	1	1,1	20	21,1	74	77,9
SG	444 891	90			21	26,6	58	73,4
GE	398 910	245			9	28,1	23	71,9
SZ	126 479	30			8	28,6	20	71,4
AR	53 816	6	1	5,9	4	23,5	12	70,6
NE	165 594	62			16	30,2	37	69,8
FR	232 086	3			62	30,2	143	69,8
TG	226 479	81			21	32,3	44	67,7
BE	941 144	20	1	0,3	118	32,4	245	67,3
AI	14 873	212			1	33,3	2	66,7
VS	274 458	163			50	34,7	94	65,3
AG	536 462	232	1	0,5	66	34,4	125	65,1
VD	611 613	384	1	0,3	112	35,7	201	64,0
UR	35 612	20			7	36,8	12	63,2
BL	256 761	400	1	1,3	29	37,7	47	61,0
SH	73 725	34	1	3,2	12	38,7	18	58,1
JU	68 995	83	1	1,4	28	40,6	40	58,0
SO	243 450	126	1	1,0	42	42,0	57	57,0
ZH	1 187 609	171	1	0,7	63	45,0	76	54,3
TI	306 179	245	3	1,5	87	44,4	106	54,1
ZG	96 517	11			4	50,0	4	50,0
GL	38 698	45			12	52,2	11	47,8
GR	186 118	29	2	1,2	88	51,2	82	47,7
NW	37 320	11			6	60,0	4	40,0
BS	190 505	86			2	66,7	1	33,3

## 5.6 Interkommunale Zusammenarbeit und finanzielle Situation der Gemeinden

Zwischen der Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich und der Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit in den letzten fünf Jahren besteht offenbar kein oder kaum ein Zusammenhang (vgl. Abbildung 5.12). Die Gemeinden, welche eine Abnahme, eine Stagnation oder eine Zunahme der Kooperation angeben, erhalten durchwegs praktisch gleich oft Geld aus dem Finanzausgleich, wie sie in diesen zu zahlen haben. Vergleichbar ist auch die Situation der Gemeinden, welche weder Geld bezahlen noch erhalten.

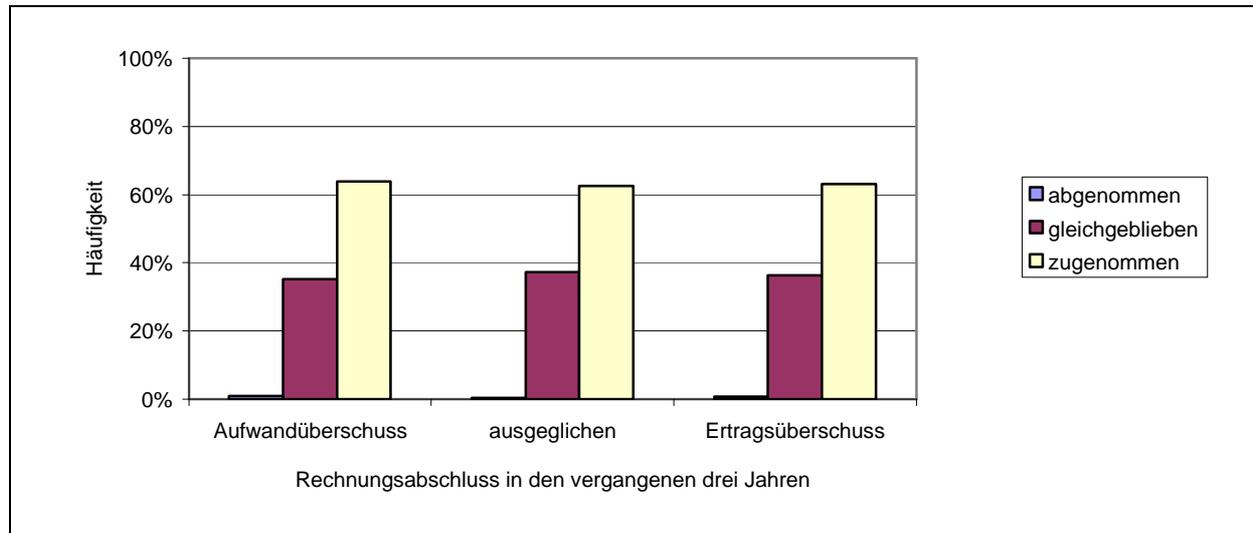
Abbildung 5.12: Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit und Stellung im Finanzausgleich



Offenbar ist weder das Vorhandensein eines Finanzausgleichs noch, wo ein solcher besteht, die Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich ausschlaggebend für die Entwicklung der Zusammenarbeit in den vergangenen fünf Jahren. Für den Entscheid der Gemeinden, vermehrt, weniger oder im bisherigen Ausmass mit anderen Gemeinden zu kooperieren, sind demnach andere Faktoren massgebend. Die Vermutung liegt nahe, dass ein Finanzausgleichssystem mit der finanziellen Entlastung finanzschwacher Gemeinden zugleich auch den auf diesen lastenden Druck zu (vermehrter) Zusammenarbeit mildert.

Ebenso wenig lässt sich ein Zusammenhang zwischen positivem oder negativem Rechnungsabschluss und der Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit erkennen (vgl. Abbildung 5.13). Der Anteil der Gemeinden, welche eine Zunahme oder eine Stagnation der Kooperation vermelden, ist bei den Gruppen mit einem Aufwandüberschuss, einem ausgeglichenen Abschluss und einem Ertragsüberschuss im Durchschnitt der letzten drei Jahre praktisch gleich gross. Einzig der Anteil der Gemeinden mit abnehmender Intensität der Kooperation unterscheidet sich etwas deutlicher, wobei dies insgesamt wenig Gemeinden betrifft und sich daraus auch nicht ein eindeutiger Trend – die Gemeinden mit ausgeglichenem Abschluss verzeichnen die geringste Abnahme – ableiten lässt.

Abbildung 5.13: Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit und Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der letzten 3 Jahre



Insgesamt scheint die konkrete finanzielle Situation der Gemeinden keinen wesentlichen Einfluss auf die Kooperationsfreudigkeit zu haben. Weder aus der Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich noch aus den in den vorausgegangenen drei Jahren durchschnittlich präsentierten kommunalen Rechnungsabschlüssen lassen sich Rückschlüsse auf das Ausmass und die Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit ziehen. Die Vermutung, finanziell schlechter gestellte Gemeinden würden eher bzw. vermehrt mit anderen Gemeinden kooperieren, kann jedenfalls anhand der vorliegenden Auswertungsergebnisse nicht erhärtet werden. Auch diese Feststellung deckt sich mit dem Auswertungsergebnis der Anfang 1998 bei den Kantonen durchgeführten Befragung (vgl. Ladner/Steiner 1998: 41, wonach „die Finanzen des Kantons und der Gemeinden im Rahmen der vorgenommenen statistischen Auswertung nicht mit einer vermehrten Zusammenarbeit“ korrelieren). Dies schliesst allerdings keineswegs aus, dass der generelle Kostendruck als solcher (der sich u. a. auch in rechtlich verbindlichen oder anderen Vorgaben wie Empfehlungen des Bundes oder des Kantons manifestieren kann) ganz allgemein einen Einfluss auf das Kooperationsverhalten der Gemeinden ausübt.

## 5.7 Organisationsformen

### 5.7.1 Häufigkeit nach Sachbereichen

Auf vertraglicher Grundlage, in Form eines Gemeinde- bzw. Zweckverbandes oder im Rahmen einer privatrechtlichen Organisation arbeiten jeweils mehr als 10 Prozent der Gemeinden in den folgenden Sachbereichen zusammen: (vgl. Tabelle 5.4)

Abbildung 5.14: Häufigkeit der Organisationsformen für die interkommunale Zusammenarbeit, nach Sachbereichen

Sachbereich	Vertrag	Gemeinde- verband	privatrechl. Organisation	andere
	Anteil in Prozent	Anteil in Prozent	Anteil in Prozent	Anteil in Prozent
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	15,6	51,8	22,1	10,5
Jugendfragen	16,5	34,7	20,7	28,1
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	12,8	34,8	7,8	44,5
Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft	15,1	68,1	4,4	12,4
Betreuung von Asylsuchenden	28,2	24,8	7,3	39,7
Betreuung von Drogenabhängigen	14,6	46,0	19,6	19,8
Integration von Ausländern	6,7	29,4	10,1	53,8
medizinische Versorgung	22,6	43,1	29,2	5,1
Schulfragen	31,4	57,4	1,1	10,1
kulturelle Veranstaltungen	13,3	26,9	22,0	37,8
Sport/Sportanlagen	24,1	37,9	15,7	22,4
Bewilligung von Baugesuchen	28,4	23,4	19,9	28,4
Raum- und Zonenplanung	9,0	46,2	14,6	30,2
Landschafts- und Ortsbildschutz	8,5	35,8	10,8	44,9
öffentliche Bauten	22,3	42,0	6,2	29,5
öffentlicher Verkehr	25,4	29,7	18,9	26,1
privater Verkehr	16,3	30,2	11,6	41,9
Wirtschaftsförderung	12,0	48,1	19,7	20,3
Wasserversorgung	36,5	52,2	5,7	5,5
Abwasser/Kanalisation	14,4	82,0	1,3	2,3
Abfall/Entsorgung	17,9	67,8	10,0	4,2
Energieversorgung	32,0	17,3	39,0	11,7
Umweltschutz	17,4	43,1	7,6	31,9
Zivilschutz	28,4	63,3	1,0	7,3
Feuerwehr	36,7	43,1	2,0	18,2
gemeindepolizeiliche Aufgaben	47,5	24,0	3,9	24,5
Gemeindeverwaltung: Informatik	43,6	13,4	20,3	22,8
Gemeindeverwaltung: Personalmanagement	35,6	18,4	10,3	35,6
Gemeindeverwaltung: Rechnungswesen	38,3	15,3	20,2	26,2
Gemeindeverwaltung: Einwohnerkontrolle	29,1	22,5	16,6	31,8
Gemeindeverwaltung: Kanzlei	29,1	17,9	12,8	40,2
Gemeindebehörden	84,4	15,6	0	0

**Vertragslösungen** sind gemäss den Angaben der Gemeinden vor allem für die Zusammenarbeit betreffend Gemeindebehörden verbreitet, wo sie 84,4 Prozent aller Fälle ausmachen. Vertragliche Regelungen finden sich überdies oft in den Bereichen gemeindepolizeiliche Aufgaben und Gemeindeverwaltung (Informatik und Rechnungswesen).

Der **Gemeinde-** oder **Zweckverband** wird (in dieser Reihenfolge) besonders häufig für die Zusammenarbeit in den Bereichen Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft, Abfall/Entsorgung,

Zivilschutz, Schule, Wasserversorgung, Unterstützung und Betreuung älterer Personen, Wirtschaftsförderung, Raum- und Zonenplanung, Betreuung von Drogenabhängigen, medizinische Versorgung, Umweltschutz, Feuerwehr, öffentliche Bauten und Sport/Sportanlagen verwendet. Auffällig ist der verhältnismässig hohe Anteil (46,2 Prozent) der Verbandslösungen im Bereich der Raum- und Zonenplanung. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bezeichnung einer interkommunalen Organisation als „Planungsverband“ fälschlicherweise dazu führte, dass diese dem Gemeinde- oder Zweckverband zugerechnet worden ist, obwohl sie tatsächlich eine andere Rechtsform, beispielsweise diejenige eines Vereins, aufweist.<sup>19</sup>

In Form einer **privatrechtlichen Organisation** wird in erster Linie im Bereich Energieversorgung kooperiert, wo 39,0 Prozent der Zusammenarbeitsmodelle dieser Gruppe zuzuordnen sind. Die verhältnismässig starke Verbreitung privater Trägerschaften in diesem Bereich dürfte damit zusammenhängen, dass vor allem grössere Versorgungsunternehmen nicht selten bereits seit langem als Aktiengesellschaft organisiert sind. Möglicherweise haben sich auch bereits die aktuellen Liberalisierungstendenzen auf nationaler und internationaler Ebene (Marktöffnung für die Strom- und Erdgasversorgung) und der damit verbundene, zumindest erwartete, verstärkte Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck ausgewirkt. Häufig sind privatrechtliche Organisationsformen mit einem Anteil von 29,2 Prozent auch im Bereich medizinische Versorgung anzutreffen, wohl deshalb, weil Art. 101<sup>bis</sup> des AHV-Gesetzes<sup>20</sup> Beiträge u. a. im Bereich Spitex (nur) für privatrechtliche Trägerschaften vorsieht (ob alle genannten Fälle tatsächlich auch unter interkommunale Zusammenarbeit fallen oder allenfalls einfach eine Aufgabenübertragung auf einen privaten Spitex-Verein betreffen, kann nicht verifiziert werden).

**Andere Zusammenarbeitsmodelle** werden vor allem für die Bereiche Integration von Ausländern, Landschafts- und Ortsbildschutz, Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, Gemeindeverwaltung (Kanzlei), Betreuung von Asylsuchenden, Kultur sowie – ebenso häufig wie auf vertraglicher Basis – Gemeindeverwaltung (Personalmanagement) angegeben. Was unter diesen Modellen im Einzelnen zu verstehen ist, geht aus den Antworten nicht immer klar hervor. Es dürfte sich teilweise um informelle Absprachen, aber auch etwa um ein „Outsourcing“ (Übertragung der Aufgabenerfüllung) auf Private handeln, was streng genommen keinen Fall interkommunaler Zusammenarbeit darstellt.

Insgesamt erscheint die Wahl der Rechtsform für die einzelnen Sachbereiche eher zufällig und heterogen. Eine klare Zuordnung bestimmter Organisationsformen zu den verschiedenen Aufgaben oder zu übergeordneten Themenbereichen wie Soziales, Bildung, Gesundheit, Ver- und Entsorgung erscheint nicht möglich.

---

<sup>19</sup> Obwohl die im Kanton Bern obligatorischen Planungsverbindungen regelmässig als „Planungsverband“ bezeichnet werden, sind sie, soweit bekannt, ausschliesslich in Form eines Vereins nach Art. 60 ff. ZGB organisiert.

<sup>20</sup> Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10).

Diese Folgerung deckt sich mit den Beobachtungen und Schlüssen auf Grund einer früheren Erhebung, welche im Rahmen des Nationalfondsprojekts „Gemeindeverbindungen in der Agglomeration“ im Rahmen des NFP 25 „Stadt und Verkehr“ bei den grossen und mittleren Agglomerationen der Schweiz durchgeführt wurde (vgl. Arn/Friederich 1994: 38 f.). Erfahrungsgemäss werden in der Praxis bestimmte Rechtsformen nicht selten ohne systematische Prüfung der Vor- und Nachteile deshalb gewählt, weil sie andernorts bereits bestehen („Vorbildfunktion“).

### 5.7.2 Organisationsformen und Gemeindegrösse

Eine grössere Rolle als der konkrete Sachbereich spielt für die Wahl der Rechtsform offenbar die Gemeindegrösse. Dies zeigt sich unter anderem in den Bereichen, in welchen die Gemeinden besonders häufig kooperieren (Schule, medizinische Versorgung, Abwasser/Kanalisation; vgl. vorne Kapitel 5.4). Für diese Bereiche ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 5.15, Abbildung 5.16 und Abbildung 5.17):

Abbildung 5.15: Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Schulfragen, nach Gemeindegrösse

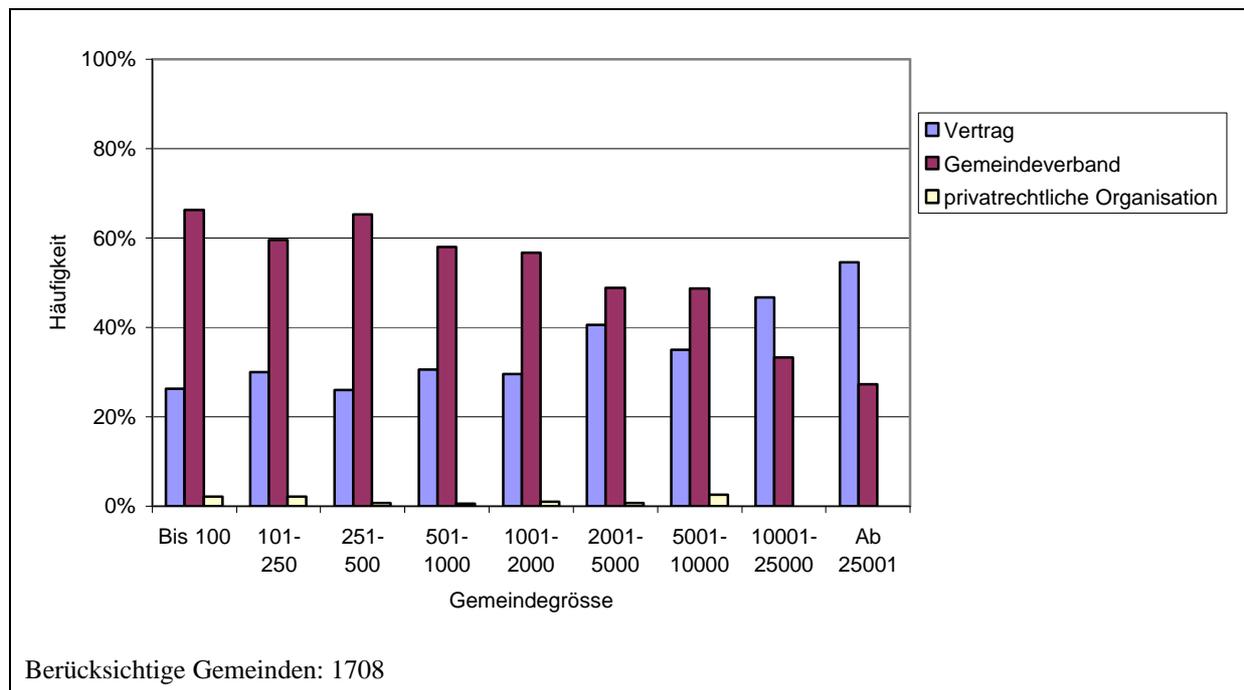
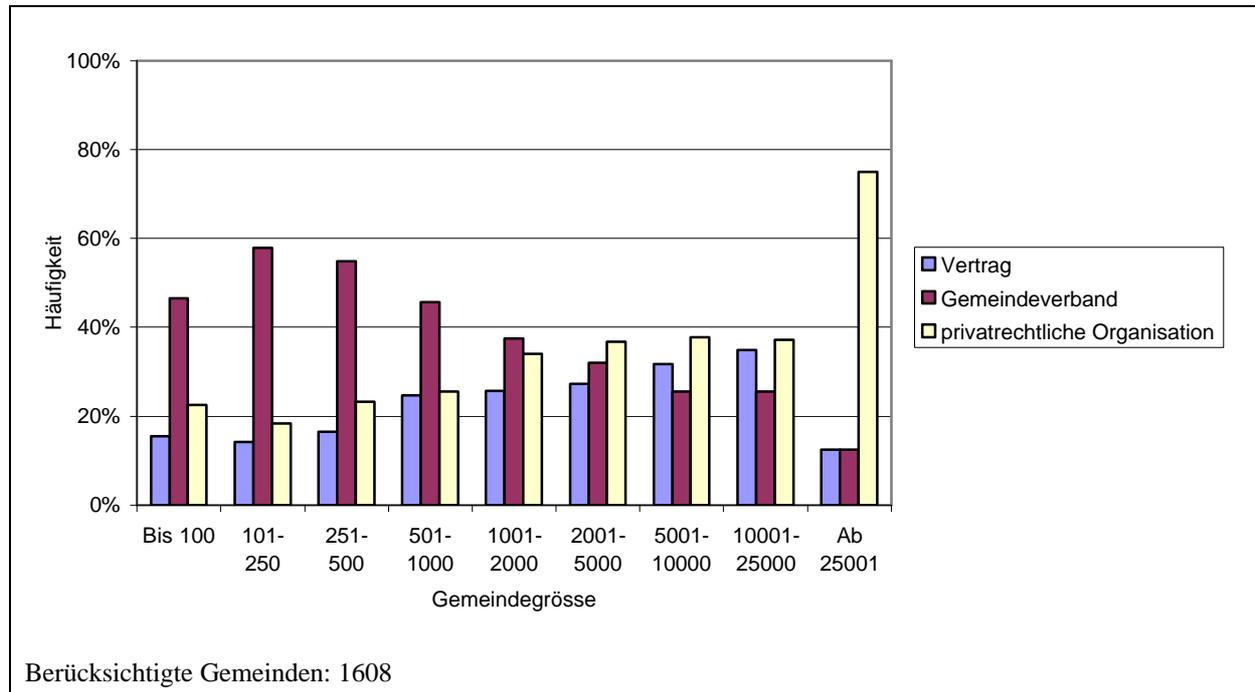
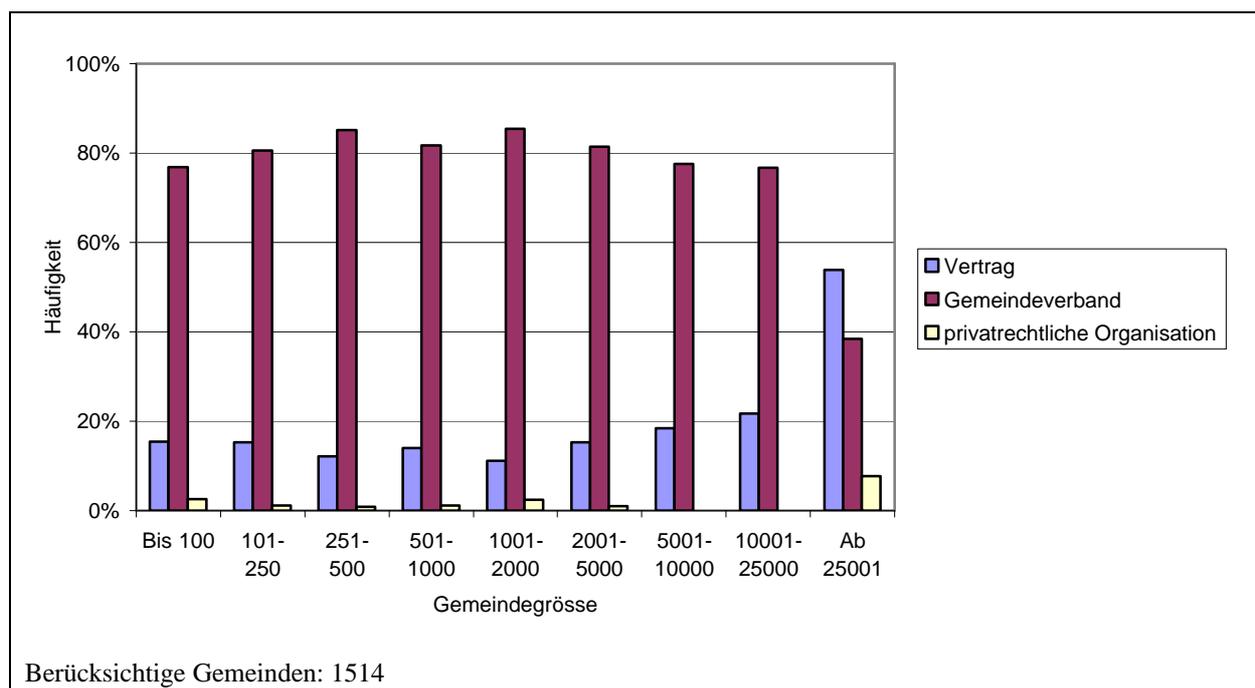


Abbildung 5.16: Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich medizinische Versorgung, nach Gemeindegrösse



Der verhältnismässig hohe Anteil an privatrechtlichen Organisationsformen dürfte vor allem die Zusammenarbeit im Bereich Spitex (Vereine!) betreffen.

Abbildung 5.17: Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Abwasser/Kanalisation, nach Gemeindegrösse



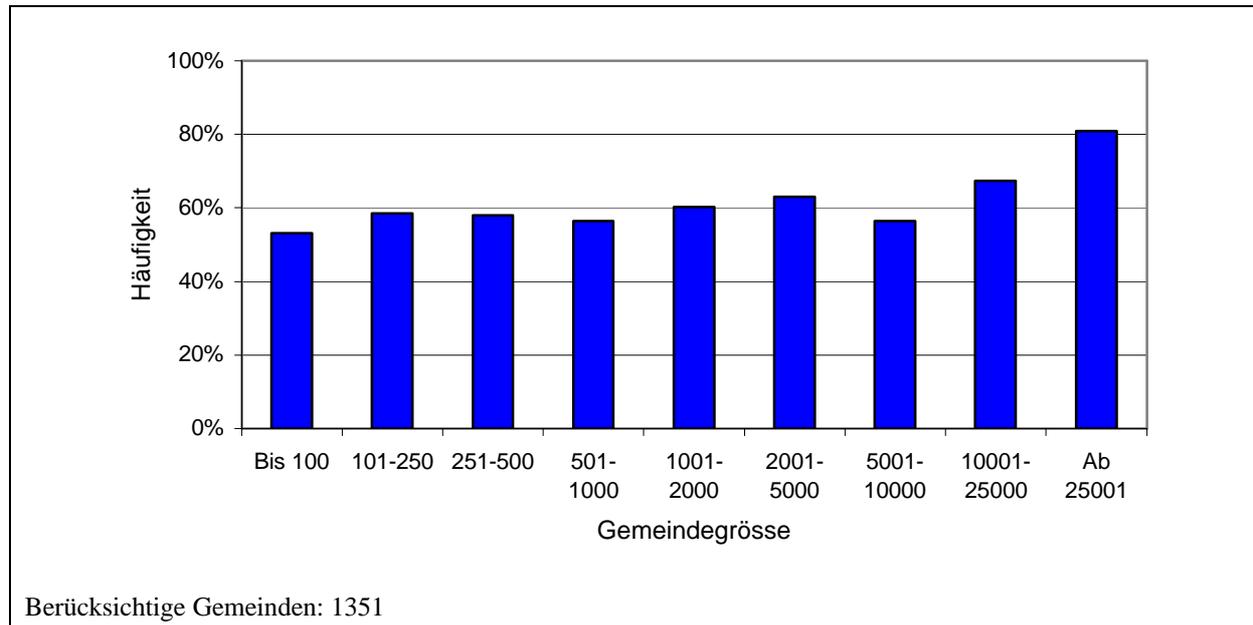
Während sich für die privatrechtlichen Organisationsformen keine eindeutige Tendenz feststellen lässt, geht aus den Grafiken hervor, dass Vertragslösungen mit zunehmender Gemeindegrösse an Bedeutung gewinnen, während der Gemeinde- oder Zweckverband eher von kleinen Gemeinden bevorzugt wird. Auch diese Feststellung erstaunt nicht. Im Regelfall dürften kleine kooperierende Gemeinden (in ländlicher Umgebung) hinsichtlich Grösse, Bevölkerungsstruktur, vorhandener Infrastruktur und dergleichen einigermaßen vergleichbar sein, was zur Wahl einer körperschaftlichen Rechtsform führt, welche ihre Mitglieder betreffend Mitwirkungsrechte tendenziell gleich behandelt. Mit zunehmender Grösse der Gemeinden dürften die entsprechenden Unterschiede in der Regel mehr Gewicht bekommen, womit bilaterale Beziehungen und auf die konkrete Beziehung abgestimmte Regelungen, wofür sich vor allem Vertragslösungen eignen, an Gewicht gewinnen. Am ausgeprägtesten sind diese Unterschiede in städtischen Agglomerationen. Im Rahmen des Projekts „Gemeindeverbindungen in der Agglomeration“ im Rahmen des NFP 25 „Stadt und Verkehr“ ist festgestellt worden, dass namentlich „die Besonderheiten der Agglomerationen (unterschiedliche Grösse und ‚Struktur‘ der Gemeinden, Ausrichtung der Agglomerationsgemeinden auf das Zentrum usw.)“ dazu führen, „dass für die interkommunale Zusammenarbeit in der Agglomeration vergleichsweise häufig ‚Vertragslösungen‘ und selten Zusammenschlüsse in Form einer juristischen Person gewählt werden“ (Arn/Friederich 1994: 43). Insbesondere erscheinen die tendenziell minderheitenfreundlichen Gemeinde- oder Zweckverbände für grosse Städte wenig attraktiv.

## **5.8 Subjektive Einschätzung der Bedeutung interkommunaler Zusammenarbeit**

Die Gemeinden messen der gemeindeübergreifenden Kooperation unabhängig von ihrer Grösse, der Zugehörigkeit zu einer Sprachregion und ihrer finanziellen Situation einen hohen Stellenwert bei.

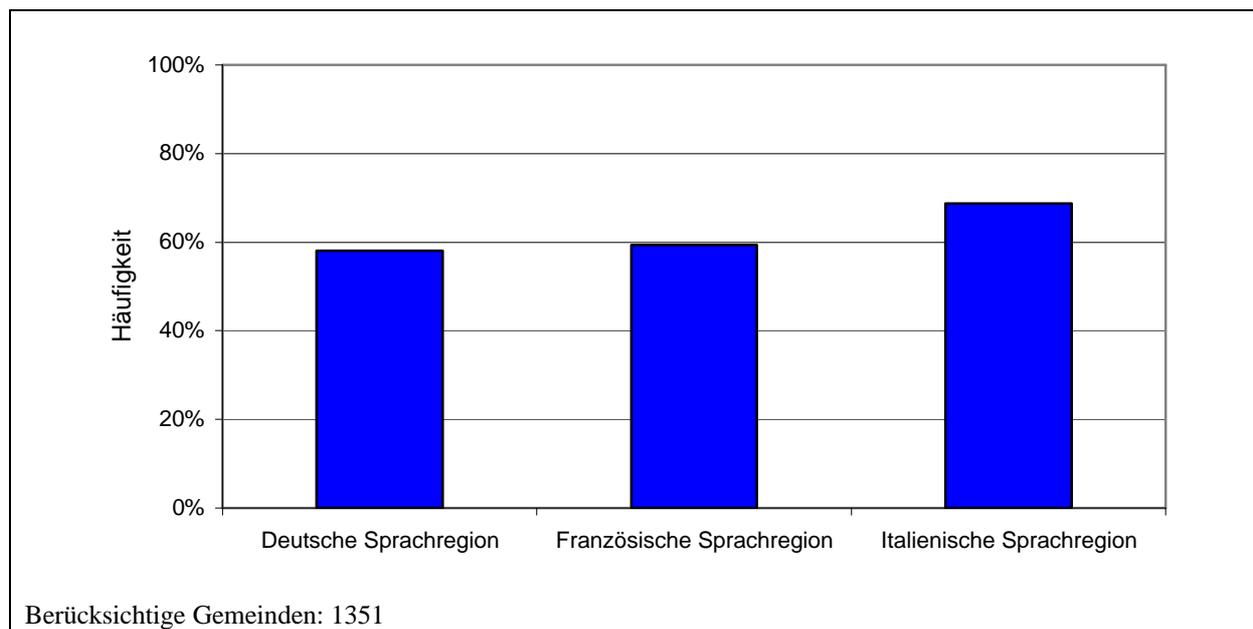
In jeder Grössenkatgorie glauben mehr als die Hälfte der befragten Gemeindeglieder, dass der interkommunalen Zusammenarbeit in zehn Jahren grosses oder sehr grosses Gewicht zukommt (vgl. Abbildung 5.18). Dabei steigt der Anteil der Gemeinden, welche den Stellenwert der Kooperation als hoch beurteilen, mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell an. Während 53 Prozent der Kleinstgemeinden mit bis 100 Einwohnern der Zusammenarbeit in zehn Jahren grosses oder sehr grosses Gewicht beimessen, tun dies die grössten Gemeinden mit über 25000 Einwohnern zu 81 Prozent.

Abbildung 5.18: Beurteilung des Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren, nach Gemeindegrösse (grosses oder sehr grosses Gewicht)



Die positive Einschätzung der zukünftigen interkommunalen Zusammenarbeit findet sich in allen Sprachregionen. In der deutsch- und französischsprachigen Schweiz messen der künftigen Kooperation jeweils knapp 60 Prozent der Gemeinden grosses bis sehr grosses Gewicht zu, während der entsprechende Anteil in der italienischsprachigen Schweiz gar bei 69 Prozent liegt (vgl. Abbildung 5.19).

Abbildung 5.19: Beurteilung des Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren, nach Sprachregion (grosses oder sehr grosses Gewicht)



Keinen entscheidenden Einfluss auf die Beurteilung des künftigen Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit hat offenbar die konkrete finanzielle Situation der Gemeinden. Unabhängig davon, ob eine Gemeinde Geld aus dem Finanzausgleich erhält, in den Finanzausgleich zahlt oder weder Geld erhält noch zahlt, bewegt sich der Anteil der Gemeinden, welche der Kooperation grosses oder sehr grosses Gewicht beimessen, immer um die 60 Prozent (vgl. Tabelle 5.4). Einzig die Gemeinden in Kantonen ohne Finanzausgleich messen der künftigen Zusammenarbeit insgesamt weniger Bedeutung bei (knapp 56 Prozent dieser Gemeinden glauben an ein grosses oder sehr grosses Gewicht); diese Gruppe ist allerdings in absoluten Zahlen gemessen eher klein.

Tabelle 5.4: Beurteilung des Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren, nach der Stellung im Finanzausgleich

Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich	Stellenwert der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren für Gemeinde: Werte [4] oder [5] aus Skala von [1] = kein Gewicht bis [5] = sehr grosses Gewicht	
	Anzahl	in Prozent
erhält Geld aus dem Finanzausgleich	566	60,7
zahlt Geld in den Finanzausgleich	360	58,7
erhält nichts, zahlt nichts	295	60,0
es existiert kein Finanzausgleich	76	55,5
Alle Gemeinden	1297	59,7

Etwas deutlicher fallen die Unterschiede aus, wenn die Gemeinden nach negativem, ausgeglichenem oder positivem Rechnungsabschluss im Durchschnitt der letzten drei Jahre gruppiert werden. Gemeinden mit einem Aufwandüberschuss tendieren eher als andere Gemeinden dazu, der künftigen Zusammenarbeit hohes Gewicht beizumessen (vgl. Tabelle 5.5).

Tabelle 5.5: Beurteilung des Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren nach dem Ergebnis der Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der letzten 3 Jahre

Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der letzten drei Jahre	Stellenwert der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren für Gemeinde: Werte [4] oder [5] aus Skala von [1] = kein Gewicht bis [5] = sehr grosses Gewicht	
	Anzahl	in Prozent
Aufwandüberschuss	458	64,3
ausgeglichen	348	55,6
Ertragsüberschuss	517	58,1
Alle Gemeinden	1323	59,4

Verhältnismässig markante Unterschiede ergeben sich je nachdem, ob die betreffende Gemeinde die interkommunale Zusammenarbeit in den letzten fünf Jahren intensiviert hat oder nicht (vgl. Tabelle 5.6). Vor allem die Vertreter der Gemeinden mit einer Zunahme der Ko-

operation glauben deutlich öfter an ein grosses bis sehr grosses Gewicht der Zusammenarbeit in zehn Jahren als die Vertreter der Gemeinden mit unveränderter Kooperation oder der (wenigen) Gemeinden, welche gar weniger als früher mit anderen zusammenarbeiten. Offensichtlich sind gemachte Erfahrungen ein wesentlicher Katalysator für die (erfolgreiche) interkommunale Kooperation.

Tabelle 5.6: Beurteilung des Stellenwertes der interkommunalen Zusammenarbeit, nach der Entwicklung der Kooperationstätigkeit in den letzten fünf Jahren

Entwicklung der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten fünf Jahren	Stellenwert der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren für Gemeinde: Werte [4] oder [5] aus Skala von [1] = kein Gewicht bis [5] = sehr grosses Gewicht	
	Anzahl	in Prozent
abgenommen	4	33,3
gleich geblieben	340	43,9
zugenommen	1003	67,8
Alle Gemeinden	1347	59,4

## 5.9 Schlussfolgerungen

Interkommunale Zusammenarbeit ist für die Schweizer Gemeinden ein **Thema von hoher Aktualität**. Sie hat in den letzten Jahren **an Bedeutung gewonnen**. Vor allem benachbarte Gemeinden pflegen generell intensive Kontakte; in geringerem Umfang finden solche auch auf der Ebene des Bezirks und des Kanton statt. Vereinzelt arbeiten Gemeinden auch über Kantonsgrenzen hinweg zusammen.

Es besteht kaum ein Tätigkeitsfeld, in welchem die Gemeinden nicht kooperieren. Besonders verbreitet ist die Zusammenarbeit in den Bereichen der **Schule**, der **medizinischen Versorgung** und der **Abwasserentsorgung/Kanalisation**. Häufig werden auch Aufgaben im Bereich des Zivilschutzes, der Unterstützung und Betreuung alter Menschen und der Wasserversorgung gemeinsam erfüllt. (Noch) wenig zusammengearbeitet wird demgegenüber in administrativen Belangen (Gemeindeverwaltung), im Rahmen der Integration der ausländischen Bevölkerung, im Umweltschutz, Landschafts- und Ortbildschutz, in Bau- und Planungsfragen und im Bereich des Privatverkehrs.

Fast zwei Drittel der Gemeinden haben die **Zusammenarbeit** in den der Befragung voraus gegangenen fünf Jahren **intensiviert**. Besonders häufig zugenommen hat die Kooperation in den Bereichen Unterstützung und Betreuung Arbeitsloser, Zivilschutz, Feuerwehr und medizinische Versorgung.

Für die interkommunale Zusammenarbeit steht den Gemeinden in **breites Spektrum an rechtlichen Organisationsformen** zur Verfügung, das vom informellen Meinungs austausch über vertragliche Vereinbarungen bis hin zum bereichsspezifischen Zusammenschluss in

Form von selbständigen Körperschaften (privatrechtliche Gesellschaften, Gemeinde- oder Zweckverband) reicht. Es lässt sich nicht feststellen, dass einzelne Formen für bestimmte konkrete Sach- oder Aufgabenbereiche geeignet und für andere ungeeignet wären. In allen Bereichen werden offenbar mit gutem Erfolg jeweils verschiedenen Rechtsformen eingesetzt; eindeutige Präferenzen bestehen offenbar nur beschränkt.

Die Antworten auf die Umfrage lassen den Schluss zu, dass die **Bereitschaft zur Kooperation von der Gemeindegrösse abhängig** sind. Offenbar spielt die Gemeindegrösse auch für die **Wahl der Rechtsform** eine gewisse Rolle. Grössere Gemeinden schliessen tendenziell häufiger Kooperationsverträge ab, während sich kleinere Gemeinden im Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit eher in Gemeinde- oder Zweckverbänden zusammenschliessen. Privatrechtliche Organisationsformen der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit finden sich – soweit solche überhaupt eine Rolle spielen – vor allem bei mittleren bis grösseren Gemeinden.

**Keine** grosse Rolle spielen offenbar die **Kantonszugehörigkeit** (Grösse und ländlicher oder urbaner Charakter des Kantons) und die **Sprachregion**. Betreffend die **finanzielle Situation** der Gemeinden ist zu vermuten, dass die (positiven oder negativen) Rechnungsabschlüsse kaum einen Einfluss auf die Kooperation mit andern Gemeinden oder deren Intensivierung haben. Ebenso spielt die Stellung der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich (zahlende oder ausgleichsberechtigte Gemeinden) offenbar kaum eine Rolle.

Mehr als die Hälfte der Gemeinden misst der interkommunalen Zusammenarbeit für die **Zukunft** eine grosse bis sehr grosse Bedeutung bei. Die Vertreter grösserer Gemeinden neigen eher als die Vertreter der kleinen Gemeinden dazu, die Kooperation als wichtig einzustufen. Keine grundlegenden Unterscheide ergeben sich in dieser Hinsicht auf Grund der finanziellen Situation, auch wenn Gemeinden mit einem Aufwandüberschuss in den vergangenen Jahren die künftige Kooperation tendenziell als wichtiger ansehen als Gemeinden mit einem Ertragsüberschuss. Die italienischsprachigen Gemeinden messen der interkommunalen Zusammenarbeit in 10 Jahren häufiger grosse Bedeutung zu als die französisch- und deutschsprachigen. Kaum erstaunlich ist, dass diejenigen Gemeinden, welche die Kooperation in den letzten Jahren intensiviert haben, den künftigen Stellenwert höher veranschlagen als die Gemeinden mit stagnierender oder gar zurück gegangener Zusammenarbeit.

## 6 GEMEINDEFUSIONEN

### 6.1 Einleitende Bemerkungen

Es gibt in der Schweiz und in Europa regelmässig wiederkehrende Diskussionen, welches die optimale Gemeindegrösse sei (vgl. Keating 1995: 117). Die eine Seite befürwortet eine Fusion kleiner Gemeinden, während die andere Seite die Fragmentierung der lokalen Ebene und damit den strukturellen Status quo befürwortet. Beide Seiten geben sich in der Regel von ihren Argumenten überzeugt und glauben an deren europaweite Anwendbarkeit. Verschiedentlich spielen dabei regionale Interessen und politische Überzeugungen bei der Argumentation eine wesentliche Rolle.

Dieses Kapitel zeigt die Argumente der Befürworter und Gegner von Gebietsreformen in der Schweiz auf. Es wird zudem die bisherige Bedeutung der Thematik in Europa und der Schweiz dargestellt. Im Zentrum steht der aktuelle Stand der Diskussion in den Schweizer Gemeinden anhand der Ergebnisse der Kantons- und Gemeindeforschungsbefragung.

#### 6.1.1 Fusionen als mögliche Reformmassnahme

In der Literatur werden vier mögliche Reformmöglichkeiten erwähnt, wie übergeordnete Staatsebenen und/oder die Kommunen selber auf Leistungsgrenzen bei der Aufgabenerfüllung reagieren können (vgl. etwa Council of Europe 1995: 10):

- **Technische Anpassungen:** Die einzelnen Gemeinden werden in ihrem Bestand belassen, Kompetenzen und Ressourcen der einzelnen Gemeinden aber durch interkommunale Zusammenarbeit gepoolt. Als technische Anpassungen können auch Binnenmodernisierungen bezeichnet werden, wie etwa New Public Management.
- **Intensivierung des Finanzausgleichs:** Die übergeordneten Staatsebenen zahlen den Gemeinden höhere finanzielle Beiträge, damit diese ihre Aufgaben weiterhin erfüllen können und/oder institutionalisieren Finanztransfers von finanzstärkeren zu finanzschwächeren Gemeinden.
- **Zentralisierung:** Den Gemeinden werden gewisse Aufgaben weggenommen, und diese werden an die Regionen oder sogar an den Bund übertragen.
- **Strukturelle Anpassungen:** Die territorialen Strukturen werden neu gestaltet, d. h. es wird eine Reduktion der Gemeinden durch Neugruppierungen und Fusionen vorgenommen.

Die Fusion ist die einschneidendste Reformmassnahme. In Analogie zur Fusion im Privatrecht kann man unter einer Gemeindefusion den Zusammenschluss von zwei oder mehreren

Gemeinden zu einer neuen Gemeinde verstehen („Volleingemeindung im weiteren Sinn“) oder die Aufnahme einer Gemeinde durch eine andere im Sinn einer Eingemeindung („Voll-eingemeindung im engeren Sinn“ oder „Einverleibung“) (vgl. Friederich et al. 1998: 11, Meyer 1978: 119 f.). Das wesentliche Merkmal für eine Fusion ist die vollständige Aufgabe der Selbständigkeit einer oder mehrerer Gemeinden. Alle Gemeindeaufgaben werden durch die neue Gemeinde erfüllt.

### 6.1.2 Entwicklung in Europa

Die europäische Diskussion um kommunale Gebietsreformen muss in einen historischen Kontext gebettet werden. Fusionen sind jeweils dann gefördert worden, wenn Regierungen glaubten, gewisse Politikziele durch Reformen besser umsetzen zu können. Ein weiterer Auslöser war die Ansicht, Fusionen seien eine mögliche Antwort auf ökonomische und demographische Entwicklungen (vgl. Keating 1995: 118).

Vor diesem Hintergrund kann erklärt werden, dass die Fusionsthematik regelmässig auf der politischen Agenda erscheint und auch wieder von ihr verschwindet. Die Auswirkungen durchgeführter Fusionen zu messen, ist aus methodischen Gründen beinahe unmöglich, denn in einem komplexen sozialen System wie einer Gemeinde ändern im Laufe der Zeit verschiedenste Variablen und diese müssten operationalisiert und kontrolliert werden, um die Auswirkungen kausal einer Fusion zuschreiben zu können. Eine der wenigen gesicherten Erkenntnisse ist, dass Gebietsreformen oft nur schwer umzusetzen und die Folgen in der Regel umstritten sind.

Es gab schon im 19. Jahrhundert einzelne Gebietsreformen (z. B. City of London oder New York City), aber die grössten Veränderungen fanden in Europa und Nordamerika in den 1960er- und 1970er-Jahren statt. Auslöser war das Wachstum der Staatstätigkeit und damit verbunden der Glaube, die Zukunft von Gemeinden und Regionen könnten langfristig geplant werden. Zudem wurde in dieser Zeit der Wohlfahrtsstaat stark ausgebaut. Der Wohlfahrtsstaat war auf die Unterstützung der Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung angewiesen, man glaubte aber, dass nur Gemeinden mit einer Mindestgrösse in der Lage seien, die Aufgaben zu erfüllen (vgl. Marcou/Verebelyi 1993: 35 ff.). Die Diskussionen wurden damals sehr technisch geführt, mit dem Fokus auf Effizienz und Planung: „The relations between the size of municipalities, efficiency in the provision of local public services and citizen participation in local public life occupied the focus of debates during the processes of local government boundary reforms which took place in many European Countries since the early 1950s“ (Council of Europe 1995: 5).

Der Glaube an den Erfolg grossräumiger Gebietskörperschaften und die Planbarkeit der Zukunft sind in den 1980er- und 1990er-Jahren einer Ernüchterung gewichen: „(...) it seems that large-scale structural adjustments on the lines of those implemented in some European Countries are no longer attractive in the economic and political context of the 1990s“ (Council of

Europe 1995: 10). Die Staatsaufgaben sind interdependent und komplexer geworden und der gewünschte Erfolg realisierter Projekte blieb verschiedentlich aus.

Die Fusion der Gemeinden ist in Europa von den skandinavischen Ländern ausgegangen. Schweden machte den Beginn. Bereits 1943 setzte die schwedische Regierung eine Kommission ein, welche eine Studie über Gemeindefusionen erstellte. In mehreren Phasen wurden dann ausgehend von diesem Bereich die Gemeinden fusioniert. Ziel war es, die Gemeinden zu stärken und die Unterschiede beim Steueraufkommen, bei der Verwaltung und bei den Dienstleistungen zwischen den grossen und kleinen Gemeinden auszugleichen. Die Zahl der Gemeinden sank dabei zwischen 1950 und 1974 von 2500 auf 278. Zählten vor Beginn der Reform noch mehr als die Hälfte der Gemeinden weniger als 1000 Einwohner, verschwanden diese im Laufe der Reform vollständig. Die durchschnittliche Gemeindegrösse liegt in Schweden heute bei über 30000 Einwohnern.

In Belgien, den Niederlanden und den übrigen skandinavischen Länder gab es vergleichbare Reformen, welche in den 1960er- und 1970er-Jahren durchgeführt wurden. Im Jahre 1952 gab es beispielsweise in Norwegen 744 Gemeinden, 1992 waren es noch 439. Dänemark hat seine Gemeinden zwischen 1958 und 1992 von 1385 auf 275 reduziert und auch in den alten Bundesländern Deutschlands ging der Gemeindebestand zwischen 1950 und 1990 von 24272 auf 8077 zurück (vgl. Council of Europe 1995: 69).

In einzelnen Ländern (vor allem mediterrane Länder) gab es hingegen keine strukturellen Reformen, wie beispielsweise in Frankreich, Italien, Spanien, Portugal oder auch der Schweiz. Es gab politisch erheblichen Widerstand gegenüber solchen Gebietsveränderungen. Dabei wurde vor allem die Wichtigkeit von Gemeinschaftswerten, lokaler Verbundenheit und historisch gewachsenen Strukturen betont. Auch in diesen Ländern ist der Wohlfahrtsstaat ausgebaut worden. Damit kleine Gemeinden ihre Aufgaben weiterhin erfüllen konnten, wurden aber die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert und gewisse Aufgaben an Bezirke oder höhere Staatsebenen übertragen. Grössere Gemeinden erbrachten vermehrt Aufgaben für kleinere. Die französische Regierung hat beispielsweise 1962 in einer Richtlinie als Alternative zur Fusionsdiskussion die interkommunale Zusammenarbeit betont: „(...) local government functions of wider scope should be performed finally through voluntary cooperation, as an appropriate alternative to the amalgamation of small communes“ (Marcou/Verebelyi 1993: 46).

### 6.1.3 Entwicklung in der Schweiz

#### 6.1.3.1 Gebietsveränderungen

Die Zahl der Schweizer Gemeinden hat in den letzten 150 Jahren lediglich um knapp 10 Prozent abgenommen (von 3204 Gemeinden im Jahre 1848 auf 2903 Gemeinden im Jahr 1999). Gemeindefusionen haben in der Schweiz keine Tradition (vgl. Ladner 1991: 45 ff.). Nie ist es

zu Gemeindereorganisationen im grösseren Stil wie in den erwähnten nordeuropäischen Ländern gekommen.

Gründe dafür mögen sein, dass die Gemeinden in der Schweiz eine grosse politische Bedeutung haben. Zudem sind sie verhältnismässig autonom und für einen grossen Teil von Aufgaben zuständig. In verschiedenen Kantonen ist auch die Zustimmung des Kantons für eine Fusion nötig, was Fusionsvorhaben erschwert. Ein weiteres Hindernis ist eher finanzieller Art: Eine reiche Gemeinde wird sich wohl nicht ohne weiteres mit einer ärmeren zusammenschliessen. Auch Motive lokalpolitischer und sozialer Art (Rivalitäten, Grenzstreitigkeiten usw.) können ein Grund für die Konstanz des Gemeindebestandes sein.

Tabelle 6.1 zeigt die Bestandesveränderungen in den einzelnen Kantonen zwischen 1950 und 1999. In 12 Kantonen waren Fusionen für die Veränderungen mitverantwortlich.

Tabelle 6.1: Bestandesveränderungen in den Gemeinden der Schweiz zwischen 1950 und 1999

Kanton	Median Gemeindegrösse (per 31.12.1998)	Anzahl Gemeinden 1950	Anzahl Gemeinden 1988	Anzahl Gemeinden 1999	Veränderung zwischen 1950 und 1999
Zürich	3042	171	171	171	0
Bern	873	493	412	400	-93
Luzern	1711	107	107	107	0
Uri	893	20	20	20	0
Schwyz	2701	30	30	30	0
Obwalden	4155	7	7	7	0
Nidwalden	2979	11	11	11	0
Glarus	643	29	29	29	0
Zug	6828	11	11	11	0
Freiburg	429	284	260	245	-39
Solothurn	998	132	130	126	-6
Basel-Stadt	20584	3	3	3	0
Basel-Land	1166	74	73	86	+12
Schaffhausen	636	35	34	34	-1
Appenzell-Ausserrhoden	1704	20	20	20	0
Appenzell-Innerrhoden	1856	6	6	6	0
St. Gallen	3366	91	90	90	-1
Graubünden	307	221	213	212	-9
Aargau	1287	233	232	232	-1
Thurgau	1475	201	179	81	-120
Tessin	515	257	247	245	-12
Waadt	410	388	385	384	-4
Wallis	678	170	163	163	-7
Neuenburg	904	62	62	62	0
Genf	2056	45	45	45	0
Jura	410	-	82	83	+83
Alle Gemeinden	842	3101	3022	2903	-198

Die grössten Veränderungen gab es im Kanton Thurgau mit einer Reduktion um 120 Gemeinden und im Kanton Freiburg um 39 Gemeinden. Die grosse Reduktion um 93 Gemeinden im Kanton Bern täuscht: Nur eine Gemeinde hat fusioniert. Es sind sogar vier neue Gemeinden gegründet worden. Die übrigen Gemeinden gingen an den neugegründeten Kanton Jura und Basel-Land (Laufental) verloren.

Bei genauerer Betrachtung sind die Hintergründe für die bisherigen Fusionen sehr unterschiedlich. Die Gemeindereform des Kantons Thurgau in den 1990er-Jahren hatte zum Ziel, den Gemeindedualismus aufzuheben. Es ging also zu Projektbeginn nicht primär darum, leistungsfähigere Einheiten zu schaffen, sondern die Orts- und Munizipalgemeinden in politische Einheitsgemeinden umzuwandeln. Die Munizipalgemeinden waren bis anhin vor allem für die vom Kanton und Bund übertragenen Aufgaben zuständig (vor allem Einwohnerkontrolle, Feuerschutz und Sozialwesen), während in den Ortsgemeinden der Fokus auf den eigenen Aufgaben lag (vor allem Bauordnung und Infrastruktur).

Als Anforderung für die neuen Gemeinden wurde festgelegt, dass sie in kultureller, geographischer und wirtschaftlicher Hinsicht eine Einheit bilden müssen, den Anforderungen der Raumplanung gerecht werden und genug leistungsfähig sind für die Erfüllung der ihnen übertragenen und eigenen Aufgaben. Es wurden vereinzelt Gemeinden gegen deren Willen fusioniert (vgl. Tobler 1998: 74 ff.). Das bekannteste Beispiel ist Frasnacht, das sich weigerte, mit Arbon zu fusionieren.

Der Gemeindebestand sank von 201 auf 81 Gemeinden. Im Januar 2000 wurde der Reformprozess abgeschlossen. Es gab vor allem Fusionen von sich überlappenden Orts- und Munizipalgemeinden, aber auch Fälle, in denen Ortsgemeinden zu anderen politischen Gemeinden wechselten oder sogar eine Ortsgemeinde selbständig wurde. Untersuchungen über die Auswirkungen der Reform gibt es noch keine, der Kanton glaubt aber, dass die Gemeinden gestärkt worden sind. Zudem sei die Aufgabenerfüllung professioneller und effizienter, was sich in einem geringeren Mittelbedarf zeige (vgl. Kanton Thurgau 1999: 1).

Im Kanton Freiburg ist die Gemeindezahl seit 1950 um 39 Gemeinden zurückgegangen, was auf 32 Fusionen zurückzuführen ist. Alle Fusionen waren freiwillig, nachdem Zwangsfusionen in einer Volksabstimmung 1974 abgelehnt wurden. Spezifisch für die Freiburger Fusionen ist die Tatsache, dass es sich mehrheitlich um sehr kleine Gemeinden handelt. Die durchschnittliche Gemeindegrösse beträgt in Freiburg nur 429 Einwohner im Vergleich zur Schweiz mit 842 Einwohnern.

Dafflon ist in einer Studie den Auslösern der bisherigen Freiburger Fusionen nachgegangen: 27 Mal sei die finanzielle Situation ausschlaggebend gewesen, 13 Mal die mangelnde Verfügbarkeit von Kandidaten für Ämter, 13 Mal die erhoffte zusätzliche Infrastruktur, 9 Mal eine Effizienzsteigerung der Verwaltung, 5 Mal eine bereits praktizierte Verwaltungsgemeinschaft und 4 Mal eine Koordination bei der Aufgabenerfüllung (Mehrfachnennungen waren möglich - vgl. Dafflon 1998: 125 ff.). Die fusionierenden Gemeinden werden im Kanton Freiburg mit finanziellen Beiträgen unterstützt. Vor kurzem ist ein Dekret zur Förderung von

Zusammenschlüssen beschlossen worden, das die Ausrichtung von Beiträgen in den nächsten fünf Jahren vereinfachen soll. Gelder werden dabei nach Einwohnerzahl und Finanzkraft entrichtet. Danach sollen Zwangsfusionen möglich werden. Die Zwangsfusionen sind ein sehr umstrittener Punkt des Vorhabens.

Im Kanton Tessin gibt es seit 1950 12 Gemeinden weniger. Zu den jüngsten Strukturbereinigungen gehören fünf Fusionen in den 1970er-Jahren und eine Fusion von drei Gemeinden im Jahre 1995. Im Frühling 1999 haben zudem sieben Gemeinden der Capriasca in einer Konsultativabstimmung entschieden, dass sie ihre Gemeinden zusammenlegen wollen. Der Kanton will die Zahl der Gemeinden in Zukunft von 245 auf 86 verringern (vgl. Cantone del Ticino 1998). Gemäss einer durch die Regierung in Auftrag gegebenen Studie kämpfen viele Gemeinden mit Organisations- und Verwaltungsproblemen. Die Hälfte der Gemeinden habe auch Finanzprobleme. Ein Grund sei, dass der Kanton Tessin die meisten Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern in der Schweiz habe.

Das umfassende Tessiner Reformprojekt wird erst diskutiert und ist nicht unumstritten. Trotzdem gibt es mehr als 80 Gemeinden, welche sich bereits konkrete Gedanken über eine Gemeindefusion machen. In keinem anderen Schweizer Kanton gibt es so viele Gemeinden, welche in einem vergleichbaren Stadium sind.

#### 6.1.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundsätzlich ist es Sache der Kantone, darüber zu entscheiden, ob sie den Gemeinden eine Bestandesgarantie geben wollen. Die Bestandesgarantie hat den Zweck, die individuelle Gemeinde in ihrer Existenz und in ihrem Gebietsbestand zu schützen. Die Bestandesgarantie schützt nicht nur gegen die Aufhebung der Gemeinde, sondern auch gegen die existenzbedrohende Aushöhlung ihres Status durch die Kantone.

Einige Kantone haben die Gemeinden in der Verfassung namentlich aufgeführt, andere in einem Gemeindegesetz. Je nach Rechtsgrundlage sind so unterschiedliche Verfahren nötig, um Gemeinden zu fusionieren.

Nur in wenigen Kantonen gibt es Rechtsnormen, die explizit Fusionen behandeln. Der Kanton Tessin hat als Ausnahme bereits seit 1945 ein eigenes Fusionsgesetz. In der Regel wird dabei von den Kantonen vor allem das Verfahren zur Ausrichtung von finanziellen Beiträgen behandelt. Dahinter steht die Annahme, dass Fusionen die Kantone finanziell entlasten können.

Art. 71 des Ausführungsreglements vom 20. Oktober 1998 zum Gesetz über die Gemeinden des Kantons Freiburg sieht beispielsweise vor, dass der Kanton Freiburg einen Zusammenschluss durch Zahlung eines Förderungsbeitrages unterstützen kann: „Fördert der Kanton einen Zusammenschluss durch Zahlung eines Förderungsbeitrages, so wird dieser aufgrund von drei Kriterien berechnet: der Verschuldung, der budgetmässigen Auswirkungen und der unterschiedlichen Infrastrukturausstattung.“

Im Kanton Tessin sieht Art. 13 des Gesetzes vom 6. März 1945 über Gemeindefusionen vor, dass der Kanton Sanierungsbeiträge leisten kann, wenn die schlechte finanzielle Lage einer Gemeinde ein Hindernis für eine Fusion darstellt. Es ist sogar möglich, dass für eine begrenzte Zeitdauer die beteiligten Gemeinden ihre Steuerfussunterschiede beibehalten können. Die 1998 veröffentlichte Studie über Gemeindefusionen enthält auch einen Vorschlag für ein neues Gemeindegesetz. Art. 8 und 21 ff. sehen bei Fusionen vor, dass der Kanton Beiträge ausbezahlt, um die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu reduzieren (Maximalsteuerfuss von 100 Prozent) und einen Selbstfinanzierungsgrad zwischen 10 und 15 Prozent zu sichern.

In Art. 93 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden steht: „Der Kanton fördert die Eingemeindung. Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, richtet er den Gemeinden zu diesem Zweck einen Beitrag aus.“

## 6.2 Argumente für und gegen Gemeindefusionen

Ausgangspunkt der Fusionsdiskussion sind in der Regel Vermutungen über optimale Gemeindegrößen. In der ökonomischen Literatur wird denn auch verschiedentlich behauptet, dass die Einwohnerzahl das entscheidende Kriterium für die Bestimmung einer optimalen Grösse einer Gebietskörperschaft sei: „(...) the relevant factor is population (...)“ (King 1996: 56).

In der schweizerischen Literatur wird beispielsweise auf Berechnungen von Hans Peter Fagagnini aus dem Jahre 1974 verwiesen, der für den Kanton St. Gallen vermutet, dass eine Gemeinde erst ab etwa 3000 Einwohnern kostenoptimal geführt werden könne (vgl. Fagagnini 1974: 184).

In anderen Ländern wird teilweise von deutlich grösseren Mindestgrößen ausgegangen. So erachten beispielsweise die Deutschen Nassmacher und Nassmacher eine Mindestgrösse von zwischen 5000 und 50000 Einwohnern als ideal (vgl. 1979: 14). In den USA wird sogar von einer sinnvollen Mindestgrösse von 20000 bis 40000 Einwohnern gesprochen (vgl. Frenkel 1980: 8).

Die sehr unterschiedlichen Empfehlungen für Mindestgrößen in den einzelnen Ländern führt Frenkel zu einem kritischen Urteil: „(...) I think, that territorial reorganization plans show a considerable variety of minima, optima and maxima. Some of the variety may presumably be attributed to different structural and territorial variables. Yet I doubt whether this alone can explain such differences“ (Frenkel 1980: 12).

Befürworter wie auch Gegner von Gemeindefusionen beziehen sich in ihren Argumentationen jeweils auf ähnliche Überlegungen, gelangen aber zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen (vgl. dazu etwa Frenkel 1980: 12 ff., Frenkel 1999: 103, Dafflon 1998: 139 ff., Council of Europe 1995: 31 ff., Keating 1995: 117 ff., Della Santa 1998, de Spindler 1998: 270 f. und Frey

1997). Eine mögliche Einteilung wäre nach folgenden Kriterien möglich (vgl. Keating 1995: 117 ff):

- Effizienzargumente: Bei welcher Gemeindegrösse können benötigte Dienstleistungen in gewünschter Qualität zu den günstigsten Kosten erstellt werden?
- Demokratieargumente: Welche Struktur schafft die Grundlage für eine bestmögliche Steuerung der Exekutive und Verwaltung durch die Bürger?
- Verteilungsargumente: Welche Struktur ermöglicht die bestmögliche Verteilung von Dienstleistungen und Steuerlasten innerhalb eines Staates?
- Entwicklungsargumente: Mit welchen Strukturen ist Wirtschaftswachstum möglich?

Nachfolgend wird auf die einzelnen Argumentkategorien näher eingegangen. Dabei werden jeweils die Argumente für und gegen Fusionen aufgezeigt. Die einzelnen Kategorien können nicht immer trennscharf unterschieden werden.

Effizienzargumente für Fusionen:

- Von den Zusammenlegungen wird erwartet, dass sie die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern: Die Qualität der Dienstleistungen werde höher und die Kosten könnten gesenkt werden. Nicht die staatlichen Leistungen an sich seien in Frage zu stellen, sondern die Strukturen.
  - Die Qualität werde höher, weil grössere Gemeinden Leistungen anbieten könnten, welche die Leistungsgrenzen der bisherigen kleinen Gemeinden überschreiten (z. B. im Kulturbereich). Zudem werde die Aufgabenerfüllung professioneller („Mehr, besser, billiger“).
  - Eine Fusion senke die Kosten, da kleine Gemeinden Skalenerträge nicht optimal ausnutzen könnten. Alle Stellen würden in kleinen Gemeinden beispielsweise durch je eine Person besetzt, die nicht ausgelastet sei. Durch eine Fusion könnten mittelfristig Schulden abgebaut und auch die Steuern gesenkt werden.

Effizienzargumente gegen Fusionen:

- Neben „Economies of scale“ gebe es auch „Diseconomies of scale“. Studien zeigten, dass nach einer Fusion in der Regel kein Personal abgebaut werde. Zudem seien die Personalkosten in grösseren Gemeinden höher als in kleinen Gemeinden, da das Personal nun mehr Verantwortung trage und auch entsprechend höhere Löhne erhalte. Die Bürokratie nehme tendenziell zu (Stabsstellen werden geschaffen usw.). Freiwilligenarbeit werde vermehrt durch fest angestelltes Personal erledigt. Die Komplexität der Aufgabenerfüllung und auch der Informations- und Koordinationsaufwand nehmen zu.

- Die Public Choice-Theorie geht davon aus, dass es für jede Aufgabe eine optimale Gebietsgrösse gibt. Durch den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden werde dieses Prinzip nicht umgesetzt, da für eine Schule vielleicht sinnvollerweise zwei Gemeinden zusammenarbeiten sollten, aber für ein Spital deren zehn. Eine Fusion berücksichtige diese unterschiedlichen Optima nicht.
- Fusionierte Gemeinden passten ihren Leistungsstandard in der Regel an das Niveau derjenigen Gemeinde an, die zuvor den höchsten Standard hatte.
- Es wird auch gesagt, dass „je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer ist der Pro-Kopf-Aufwand“ (Arn 1999: 244). Die Verhältnisse in kleineren Gemeinden seien überschaubarer und die Probleme weniger komplex als in grösseren. Viele Probleme könnten zudem rasch und unbürokratisch erledigt werden. Zudem werden die Leistungen nicht mit dem gleichen Perfektionsgrad erbracht, wie dies in grösseren Gemeinden der Fall sei. Da die kleinen Gemeinden tendenziell finanzschwach seien, müssten sie einfacher leben.
- Professionalität sei nicht abhängig von der Gemeindegrösse, sondern vom Engagement und dem Ausbildungsstand des Personals.

#### Demokratieargumente für Fusionen:

- Da kleine Gemeinden tendenziell Mühe haben, ihre politischen Ämter zu besetzen, könnten die Auswahlmöglichkeiten verbessert werden. Zudem werde die Attraktivität der Ämter steigen.
- Die Gemeindeaufteilung entspreche nicht mehr der Lebensrealität. Man wohne beispielsweise in der Agglomerationsgemeinde, arbeite aber in der Zentrumsgemeinde.
- Als Argument wird teilweise auch die Responsivität vorgebracht. Darunter versteht man die Fähigkeit einer Gemeinde, auf die Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung unmittelbar eingehen zu können. Es wird davon ausgegangen, dass grössere Gemeinden über professioneller ausgebildetes Personal verfügen und auch effektivere und effizientere Entscheidungswege haben. Zudem könne eine grössere Gemeinde mehr Ressourcen einsetzen, um auf die Anliegen der Stimmberechtigten zu reagieren.

Gassmann vermutet bei abnehmender Gemeindegrösse: „Für kommunalpolitische Akteure kann dann eine eher unspezifische Bereitstellung öffentlicher Güter – etwa in Form sichtbarer Prestigeobjekte – bei einer schlecht informierten Wählerschaft durchaus rational sein.“ (Gassmann 1993: 238). Als Gründe sieht er, dass es tendenziell eine Honorationenschicht gebe und keine richtigen Parteien mehr. Die Wähler würden dann nur nach wenigen Gesichtspunkten ihre Stimme abgeben und seien durch Uninformiertheit von der Politik abgekoppelt.

#### Demokratieargumente gegen Fusionen:

- Die politische Beteiligung der Bevölkerung sei in kleineren Gemeinden höher als in grösseren und das Zugehörigkeitsgefühl ebenfalls. Eine Univox-Befragung zeigt tatsächlich, dass die Identifikation mit der Gemeinde im Vergleich zum Kanton und Bund am höchsten ist (vgl. GfS 1997).
- Die Bestimmung einer allgemein gültigen optimalen Gemeindegrösse sei nur schwer möglich, da Fusionsentscheide eine Frage der Gewichtung unterschiedlicher Anforderungen an eine Gemeinde seien. Es handle sich um einen politischen Entscheid. Die Anzahl Einwohner sei dabei nur ein Kriterium unter vielen (vgl. Friederich et al. 1998: 26).

#### Verteilungsargumente für Fusionen:

- Durch eine Zusammenlegung zweier oder mehrerer Gemeinden soll die Abhängigkeit von der übergeordneten Staatsebene verringert und die Gemeindeautonomie ausgebaut werden. Gegenüber dem Kanton habe man zudem mehr Gewicht bei Verhandlungen.
- Der Kanton habe höhere Ausgaben, weil er viele finanzschwache Gemeinden im Finanzausgleich unterstützen und auch viele kleine Gemeinden beraten müsse. Es sei für den Kanton nicht möglich, mehr Aufgaben an die Gemeinden zu übertragen, weil auf die kleinen Gemeinden Rücksicht genommen werden müsse. Eine Fusion habe finanzausgleichende Wirkung.

#### Verteilungsargumente gegen Fusionen:

- Die finanzielle Entlastung des Kantons ist in den Augen einiger Autoren eine Fiktion, da zwei finanzschwache Gemeinden weiterhin finanzschwach bleiben. Zudem werde die Beratungsintensität tendenziell nicht abnehmen, da grössere Gemeinden zwar weniger, dafür umso komplexere Fragen durch die kantonalen Experten beantworten liessen.

#### Entwicklungsargumente für Fusionen:

- Durch eine Zusammenlegung gewinne die Gemeinde an Attraktivität und verbessere ihre Wettbewerbsposition, z. B. durch neu erschlossenes Bauland und eine professionellere Verwaltung.

Entwicklungsargumente gegen Fusionen:

- Eigenständige, kleinere Gemeinden könnten gezielter die lokale Wirtschaft fördern und die Entwicklung der Gemeinde fördern. In der aktuell laufenden Fusionsdiskussion zwischen Werthenstein und Wolhusen im Kanton Luzern befürchteten beispielsweise die Gegner einer Fusion in der Gemeinde Werthenstein, dass einzelne ihrer Ortsteile bei einer Fusion mit Wolhusen benachteiligt würden und auf die eigenen Entwicklungsbedürfnisse keine Rücksicht mehr genommen werde.

Zudem wird auch gesagt, dass, wenn bereits intensiv interkommunale Zusammenarbeit praktiziert werde, der Zusammenschluss ein logischer Schritt sei.

Die Beurteilung der einzelnen Argumente ist sehr schwierig. Die Autoren ziehen zur Begründung entweder theoretische Konzepte hinzu (z. B. aus der Mikroökonomie), vergleichen mit der Privatwirtschaft oder fügen erfolgreiche oder erfolglose Beispiele für Fusionen als Argumente an.

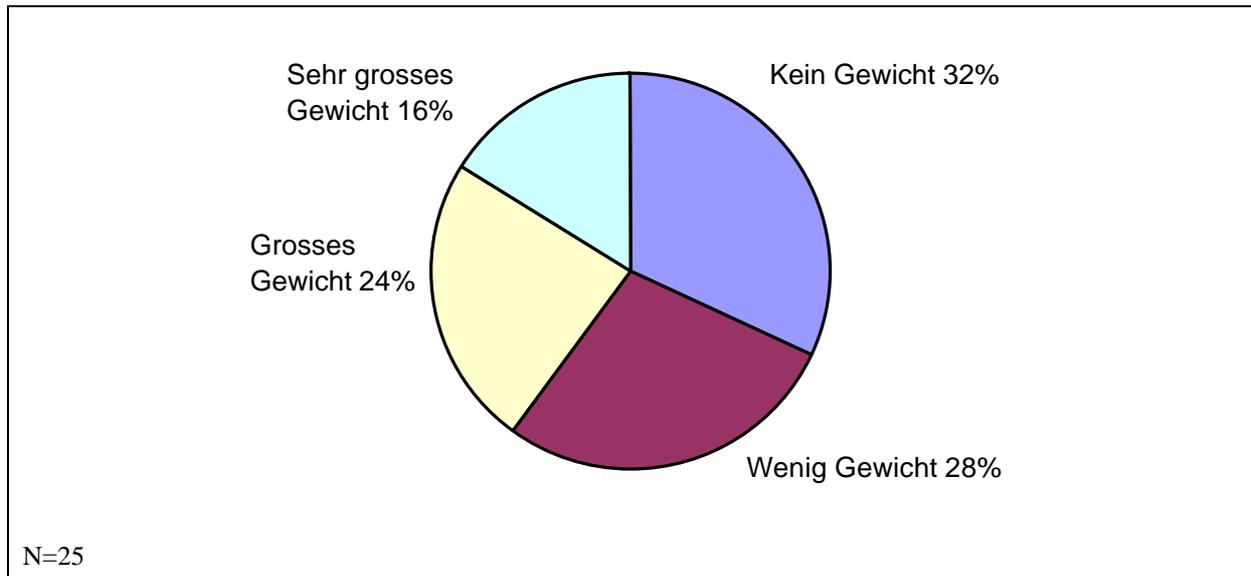
Interessanterweise kommen die Autoren, welche Metaanalysen der publizierten Literatur und von Projekten gemacht haben, zum Schluss, dass über den Nutzen von Fusionen nur situativ entschieden werden könne. Keating meint etwa: „There is no universal answer to the question of whether large structures or small ones are better. The answer will depend on the circumstances of particular cases (...)” (Keating 1995: 132). Eine andere die Effizienz untersuchende englische Metastudie kommt zum Schluss: „(...) there are sometimes links between the population size of local authorities and their costs or performance. However, such links are of many different kinds” (Travers et al. 1993 : 54).

## **6.3 Ergebnisse der empirischen Befragung**

### **6.3.1 Einschätzung durch die Kantone**

10 Kantone gaben in der Kantonsbefragung anfangs 1998 an, dass sie der Zusammenlegung von Gemeinden zur Zeit grosses oder sehr grosses Gewicht beimessen (vgl. Abbildung 6.1).

Abbildung 6.1: Gewicht, das Kantone Fusionen beimessen



In 4 Kantonen (Luzern, Thurgau, Tessin, Jura) misst der Kanton den Fusionen sehr grosses Gewicht bei, in 6 weiteren ist grosses Interesse vorhanden (Zürich, Bern, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Graubünden) und in 7 Kantonen wenig (Schwyz, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Waadt, Wallis). Gar kein Gewicht wird Fusionen in 8 Kantonen zugeordnet (Uri, Obwalden, Zug, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Neuenburg). Es handelt sich dabei um Kantone mit wenig Gemeinden.

Neben den bereits diskutierten Kantonen Freiburg, Thurgau und Tessin, in denen die Reformprojekte schon vor längerer Zeit gestartet worden sind, und die auch schon Fusionen durchgeführt haben, beabsichtigt neuerdings auch der Kanton Luzern mit einem umfangreichen Projekt die Zahl der Gemeinden auf die Hälfte zu reduzieren und Kooperationen zu fördern. Das Projekt ist eines der ambitionsesten in der Schweiz: Es beinhaltet eine Struktur- und Verwaltungsreform, eine Entflechtung von Kantons- und Gemeindeaufgaben und eine Ausgaben- und Einnahmenneuverteilung. Zur Zeit wird im Hinblick auf die Förderung von Gemeindefusionen ein Verfassungsartikel erarbeitet. Die Aufgabenneuverteilung und der neue Finanzausgleich sind in Vernehmlassung. Zudem laufen eine grössere Anzahl Teilprojekte, welche eine Intensivierung der Zusammenarbeit zum Ziel haben oder Fusionen vorbereiten. Im Kanton Luzern sind von den Gemeinden auch mehrere Studien in Auftrag gegeben worden, welche die Auswirkungen von Fusionen prüfen. Sie gelangen dabei je nach untersuchter Gemeinde zu unterschiedlichen Empfehlungen (vgl. etwa Moos 1998: 66 ff. und Kanton Luzern 1998).

Diskutiert werden Fusionen in jüngster Zeit nicht nur im Zusammenhang mit Gemeinden, sondern auch Kantonsfusionen stehen zur Debatte, wobei die diesbezüglichen Vorschläge noch keine breite Diskussion in der Bevölkerung ausgelöst haben (vgl. etwa Schuler et al. 1999: 92 ff. und Kriesi 1998: 237).

10 Kantone können durch einen kantonalen Beschluss autoritativ Gemeinden fusionieren. In den übrigen 16 Kantonen sind den kantonalen Behörden bei Fusionen die Hände gebunden: Die Gemeinden müssen einer Fusion ebenfalls zustimmen. 5 Kantone unterstützen Gemeindefusionen durch materielle Anreize, d. h. durch finanzielle Beiträge. Neben den 12 Kantonen, welche Fusionsprojekte verwirklicht haben, gibt es auch misslungene Territorialveränderungen: 35 Prozent der Kantone geben an, dass im Kanton seit 1945 Fusionsprojekte von Gemeinden erfolglos abgebrochen werden mussten.

An eine optimale Mindest-Gemeindegrösse glauben nur 3 Kantone (2 Mal wird eine Mindestgrösse von 1000 Einwohner genannt, 1 Mal 3000 Einwohner). Die Mehrzahl der Kantone glaubt nicht, dass es eine sinnvolle Minimalgemeindegrösse gibt.

Die Anzahl der Gemeinden in einem Kanton beeinflusst die Fusionsdiskussion. Der Kanton ist bei vielen Gemeinden auf seinem Hoheitsgebiet vermehrt an Fusionen interessiert. Wenn der Kanton den Eindruck hat, dass die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tendenziell an Leistungsgrenzen stossen, ergreift er ebenfalls überdurchschnittlich oft die Initiative für Gemeindefusionen (vgl. Tabelle 6.2. Die Tabelle zeigt den Zusammenhang zwischen einzelnen Kennzahlen der Kantone und der Frage, ob der Zusammenschluss von Gemeinden im Kanton ein Diskussionsthema sei. Die Kantone konnten hier antworten mit „sehr aktuell“, „wird zum Teil diskutiert“ und „kein Thema“.).

Das Gleiche trifft auf Kantone zu, in denen überdurchschnittlich viele Gemeinden in den letzten drei Jahren (1994-1996) mit einem Defizit abgeschlossen haben. Zudem sehen einerseits vor allem grössere Schweizer Kantone einen Bedarf für Gemeindefusionen und andererseits solche Kantone, in denen die Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Gemeinde- und Kantonsausgaben hoch sind. Erstaunlich ist hingegen, dass kleine Gemeinden statistisch gesehen keinen Grund für vermehrtes Fusionsinteresse der Kantone darstellen.

Tabelle 6.2: Zusammenhang zwischen Finanz- und Strukturkennzahlen und dem beabsichtigten Zusammenschluss von Gemeinden aus Sicht der Kantone

Finanz- und Strukturkennzahlen der einzelnen Kantone	Zusammenhang mit der Reformaktivität „Zusammenschluss Gemeinden“ (Lambda) (Antworten der Kantonsverwaltung)
Grösse des Kantons - Einwohner im Kanton	0,40 *
Gemeindestruktur im Kanton - Anzahl Gemeinden im Kanton - Einwohnerzahl pro Gemeinde (Median)	0,53 ** 0,27
Finanzielle Situation der Kantone und Gemeinden - Prozentsatz der Gemeinden mit Defizit in den vergangenen drei Jahren - Finanzkraft 1996/97 des Kantons - Anteil der Gemeindeausgaben im Verhältnis zu den Kantons- und Gemeindeausgaben	0,43 * 0,20 0,40 *
Vollzugsprobleme der Gemeinden - Schwierigkeiten der Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben aus Sicht des Kantons	0,31 *
<p>** : starker Zusammenhang (Lambda ab 0,5) * : schwacher Zusammenhang (Lambda ab 0,3) N=24</p> <p>Das Bestimmtheitsmass <math>\lambda^2</math> (Lambda) erklärt, wie viele Prozent Fehlerreduktion bei der Vorhersage der abhängigen Variable durch die Kenntnis der unabhängigen Variable erzielt werden. Lambda liegt zwischen 0 und 1. Ein Wert von 0,3 bedeutet beispielsweise, dass die Vorhersage der abhängigen Variable um 30 Prozent verbessert werden kann, wenn die unabhängige Variable bekannt ist. In diesem Fall heisst dies, dass die Kenntnis der Strukturkennzahl eines Kantons eine 30 Prozent bessere Voraussage erlauben würde, wie ein einzelner Kanton auf die Frage geantwortet hat, ob Fusionen im Kanton ein Thema seien.</p>	

### 6.3.2 Einschätzung durch die Gemeinden

#### 6.3.2.1 Stellenwert der Fusionen

In den Schweizer Gemeinden sind Diskussionen über Gemeindefusionen kein Tabu, wie die Gemeindebefragung Ende 1998 zeigt: 18,2 Prozent aller Gemeinden haben bereits über einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert (vgl. Tabelle 6.3). Dabei fällt auf, dass es sich mehrheitlich um kleinere Gemeinden handelt (weniger als 1000 Einwohner). Überdurchschnittlich interessiert zeigen sich zudem die grossen Gemeinden mit mehr als 25000 Einwohnern.

Tabelle 6.3: Fusionsdiskussion, nach Gemeindegrösse

Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert?		
Gemeindegrösse	Anzahl	In Prozent
Bis 100	36	29,0
101-250	71	23,4
251-500	88	21,3
501-1000	86	18,1
1001-2000	70	16,0
2001-5000	62	14,7
5001-10000	17	11,6
10001-25000	8	9,2
Ab 25001	4	19,0
Alle Gemeinden (N=2432)	442	18,2

Konkrete Fusionsabsichten haben 7,9 Prozent aller Schweizer Gemeinden (vgl. Tabelle 6.4). Es handelt sich dabei überdurchschnittlich oft um Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und Städte ab 25000 Einwohnern.

Tabelle 6.4: Konkrete Fusionspläne, nach Gemeindegrösse

Bestehen konkrete Fusionspläne/-absichten?		
Gemeindegrösse	Anzahl	In Prozent
Bis 100	25	20,5
101-250	32	10,7
251-500	39	9,6
501-1000	32	6,8
1001-2000	29	6,6
2001-5000	20	4,8
5001-10000	8	5,5
10001-25000	3	3,4
Ab 25001	2	9,5
Alle Gemeinden (N=2412)	190	7,9

### 6.3.2.2 Finanzielle Lage der fusionsinteressierten Gemeinden

Die Gemeinden, welche die Möglichkeit einer Fusion diskutiert haben oder bereits konkrete Fusionspläne verfolgen, stehen finanziell weniger gut da als der schweizerische Durchschnitt. Tabelle 6.5 soll dies beispielhaft verdeutlichen: Gemeinden mit konkreten Fusionsplänen haben in den vergangenen drei Jahren (1995-1997) öfters mit einem Aufwandüberschuss abgeschlossen als die Vergleichsgemeinden.

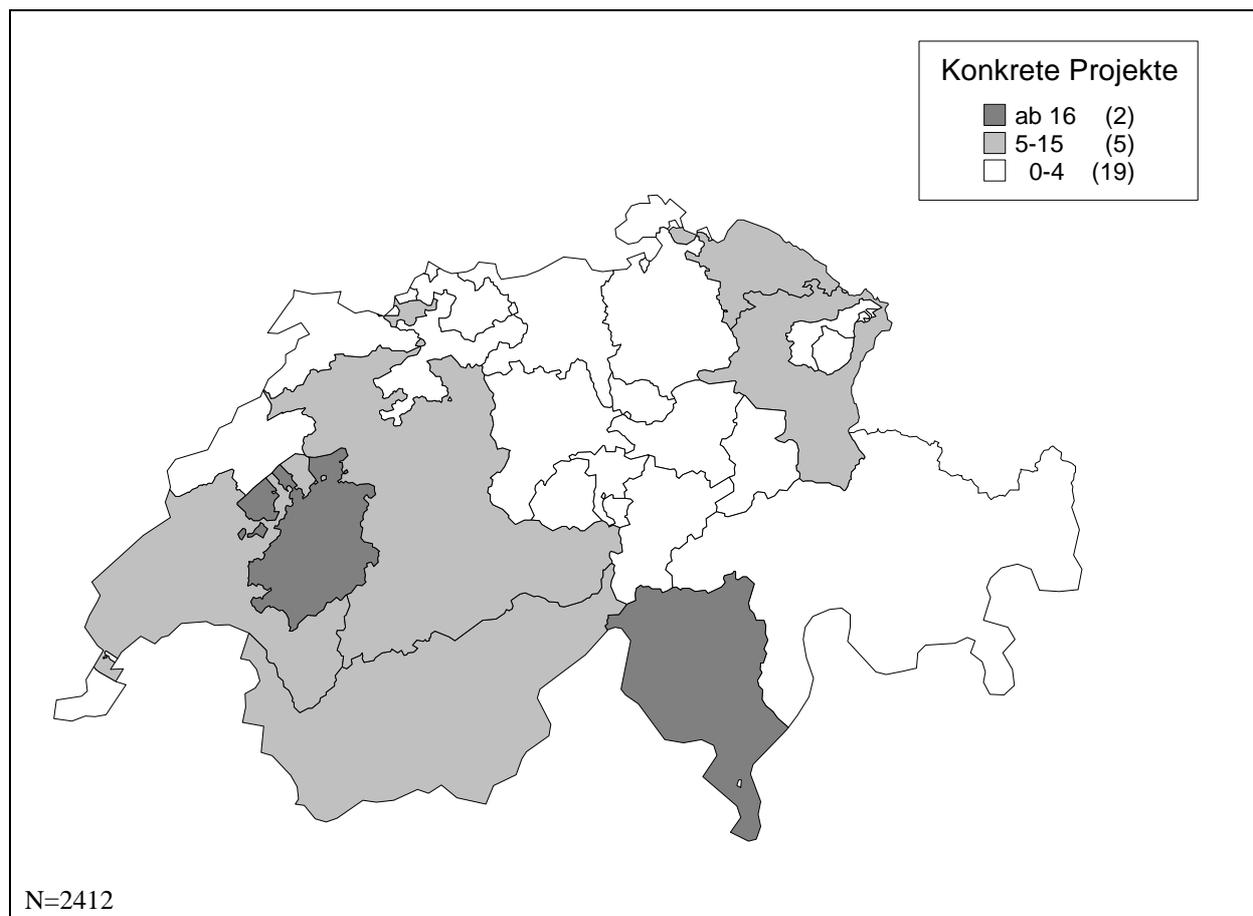
Tabelle 6.5: Konkrete Fusionspläne, nach Rechnungsabschluss

Bestehen konkrete Fusionspläne/-absichten?		
Rechnungsabschlüsse in den letzten drei Jahren	Ja	
	Anzahl	In Prozent
Aufwandüberschuss	82	10,9
Ausgeglichen	55	8,1
Ertragsüberschuss	49	5,3
Alle Gemeinden (N=2356)	186	7,9

### 6.3.2.3 Regionale Verteilung der Fusionsprojekte

Am meisten Fusionsprojekte gibt es im Kanton Tessin: 85 Gemeinden befinden sich in der Planungsphase, was einem Anteil von 43,4 Prozent aller antwortenden Tessiner Gemeinden entspricht (vgl. Abbildung 6.2).

Abbildung 6.2: Fusionspläne in den einzelnen Kantonen



Auch der Kanton Freiburg zeigt sich fusionsfreudig (36 Gemeinden). Es sind die beiden Kantone, in denen von Seiten der kantonalen Regierung die Zusammenlegung von Gemeinden intensiv durch kantonale Projekte gefördert wird. Die politische Absichtserklärung der Kantone wird dabei durch gesetzliche Grundlagen und materielle Fusionsanreize unterstrichen.

Vereinzelte Fusionsprojekte gibt es in 14 weiteren Kantonen. Dabei handelt es sich ausser in den Kantonen Bern, Wallis, Waadt und Thurgau um wenige Fälle pro Kanton.

Es fällt auf, dass in Kantonen mit vielen Gemeinden nicht unbedingt ein ausgeprägter Fusionsseifer zu beobachten ist. Im Kanton Zürich mit 142 antwortenden Gemeinden gibt nur 1 Gemeinde an, konkrete Fusionsabsichten zu haben. Im Kanton Graubünden mit 175 Gemeinden sind es nur deren 2. Auch im Kanton Aargau mit 192 antwortenden Gemeinden interessieren sich nur 4 für Fusionen. Keine oder nur sehr wenige Projekte gibt es zudem in den Zentralschweizer Kantonen.

#### 6.3.2.4 Initiant von Fusionsprojekten

Der Anstoss für Fusionsdiskussionen und geplante oder schon realisierte Projekte kommt etwa gleich häufig vom Kanton wie von der Gemeindeexekutive, d. h. vom Gemeinderat oder Gemeindepräsidium (vgl. Tabelle 6.6).

In den Gemeinden ab 10000 Einwohnern ergreifen die Parteien, Legislativmitglieder und auch die Verwaltung überdurchschnittlich oft die Initiative für solche Projekte. Dies ist nicht erstaunlich, denn Parlamente sind in der Regel eher in grösseren Gemeinden anzutreffen. Parteien werden vermutlich auch erst in grösseren Gemeinden überdurchschnittlich aktiv.

Tabelle 6.6: Initianten von Fusionsdiskussionen und –projekten

	Gemeindegrösse	
	Bis 10000	Ab 10001
	In Prozent	
Gemeindepräsident/in	35,5	36,4
Legislativmitglied(er)	3,9	18,2
Exekutivmitglied(ern)	40,8	45,5
Gemeindeschreiber/in	16,0	13,6
Verwaltung	10,5	4,5
Engagierte (nicht organisierte) Bürger	12,9	18,2
Verband	2,7	0,0
Partei(en)	4,9	22,7
Kanton	37,1	22,7
Medien	3,5	4,5
Wissenschaftler	0,4	4,5
Externe Berater	2,1	0,0

N=534; Mehrfachnennungen waren möglich

### 6.3.2.5 Einschätzung der Reformfreudigkeit

Alle Gemeinden (auch Gemeinden, welche kein Projekt planen) wurden gefragt, ob für die Exekutive, Verwaltung oder die Bevölkerung ein Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden vorstellbar sei (vgl. Tabelle 6.7).

Die befragten Gemeindeglieder glauben, dass die Verwaltung Territorialreformen gegenüber am aufgeschlossensten sei. Die italienisch- und französischsprachigen Gemeinden zeigen hier überdurchschnittliche Werte. Auch den Exekutiven wird eine gewisse Reformfreudigkeit zugeschrieben. Vor allem die Tessiner Gemeindebehörden scheinen gegenüber Gemeindefusionen aufgeschlossen. Zudem trifft dies auch auf die Städte mit mehr als 25000 Einwohnern zu.

Kritisch eingestellt ist nach Ansicht der Befragten hingegen die Bevölkerung. Nur 4,7 Prozent der antwortenden Gemeindeglieder vermuten etwa, dass die Einwohnerinnen und Einwohner sich eine Fusion gut vorstellen könnten. Die Einschätzung ist bei den deutschsprachigen Gemeindegliedern am skeptischsten. In den französisch- und italienischsprachigen Gemeinden glauben doppelt so viele Gemeindeglieder, dass die Bevölkerung Fusionen unterstützen würde.

Die Behauptung konnte in einer parallel durchgeführten Bevölkerungsbefragung in den aargauischen Gemeinden Endingen (1749 Einwohner; Steuerfuss 119 Prozent) und Unterendingen (370 Einwohner; Steuerfuss 110 Prozent) nicht bestätigt werden. Bei einer Rücklaufquote von 44,5 Prozent können sich in Endingen 77,3 Prozent eine Fusion mit Unterendingen vorstellen und im wohlhabenderen und kleineren Unterendingen immer noch 28,9 Prozent (vgl. Fivaz et al. 1999).

Tabelle 6.7: Einschätzung der Gemeindeglieder zur Vorstellbarkeit einer Fusion für die Exekutive, Verwaltung und Bevölkerung, nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Gemeinderat	Verwaltung	Bevölkerung
Bis 100	2,2	2,6	1,9
101-250	2,1	2,6	1,8
251-500	2,1	2,4	1,8
501-1000	2,0	2,4	1,7
1001-2000	1,9	2,4	1,7
2001-5000	2,0	2,4	1,8
5001-10000	2,1	2,4	1,8
10001-25000	2,0	2,2	1,7
Ab 25001	2,7	2,9	2,4
Alle Gemeinden (N zwischen 2004 und 2259)	2,0	2,4	1,8

4: gut vorstellbar – 3: eher vorstellbar – 2: eher nicht vorstellbar – 1: nicht vorstellbar – Angabe der Mittelwerte

Die Einschätzung der Gemeindeschreiber mag zwar tendenziell richtig sein, die Befragung in Endingen/Unteringen und auch diverse erfolgreich durchgeführte Fusionsprojekte zeigen aber, dass die Bevölkerung Fusionen gegenüber nicht a priori so kritisch gegenüber eingestellt ist, wie dies die Verwaltung vermutet.

### 6.3.2.6 Argumente für und gegen Fusionen

Die Gemeindeschreiber wurden befragt, welche Gründe ihrer Meinung nach für eine Fusion sprechen und welche dagegen. Als Pro-Argumente wurden vor allem wirtschaftliche Überlegungen angeführt (vgl. Tabelle 6.8): Die Gemeindeschreiber glauben an eine professionellere, billigere und qualitativ bessere Leistungserstellung. Zudem erhielten die Gemeinden gegenüber dem Kanton mehr Gewicht. Ein weiterer Grund ist in den Augen der Gemeindeschreiber die Schwierigkeit vor allem von kleineren Gemeinden, Nachfolger für politische Ämter zu finden.

An eine Senkung des Steuerfusses glauben nur wenige, und auch das Argument des Standortvorteils ist eher nebensächlich. Interessanterweise wird auch die schon bislang praktizierte Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden nur relativ selten als Pro-Argument für Gemeindefusionen angeführt.

Tabelle 6.8: Pro-Argumente für Fusionen

	Schweiz	
	Anzahl	In Prozent
Möglichkeit zur Professionalisierung	1181	51,3
Senkung der Kosten	1117	48,5
Schwierigkeiten, Kandidaten für politische Ämter zu finden	885	38,5
mehr Gewicht gegenüber dem Kanton	884	38,4
Qualitätssteigerung der angebotenen Leistungen	828	36,0
mengenmässige Steigerung der angebotenen Leistungen	676	29,4
Überforderung bei Erbringung gewisser Leistungen	550	23,9
Koordination wird vereinfacht	543	23,6
Zusammenarbeit wird jetzt schon intensiv praktiziert	449	19,5
Zusammenarbeit mit Kanton wird besser	311	13,5
Gemeindeaufteilung entspricht nicht mehr der Lebensrealität	300	13,0
Standort-/Wettbewerbsvorteile	272	11,8
Steuerfuss wird sinken	237	10,3
andere	47	2,0
keine	360	15,6

Gegen eine Fusion sprechen nach Ansicht der Gemeindeschreiber vor allem Gründe der Verbundenheit mit der Gemeinde (vgl. Tabelle 6.9). Es sei zu befürchten, dass die Bürgernähe und die Identifikation mit der Gemeinde verloren gehe. Zudem verliere die Gemeinde als Kernzelle der Demokratie an Bedeutung. Die Gemeindeschreiber geben sich zudem überzeugt, dass die bisherigen Formen der Zusammenarbeit genügen.

Tabelle 6.9: Contra-Argumente gegen Fusionen

	Schweiz	
	Anzahl	In Prozent
Bürgernähe geht verloren	1682	71,9
Identifikation mit der Gemeinde geht verloren	1409	60,2
Gemeinde als Kernzelle der Demokratie verliert an Bedeutung	1361	58,2
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden genügt	1287	55,0
kaum Sparpotential ersichtlich	874	37,4
Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse	853	36,5
jetzige Gemeindeglieder werden in die Minderheit versetzt	848	36,2
historische Grenzen können nicht abgebaut werden	614	26,2
teilweise Abkehr vom Milizsystem wird notwendig	528	22,6
Steuerfuss wird steigen	455	19,4
Örtlichkeiten machen einen Zusammenschluss sinnlos	390	16,7
starker Anstieg des Verwaltungsaufwands	368	15,7
keine Leistungssteigerung möglich	319	13,6
andere	50	2,1
keine	85	3,6

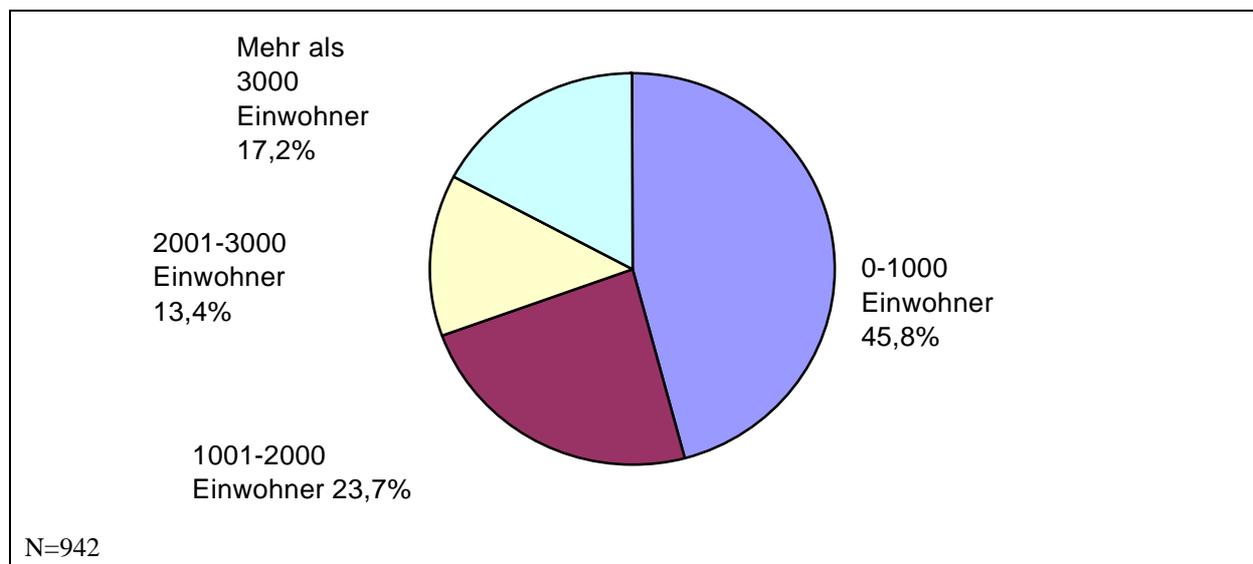
### 6.3.2.7 Minimale Gemeindegrösse

38,2 Prozent der Gemeindeschreiber glauben, dass es eine sinnvolle minimale Gemeindegrösse gibt. Die Mehrheit ist dagegen überzeugt, dass keine allgemeine Aussage über eine Mindestgrösse gemacht werden könne.

Für knapp die Hälfte der Gemeindeschreiber (45,8 Prozent), welche glauben, es gebe eine sinnvolle Mindestgrösse, liegt diese bei weniger als 1000 Einwohnern, für weitere 23,7 Prozent zwischen 1001 und 2000 Einwohnern und für 13,4 Prozent zwischen 2001 und 3000 Einwohnern. 17,2 Prozent dieser Gemeindeschreiber glauben, dass die kleinsten Gemeinden mehr als 3000 Einwohner zählen sollten (vgl. Abbildung 6.3). Die Ergebnisse zeigen, dass die Gemeindeschreiber überzeugt sind, dass auch kleinere Gemeinden eine Zukunft haben.

In der Schweiz weisen die Hälfte aller Gemeinden weniger als 842 Einwohner auf, aber nur rund ein Viertel der Gemeindeführer, die eine minimale Gemeindegrösse befürworten, glauben, dass die minimale sinnvolle Gemeindegrösse unter dieser Einwohnerzahl liege.

Abbildung 6.3: Minimale sinnvolle Gemeindegrösse. Antworten der Gemeinden, welche glauben, es gebe eine minimale sinnvolle Gemeindegrösse



#### 6.3.2.8 Gewünschte Rolle des Kantons

Die Mehrheit der Gemeinden in der Schweiz erwartet, dass der Kanton die Gemeinden bei Fusionsvorhaben berät und unterstützt, falls die Gemeinden dies wünschen (vgl. Tabelle 6.10). Eine aktive Rolle des Kantons wird mehrheitlich abgelehnt. Nur 3,8 Prozent der Gemeinden erachten eine Zwangsmöglichkeit als sinnvoll und weitere 22,3 Prozent können sich eine aktivere Rolle des Kantons vorstellen, aber nur mit „sanften Massnahmen“.

Die Haltung ist je nach Gemeindegrösse sehr unterschiedlich. 20 Prozent der Städte mit mehr als 25000 Einwohnern unterstützen die Zwangsmöglichkeit und weitere 50 Prozent eine aktive Rolle.

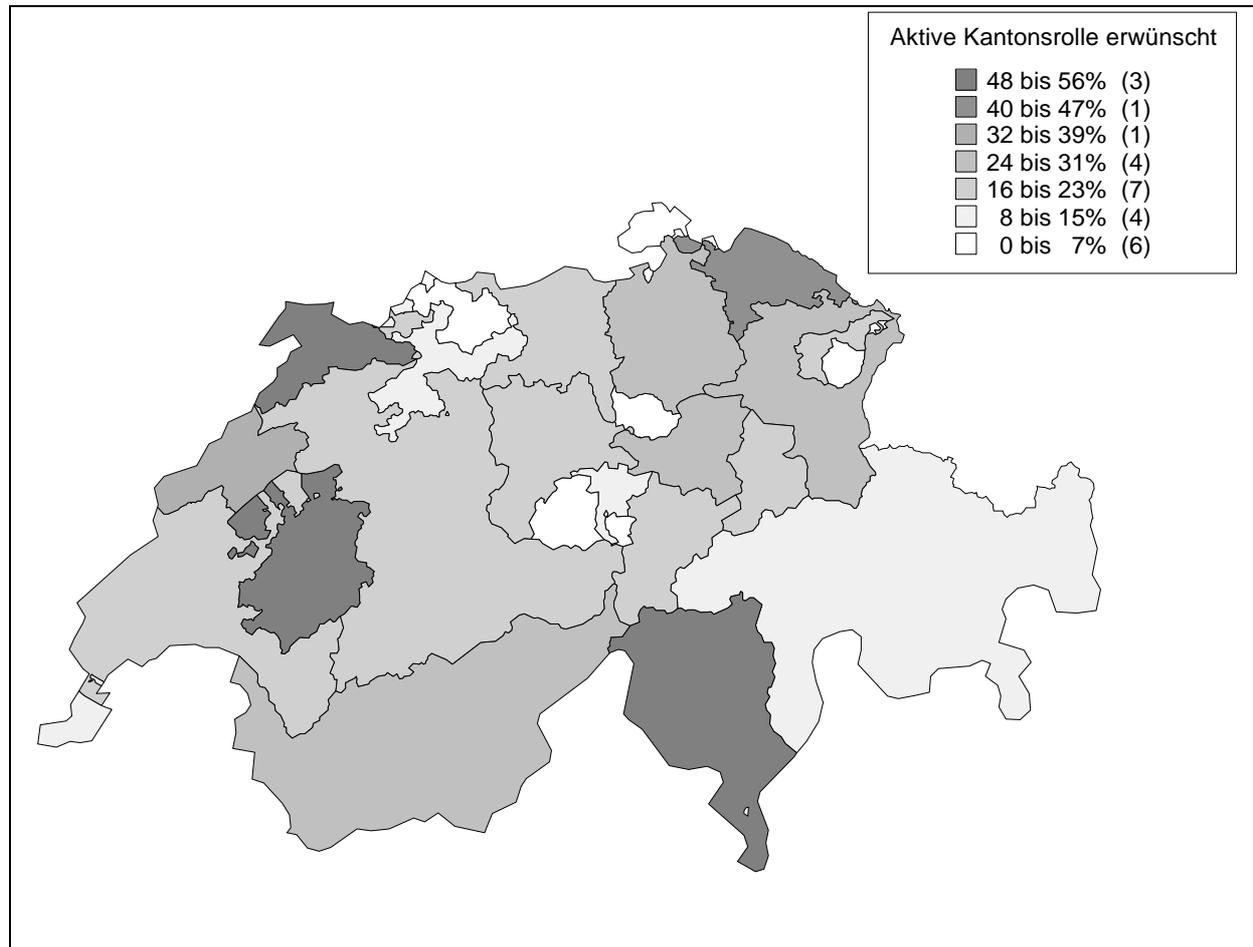
Tabelle 6.10: Gewünschte Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen, nach Gemeindegrösse

Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen								
Gemeindegrösse	aktiv Rolle mit Zwangsmöglichkeit		aktive Rolle, aber sanft		Beratung und Unterstützung, falls gewünscht		geht Kanton nichts an	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
Bis 100	7	6,1	18	15,8	55	48,2	34	29,8
101-250	5	1,8	53	18,6	176	61,8	51	17,9
251-500	4	1	89	22,2	248	61,8	60	15,0
501-1000	8	1,7	82	17,9	290	63,3	78	17,0
1001-2000	20	4,7	87	20,5	258	60,8	59	13,9
2001-5000	27	6,7	108	26,7	222	55,0	47	11,6
5001-10000	10	7,1	42	30,0	68	48,6	20	14,3
10001-25000	3	3,7	30	37,0	39	48,1	9	11,1
Ab 25001	4	20,0	10	50,0	4	20	2	10,0
Alle Gemeinden (N=2327)	88	3,8	519	22,3	1360	58,4	360	15,5

Sehr kleine Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern denken überdurchschnittlich oft, dass Fusionen den Kanton nichts angehen. Eine kritische Rolle gegenüber dem Kanton ist grundsätzlich bei Gemeinden bis 1000 Einwohnern anzutreffen.

Eine aktive Rolle des Kantons (mit Zwang oder sanft) wird interessanterweise vor allem in den Kantonen Tessin und Freiburg gewünscht, also in Kantonen, in welchen bereits kantonsinitiierte Reformprojekte laufen (vgl. Abbildung 6.4).

Abbildung 6.4: Gemeinden, welche eine aktive Rolle (mit Zwang oder sanft) des Kantons bei Gemeindefusionen wünschen, nach Kanton



#### 6.4 Zusammenhang zwischen interkommunaler Zusammenarbeit und Fusionen

Von Interesse ist der Zusammenhang zwischen der bisher praktizierten interkommunalen Zusammenarbeit und der Einstellung gegenüber Fusionen. Eine allfällige diesbezügliche Korrelation könnte ein Indiz dafür sein, ob interkommunale Zusammenarbeit eine Vorstufe von Fusionen ist.

Dazu wurde ein Kooperationsindex gebildet, der aussagt, in wie vielen Bereichen die Gemeinde mit anderen Gemeinden zusammenarbeitet (aus einer Liste mit 32 möglichen Zusammenarbeitsbereichen).

Sowohl bei der Frage, ob schon über einen Zusammenschluss mit anderen Gemeinden diskutiert wurde, als auch bei der weitergehenden Frage, ob konkrete Fusionspläne bestehen, zeigen sich Gemeinden reformfreudiger, welche schon jetzt überdurchschnittlich intensiv mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten.

Tabelle 6.11 zeigt den Zusammenhang zwischen der Intensität der Zusammenarbeit und Fusionsdiskussionen.

Tabelle 6.11: Zusammenhang zwischen Fusionsdiskussionen und der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit

Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert?		
Intensität der Zusammenarbeit	Ja	
Anzahl Bereiche	Anzahl	In Prozent
Bis 5	89	14,4
6-10	168	15,6
11-15	132	23,9
16-20	34	33,0
21-25	9	27,3
Ab 26	10	21,7
Alle Gemeinden (N=2432)	442	18,2

Wer in mehr als 10 Bereichen zusammenarbeitet (das ist über dem schweizerischen Durchschnitt), hat klar überdurchschnittlich oft schon über einen Zusammenschluss diskutiert. Die bislang praktizierte überdurchschnittliche Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit wurde auch von jeder fünften Gemeinde als Grund für eine allfällige Fusionsdiskussion angegeben.

Überdurchschnittlich oft werden Fusionen zudem in Gemeinden diskutiert, die von sich sagen, sie praktizierten eine besonders innovative Form der Zusammenarbeit (vgl. Tabelle 6.12). Dies mag damit zusammenhängen, dass Gemeinden, welche nach neuen Formen der Zusammenarbeit suchen oder diese bereits praktizieren, grundsätzlich reformfreudiger sind. Andererseits mag die Fusion zwar diskutiert, diese Option aber zu Gunsten eines Ausbaus der interkommunalen Zusammenarbeit abgelehnt worden sein.

Tabelle 6.12: Zusammenhang zwischen Fusionsdiskussionen und innovativer Form der interkommunalen Zusammenarbeit

Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert?		
innovative/aussergewöhnliche Form der Zusammenarbeit	Ja	
	Anzahl	In Prozent
Ja	114	26,2
Nein	308	16,0
Alle Gemeinden (N=2358)	422	17,9

Nur geringen Einfluss auf Fusionsdiskussionen hat die Einführung von NPM (vgl. Tabelle 6.13). Sowohl bei Gemeinden, die bereits erste Gehversuche mit NPM unternommen haben, als auch bei Gemeinden, die konkrete NPM-Reformen planen, geschieht dies unabhängig von Fusionsvorhaben. Interne Managementreformen und Territorialreformen scheinen in keinem ursächlichen Zusammenhang zu stehen.

Tabelle 6.13: Zusammenhang zwischen Fusionsdiskussionen und NPM-Gehversuchen

Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert?		
Erste NPM-Gehversuche unternommen?	Ja	
	Anzahl	In Prozent
Nein	319	18,3
Ja	93	15,8
Alle Gemeinden (N=2432)	442	17,9

Gemeinden, die in den vergangenen Jahren über eine Fusion mit einer anderen Gemeinde diskutiert haben, messen Fusionen in zehn Jahren einen höheren Stellenwert bei als die übrigen Vergleichsgemeinden (vgl. Tabelle 6.14). Es ist zu vermuten, dass Fusionsdiskussionen einen langwierigen Prozess darstellen. Zudem mögen sich bei diesen Gemeinden die Rahmenbedingungen, welche zur Fusionsdiskussion geführt haben, nicht verändert haben, und die Gemeindeglieder befürchten, dass sich die kritischen Faktoren in Zukunft noch verschärfen könnten.

Tabelle 6.14: Zusammenhang zwischen Fusionsdiskussion und vermutetem zukünftigen Trend

Stellenwert in 10 Jahren: Zusammenlegung/Fusion von Gemeinden		
Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert?	grosses oder sehr grosses Gewicht	
	Anzahl	In Prozent
Nein	252	14,7
Ja	182	45,2
Alle Gemeinden (N=2117)	434	20,8

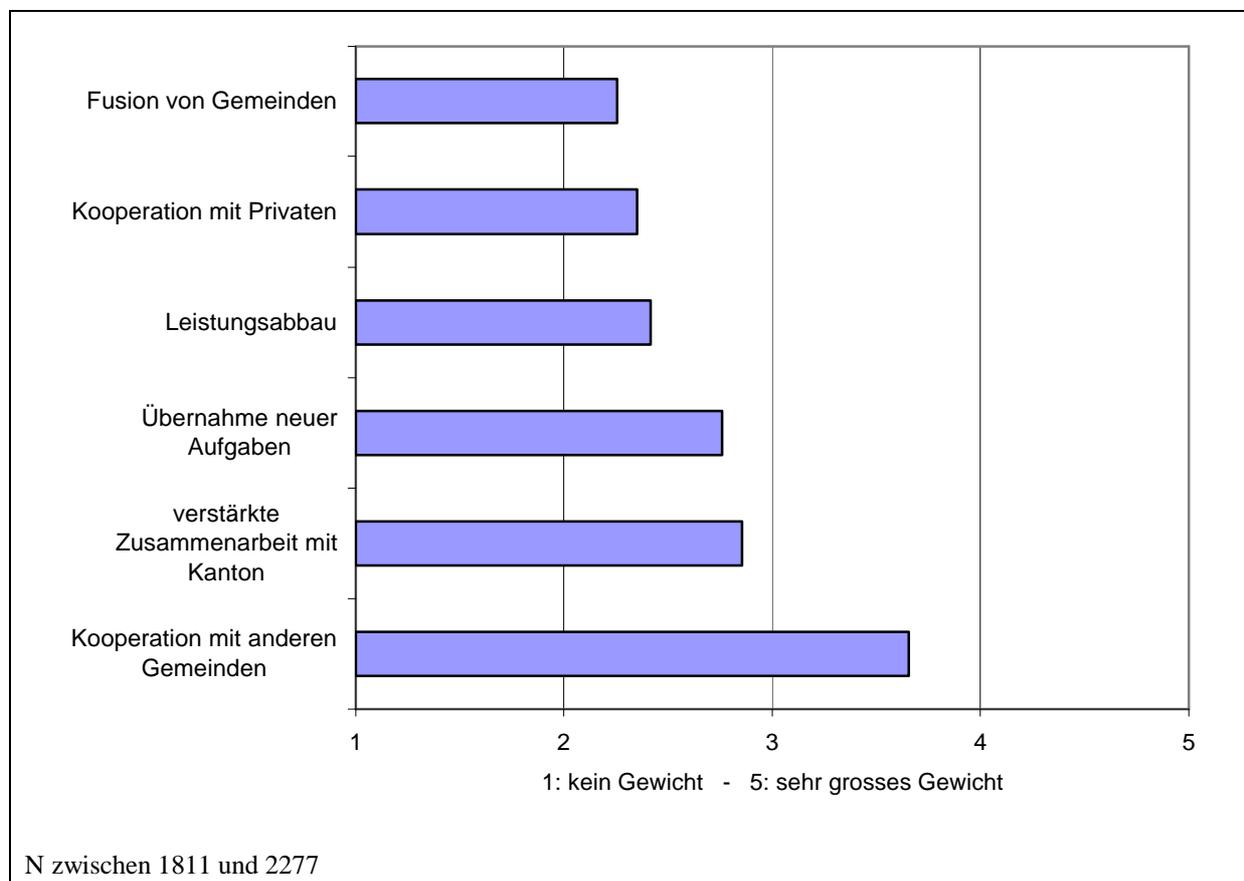
## 6.5 Schlussfolgerungen

In den Schweizer Gemeinden sind in den 1990er-Jahren Gemeindefusionen zu einem breit diskutierten Thema geworden. Die Reformbemühungen sind mit denjenigen in den übrigen europäischen Ländern in den 1960er- und 1970er-Jahren nur bedingt vergleichbar. Es geht zwar in beiden Fällen um eine optimale Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden und eine Steigerung der Effektivität und Effizienz. Im Europa der 1960 Jahre ging es aber primär um

einen Ausbau des Leistungsangebotes und um die Überzeugung, dass eine langfristige landesweite Regionalplanung notwendig und sinnvoll sei. In der Schweiz zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind die Fusionsbefürworter hingegen vielmehr pragmatisch orientiert und vermuten, dass Fusionen angesichts der kritischen Finanzlage der Kantone und einzelner Gemeinden sowie gewisser Leistungsgrenzen sinnvoll sein könnten. Von grossflächigen Reformen und langfristiger Planung ist selten die Rede.

Zudem muss die aktuelle Fusionsdiskussion relativiert werden. Es sind zwar in einigen Kantonen Fusionen durchgeführt worden und in ein paar weiteren Kantonen sind Projekte in Planung. Es handelt sich aber noch nicht um eine landesweite Fusionswelle. Dies zeigt sich auch an den Antworten auf eine Frage, die den Gemeindeforschern gestellt wurde: Diese glauben, dass in Zukunft Kooperationen mit anderen Gemeinden (Mittelwert: 3,7 auf einer Skala von 1 bis 5) einen viel höheren Stellenwert haben werden als Fusionen (Mittelwert: 2,3) und Kooperationen mit Privaten (Mittelwert: 2,4). Dem Abbau von Leistungen wird für die Zukunft ebenfalls nur ein unterdurchschnittlicher Stellenwert beigemessen (Mittelwert: 2,4). Die Gemeindeforschern zeigen sich dagegen eher überzeugt, dass neue Aufgaben auf die Gemeinden zukommen werden (Mittelwert: 2,8) (vgl. Abbildung 6.5).

Abbildung 6.5: Zukünftiger vermuteter Stellenwert verschiedener Formen der Aufgabenerfüllung



Um die Auswirkung von Fusionen in der Schweiz beurteilen zu können, sind weitere umfangreiche Fallstudien notwendig. Im Verlauf des Frühlings 2000 soll anhand von Fusionen, welche vor drei bis fünf Jahren durchgeführt wurden, untersucht werden, ob gewisse allgemeingültige Aussagen gemacht werden können.

Es ist anzunehmen, dass dies für einzelne Teilaspekte zutrifft. Mit einer einfachen linearen Wenn-dann-Aussage (z. B. zwischen Gemeindegrösse und Effizienz der Aufgabenerfüllung) lassen sich aber die Auswirkungen von Fusionen wohl nicht erklären.

## 7 NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

### 7.1 Einleitung

#### 7.1.1 Definition von NPM

New Public Management (NPM) – in der Schweiz auch als „Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ (WOV) bezeichnet (Schedler 1996: 10) - lässt sich umschreiben als „umfassender Managementansatz (...), der die leistungs- und motivationshemmenden Elemente des politisch-administrativen Systems durch moderne Führungssysteme, -strukturen und -instrumente ersetzt“ (Schedler 1995: 17). Ziel und gleichzeitig Maxime von NPM ist es, die öffentliche Verwaltung durch die Übernahme von bislang vorwiegend in der Privatwirtschaft verwendeten betriebswirtschaftlichen Konzepten vermehrt wirkungsorientiert (outputgerecht) 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 (Output).

Im Hinblick auf die angestrebte Zielsetzung der bedürfnisgerechten und wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit werden im Rahmen von NPM in der Regel folgende **Reformbereiche** definiert (vgl. Verband Bernischer Gemeinden [VBG] und Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern [AGR] 1999: 12.8):

- Flache(re) Strukturen durch Schaffung weitgehend selbständiger Verwaltungseinheiten und Betriebe;
- Trennung der normativen (Ebene der Gesetzgebung) von der strategischen (Ebene der politischen Steuerung) Ebene sowie Trennung der strategischen von der operativen (ausführenden) Ebene in der öffentlichen Verwaltung;
- Abschluss von Leistungsvereinbarungen und Kontrakten (VBG und AGR 1999: 12.8; Schedler 1996: 130) zwischen den verschiedenen Führungsebenen, kombiniert mit Globalbudgets (VBG und AGR 1999: 12.5; Schedler 1996: 148 ff.);
- Schaffung (und Förderung) eines Marktbewusstseins innerhalb der Verwaltung im Hinblick auf die vermehrte Leistungsorientierung;
- Ausrichtung der Verwaltungs- respektive Betriebsführung auf die Wirkung der Leistungserbringung (Output-Steuerung) durch Produktdefinitionen, das heisst der Festlegung von Qualität, Quantität und Kosten sowie beabsichtigter Wirkung der zu erbringenden Leistung bzw. des Produktes (VBG und AGR 1999: 12.6, 12.10);

- Einführung und Anwendung von (bislang vorwiegend) in der Privatwirtschaft eingesetzten Instrumenten wie Wettbewerb, Marketing, Controlling und Personalentwicklung im Hinblick auf die Output-Steuerung (vgl. Schedler 1996: 13 f.);
- Erhöhte Kostentransparenz durch gezielte und nach einheitlichen Kriterien vorgenommene Erfassung und Verrechnung der Kosten der Leistungserbringung (Kosten- und Leistungsrechnung).

## 7.1.2 Zielsetzungen und Elemente von NPM

### 7.1.2.1 Klare Abgrenzung von Zuständigkeiten

Nebst dem Grundsatz der Steuerung über Leistungs- und Wirkungsvorgaben und damit der Abkehr von der „klassischen“ - reinen - Ressourcensteuerung (Inputsteuerung), der verstärkten Kunden- und Leistungsorientierung und dem vermehrten Einsatz von Markt- und Wettbewerbselementen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung kommt in erster Linie der klaren **Abgrenzung der Zuständigkeiten** zentrale Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang wird im NPM-Modell zwischen der normativen Ebene, der politischen oder strategischen Ebene sowie der operativen Ebene unterschieden.

Die **normative Ebene** ist die Ebene der Gesetzgebung oder Normen. Sie legt im Sinn von „Leitplanken“ die grundlegenden Schwerpunkte der Verwaltungstätigkeit fest, bestimmt die allgemeinen Ziele und äussert sich zu grundsätzlichen Fragestellungen. Die normative Ebene wird durch die Stimmbürgerschaft und – soweit vorhanden - ihr Repräsentativorgan, das Parlament, verkörpert.

Die **strategische Ebene** ist die Ebene der politischen Steuerung. Sie umfasst namentlich die Regierung (Exekutive), welche zu ihrer Unterstützung einen ihr unmittelbar untergeordneten Steuerungsdienst als Stabsstelle einsetzen kann. Auf der strategischen Ebene werden die notwendigen Strategien zur Verwirklichung der festgesetzten Ziele entwickelt, die Aufgaben an die verschiedenen Verwaltungseinheiten verteilt und die Aufgabenerfüllung koordiniert. Mit anderen Worten: Auf der strategischen Ebene wird das „Was“ der Verwaltungstätigkeit festgelegt. Der Steuerungsdienst nimmt dabei die Aufgaben im Bereich des strategischen Controllings zu Handen der Regierung wahr und ist unter anderem für die Erstellung von Leistungsberichten zuständig, führt Einwohnerbefragungen durch und entwickelt Standards für die Verwaltungstätigkeit.

Die **operative Ebene** sorgt für die Umsetzung der konkreten Massnahmen im Rahmen der übergeordneten Zielsetzung. Sie legt mit anderen Worten das „Wie“ der Leistungserbringung fest. Die operative Ebene umfasst diejenigen Organisationseinheiten, die aufgrund entsprechender Vereinbarungen die konkreten Leistungen erbringen oder Produkte erstellen. Dabei

kann es sich sowohl um gemeindeeigene oder überkommunale Verwaltungseinheiten als auch um externe oder private Unternehmungen handeln.

Diese im Modell vorgenommene Unterscheidung respektive Abgrenzung ist dahingehend zu relativieren, als die Grenzen zwischen den einzelnen Ebenen in der Praxis kaum so starr wie in der Theorie verlaufen, sondern je nach den konkreten Rahmenbedingungen vielfach unscharf und mehr oder weniger durchlässig ausgestaltet sind. Die neuere NPM-Lehre wendet sich denn auch vermehrt vom „Drei-Ebenen-Modell“ ab und verzichtet auf die scharfe Abgrenzung einzelner Ebenen, ohne jedoch deren Grundgedanken aufzugeben.

Die von NPM angestrebte Trennung der Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen, verbunden mit der klaren Zuweisung der entsprechenden Verantwortungsbereiche, behält auch in kleineren und mittleren Gemeinden - mit entsprechend einfacheren Organisationsstrukturen und weniger Hierarchiestufen - ihre Gültigkeit. Hier obliegt der politische Entscheid, ob, in welcher Menge und Qualität und zu welchen Nettokosten eine Leistung erbracht oder ein Produkt erstellt werden soll, den Stimmberechtigten (gegebenenfalls ihrem Repräsentativorgan) und der Regierung (Gemeinderat bzw. Stadtrat im Kanton Zürich), während der Entscheid über die Art und Weise der Leistungserbringung (das „Wie“ und „Womit“) weitestgehend der Verwaltung überlassen bleibt (Seewer 1995: 269). Das bedingt selbstverständlich, dass die Akteure und Akteurinnen der einzelnen Ebenen bereit sind, einen Teil ihrer bisherigen Zuständigkeiten und Funktionen abzugeben.

Abgesehen von der mit der Einführung von NPM verbundenen, als mehr oder weniger radikal empfundenen Abkehr vom bisherigen Politikverständnis und tradierten Verwaltungsführungsgrundsätzen führt NPM insofern zu einer Verwesentlichung der Politik, als der Gegenstand der politischen Auseinandersetzung auf die Grundsätze, Ziele und Normen der Leistungserbringung begrenzt wird, während Sachentscheide ohne normative Bedeutung, Detailspekte und Fragen der konkreten Ausführung der politischen Diskussion weitestgehend entzogen sind. Damit sinken zwar die sachspezifischen Anforderungen an Lokalpolitikerinnen und -politiker, gleichzeitig und im mindestens ebenso starken Ausmass wachsen aber die Anforderungen im politisch-strategischen Bereich. Das gilt insbesondere für die Regierung, der im NPM-Modell eine rein strategische Funktion - vergleichbar mit derjenigen des Verwaltungsrates in einer Aktiengesellschaft - zukommt.

Es liegt auf der Hand, dass das damit verbundene veränderte Rollenverständnis gerade in der Schweiz mit den typischerweise als Kollegialbehörden ausgestalteten Regierungssystemen - wo jedes Exekutivmitglied gleichzeitig die Funktion der Ressortvorsteherin oder des Ressortvorstehers ausübt - auf praktische Schwierigkeiten und Widerstände stösst. Namentlich in kleinen oder finanzschwachen Gemeinden lässt sich die heute vorhandene Verwischung von Funktionen und Zuständigkeiten oft schon deshalb kaum vermeiden, weil die Mittel für eine Professionalisierung der Verwaltung nach NPM-Grundsätzen und die damit verbundene klare Trennung von Zuständigkeiten fehlen. Bei der Einführung von NPM wird diesen Gegebenheiten im Sinn von Rahmenbedingungen zwar vermehrt Rechnung getragen; man darf es aber

nicht bei einer blossen Ist-Analyse bewenden lassen und in der Problemerkennung verharren. Die im Rahmen von NPM eingesetzten neuen Steuerungsinstrumente sind auf die Bedürfnisse und Kapazitäten des einzelnen Gemeinwesens zuzuschneiden und gegebenenfalls zu modifizieren. Damit die neuen Steuerungsinstrumente in der Praxis auch tatsächlich angewendet und wirkungsvoll eingesetzt werden können, müssen sie „miliztauglich“ sein und von allen Akteurinnen und Akteuren getragen werden (vgl. Seewer 1995: 268).

#### 7.1.2.2 Leistungsvereinbarungen

Die Funktionsweise von NPM gründet auf einem System von Leistungsvereinbarungen zwischen den verschiedenen Ebenen. Leistungsempfängerinnen und -empfänger sind die Bevölkerung (Bürgerinnen und Bürger) sowie die Wirtschaft (Aktiengesellschaften, Vereine usw.), welche die Leistungen gleichzeitig auch selbst finanzieren: Sei dies durch die Abgeltung einzelner Leistungen mittels Gebühren, sei dies über die Finanzierung des kommunalen Grundangebotes mittels Steuern. Eingekauft werden die Leistungen, entsprechend dem Auftrag der normativen Ebene, durch die Exekutive, welche mit den für die Leistungserbringung zuständigen und verantwortlichen Direktionen und Fachkommissionen (operative Ebene) Leistungsvereinbarungen abschliesst. Diese wiederum schliessen dann mit den Leistungserbringern oder Agenturen (einzelne Dienststellen, gemeindeeigene oder externe Betriebe sowie private Anbieterinnen) Kontrakte ab.

#### 7.1.2.3 Produkte und Produktdefinitionen

Die einzelnen Leistungen, ihre Quantität, Qualität und die angestrebte Wirkung werden in Form von **Produkten** definiert (Produktdefinitionen) und gemessen. Produkte können sowohl Sach- als auch Dienstleistungen umfassen; mehrere Einzelprodukte - zum Beispiel das Produkt „Spielgruppe“ - werden im Hinblick auf die Berichterstattung und für die Budgetierung zu Produktgruppen - beispielsweise zur Produktgruppe „Kleinkinderbetreuung“ - zusammengefasst (vgl. Schedler 1996: 63 f.). Ein Produkt im Sinn von NPM ist das Ergebnis einer von einer bestimmten Verwaltungseinheit oder einem beauftragten Dritten - kurz: von einem Leistungszentrum - im Hinblick auf die Deckung eines konkreten Bedarfes erbrachten Arbeitsleistung oder die von einem Leistungszentrum erstellte abgeschlossene Leistungseinheit, welche für Kundinnen und Kunden erbracht wird (vgl. Schedler 1996: 53 ff.; VBG und AGR 1999: 12.10). Jede Leistung, die eine Verwaltungseinheit oder ein Betrieb zur Deckung eines bestimmten Bedürfnisses für die einzelnen Abnehmerinnen und Abnehmer oder für eine ganze Kundengruppen erbringt und die den produzierenden Bereich (Verwaltungseinheit,

Agentur oder beauftragte Dritte) in Richtung Kunden verlässt, ist ein Produkt.<sup>21</sup> Jedes Produkt verursacht Kosten und erzielt allenfalls einen Erlös.

Kundinnen und Kunden der erbrachten Produkte sind entweder die Bürgerinnen und Bürger (in diesem Fall spricht man auch von externen Produkten) oder andere Verwaltungseinheiten (in diesem Fall handelt es sich um interne Produkte). Massgebend ist aber stets, dass die entsprechenden Leistungen den produzierenden Bereich verlassen (vgl. Schedler 1996: 56, wonach sich Produkte durch fünf Eigenschaften auszeichnen).

Die zu erbringenden Leistungen - oder eben die Produkte - werden in Form von Produktdefinitionen möglichst umfassend und allgemein umschrieben (vgl. auch VBG und AGR 1999: Kapitel 6). Die Produktdefinitionen enthalten demnach nebst einer Umschreibung des Produktes Angaben über die Quantität und Qualität sowie die Kosten. Weiter erfolgt im Rahmen von Produktdefinitionen die Bezeichnung der (potentiellen) Empfängerinnen und Empfänger als Zielgruppe. Schliesslich werden die mit der entsprechenden Leistung angestrebten Zielsetzungen, das heisst die beabsichtigten Wirkungen, sowie die für die Überprüfung der Zielerreichung erforderlichen Beurteilungsgrössen festgelegt (für Beispiele von Produktdefinitionen vgl. VBG und AGR 1999: Kapitel 5).

Produktdefinitionen dienen zum einen der normativen Ebene als Grundlagen für den Entscheid, welche Produkte in welcher Menge und zu welcher Qualität produziert werden sollen; zum anderen ermöglichen sie es den für die „Produktion“ Verantwortlichen, anhand von klaren Vorgaben die Erstellung – im Rahmen von Leistungsvereinbarungen – festzulegen. Ferner enthalten Produktdefinitionen die Grundlagen für die Globalbudgetierung. Und nicht zuletzt bieten Produktdefinitionen eine gute Gelegenheit, die bisherige Leistungserbringung - beispielsweise unter dem Aspekt ihrer Bedarfsgerechtigkeit und ihrer Wirtschaftlichkeit - kritisch zu überprüfen (Schedler 1996: 58).

Anhand der für die einzelnen Produkte ermittelten Kosten wird schliesslich der Preis festgelegt. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Exekutive als Leistungskäuferin und die Bürgerinnen und Bürger als Leistungsfinanzierer kontinuierlich darüber informiert werden, ob die eingegangenen „Vereinbarungen“ eingehalten werden. Dies bedingt eine permanente Überprüfung der Leistungserbringung.

Dem zweckmässigen **Controlling** kommt daher beim NPM-Modell ein zentraler Stellenwert zu: Nur so ist gewährleistet, dass die ausgehandelten Bedingungen eingehalten werden und die relevanten Informationen in die Entscheidungsgremien zurückfliessen.<sup>22</sup> Ein zweckmässiger

---

<sup>21</sup> Abzugrenzen sind diese (externen) Produkte von den internen Leistungen, die als Vorleistungen für die Erstellung eines Produktes erbracht werden (wie zum Beispiel der Personaldienst oder das Rechnungswesen) oder als allgemeine Leistungen bloss einen mittelbaren Bezug zu einem Produkt aufweisen und die nicht an die Kundinnen und Kunden weitergegeben werden. Diese Leistungen werden auch interne Produkte genannt (vgl. Verband Bernischer Gemeinden und Amt für Gemeinden und Raumordnung 1999: 12.10).

<sup>22</sup> Spezifisch zum Aufbau und Ausgestaltung eines Controlling-Systems im integrierten Gemeindemanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament siehe Kleindienst 1999.

ges Controlling dient dabei primär der operativen Ebene bei der Steuerung der bedarfsgerechten Leistungserbringung. Erst die Auswertung der entsprechenden Controlling-Daten ermöglicht es übergeordneten Ebenen, den unabdingbaren Soll-Ist-Vergleich zwischen den (mittels Produktedefinitionen und Globalkrediten) bestellten und den effektiv erbrachten Leistungen anzustellen. Insofern dient das Controlling nur mittelbar der normativen Ebene, das heisst der Bevölkerung.

#### 7.1.2.4 Wettbewerb

Im Hinblick auf die Steigerung der Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung geht das NPM-Modell von einem kompetitiven Ansatz aus: Es sollen vermehrt Marktmechanismen zum Tragen kommen und auf diese Weise die Verantwortlichkeit der Beteiligten erhöht werden. Zum einen wird durch interne und externe Märkte ein **Wettbewerb** unter den (potenziellen) Leistungserbringern initiiert, zum anderen werden durch den Einsatz von geeigneten Instrumenten **wettbewerbsähnliche Situationen** geschaffen (vgl. Schedler 1996: 189 ff.).

Ein mögliches Instrument stellt beispielsweise das **Benchmarking** dar. Dabei handelt es sich um eine Methode für den Leistungsvergleich zwischen Verwaltungseinheiten mit gleichem oder ähnlichem Aufgabenbereich. Es geht dabei einerseits darum zu ermitteln, welche Einheit die vergleichbare Leistung oder Aufgabe am besten und wirtschaftlichsten erbringt; andererseits soll auf diese Weise ein Lernprozess ausgelöst werden mit dem Ziel, vom Besten zu lernen, ohne ihn zu kopieren (vgl. Schedler 1996: 199 ff.; VBG und AGR 1999: 12.3).

Eine weitere Möglichkeit zur Schaffung wettbewerbsähnlicher Situationen bietet das **Competitive Testing**, bei dem die Verwaltungseinheiten mit gleichem oder ähnlichem Aufgabenbereich rein datenmässig miteinander verglichen werden, um allfällige Schwachstellen aufzuspüren und geeignete Massnahmen zu treffen. Competitive Testing zielt in erster Linie darauf, Vergleichsdruck aufzubauen. In der Regel stellt es den ersten Schritt des Benchmarkings dar. Gestützt auf die rein zahlenmässigen Betriebsvergleiche liefert dieses Instrument Erkenntnisse, die der politischen Führung helfen, die richtigen Fragen zu stellen und gezielte Abklärungen in die Wege zu leiten (vgl. Schedler 1996: 191 ff.).

Der Schaffung wettbewerbsähnlicher Situationen dient schliesslich das **Competitive Tendering** (Ausschreibungen). Mittels Ausschreibungen soll letztlich derjenige Leistungserbringer gefunden werden, der ein bestimmtes, im Voraus definiertes Produkt oder eine Produktpalette in der festgelegten Qualität und gewünschten Zeit zu den günstigsten Bedingungen erbringen kann. Wichtig ist dabei, dass sowohl die Ausschreibung - als Einladung zur Offertstellung an einen theoretisch unbeschränkten Kreis potentieller Auftragnehmer - als auch die Wahl des Leistungserbringers und die Vergabe des entsprechenden Auftrages nach genau festgelegten, objektiven Bedingungen und Regeln erfolgt. Als Leistungserbringer oder Auftragnehmer kommen dabei ausserhalb der eigenen Verwaltung stehende Dritte (Contracting Out) oder Stellen innerhalb der Verwaltung (Contracting In) in Frage (vgl. Schedler 1996: 193 ff.).

### 7.1.2.5 Globalkredite (Globalbudgets)

Die finanzielle Steuerung der nach NPM-Grundsätzen geführten Verwaltung erfolgt nicht mehr über die detaillierte (einzelpostenweise), inputorientierte Budgetierung, sondern – im Hinblick auf die outputorientierte Steuerung – mittels **Globalkrediten** (auch Globalbudgets genannt), über welche die einzelnen Verwaltungseinheiten verfügen und welche sie auch selbst bewirtschaften können. Im Gegensatz zur traditionellen, vom Detailprinzip beherrschten Kreditbewilligung gemäss Neuem Rechnungsmodell (NRM) werden hier die benötigten Mittel nicht einzelpostenweise, sondern eben mittels Globalkrediten bereit gestellt. Zudem kann festgelegt werden, dass allfällige Kreditüberschüsse oder Gewinne im Gegensatz zum „klassischen“ Voranschlag<sup>23</sup> bei Rechnungsabschluss nicht automatisch verfallen, sondern – je nach konkreter Regelung - im Sinn eines „Leistungsanreizes“ verteilt werden und der entsprechenden Verwaltungseinheit auch im kommenden Jahr zur Verfügung stehen. Letzteres hat den Vorteil, dass bei den einzelnen Verwaltungsstellen auf diese Weise keine Veranlassung aufkommt, das Budget um jeden Preis - unbesehen der Notwendigkeit oder Zweckmässigkeit der Ausgabe - voll auszuschöpfen. Die Rechnungslegung erfolgt in jedem Fall grundsätzlich nach den allgemein anerkannten Vorgaben gemäss Neuem Rechnungsmodell (NRM-Kontenplan) und muss so ausgestaltet sein, dass der Soll-Ist-Vergleich zwischen den mittels Globalkrediten bewilligten Ausgaben und dem effektiven Aufwand möglich ist.

## 7.2 Ist NPM in Schweizer Gemeinden ein Thema?

Bereits Mitte der 1990-Jahre identifizierten Haldemann/Schedler in der Schweiz sowohl auf Bundes- und Kantonebene als auch auf Stadt- und Gemeindeebene eine beachtliche Zahl von NPM-Reformprojekten, welche zum damaligen Zeitpunkt in Vorbereitung oder angelaufen waren (vgl. Haldemann/Schedler 1995: 99 ff.). Inzwischen ist die Anzahl der „NPM-Reformwilligen“ namentlich auf Kantons- und Gemeindeebene gestiegen.

Die 1998 bei den Kantonen durchgeführte Erhebung hat beispielsweise ergeben, dass in 24 der insgesamt 26 Schweizer Kantone in der **kantonalen Verwaltung** Reformbestrebungen im Gang waren, die in einem – mehr oder weniger nahen – Bezug zum NPM-Konzept und zur Philosophie der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung stehen. Einzig in den (kantonalen) Verwaltungen der Kantone Glarus und Zug liefen zum Erhebungszeitpunkt keinerlei NPM-Bestrebungen.

Die Befragung der Schweizer Gemeinden Ende 1998 und anfangs 1999 hat weiter ergeben, dass sich gut ein Drittel (34,7 Prozent) der antwortenden Gemeinden schon mit NPM ausei-

---

<sup>23</sup> Wo die bei Rechnungsabschluss nicht voll ausgeschöpften bzw. aufgebrauchten Kredite automatisch verfallen, was unter Umständen zur Kürzung oder Streichung des entsprechenden Postens im kommenden Budgetjahr führt, weshalb vielfach kurz vor Ablauf des Rechnungsjahres mehr oder weniger zweckmässige Ausgaben und Anschaffungen getätigt werden (Stichwort „November-“, bzw. „Dezember-Fieber“).

mandergesetzt haben. Auch wenn von einer flächendeckenden Thematisierung oder gar Einführung von NPM in den Schweizer Gemeinden (noch?) nicht die Rede sein kann, zeigt dieses Ergebnis doch, dass die Auseinandersetzung mit der Theorie von NPM auf Gemeindeebene angelaufen ist.

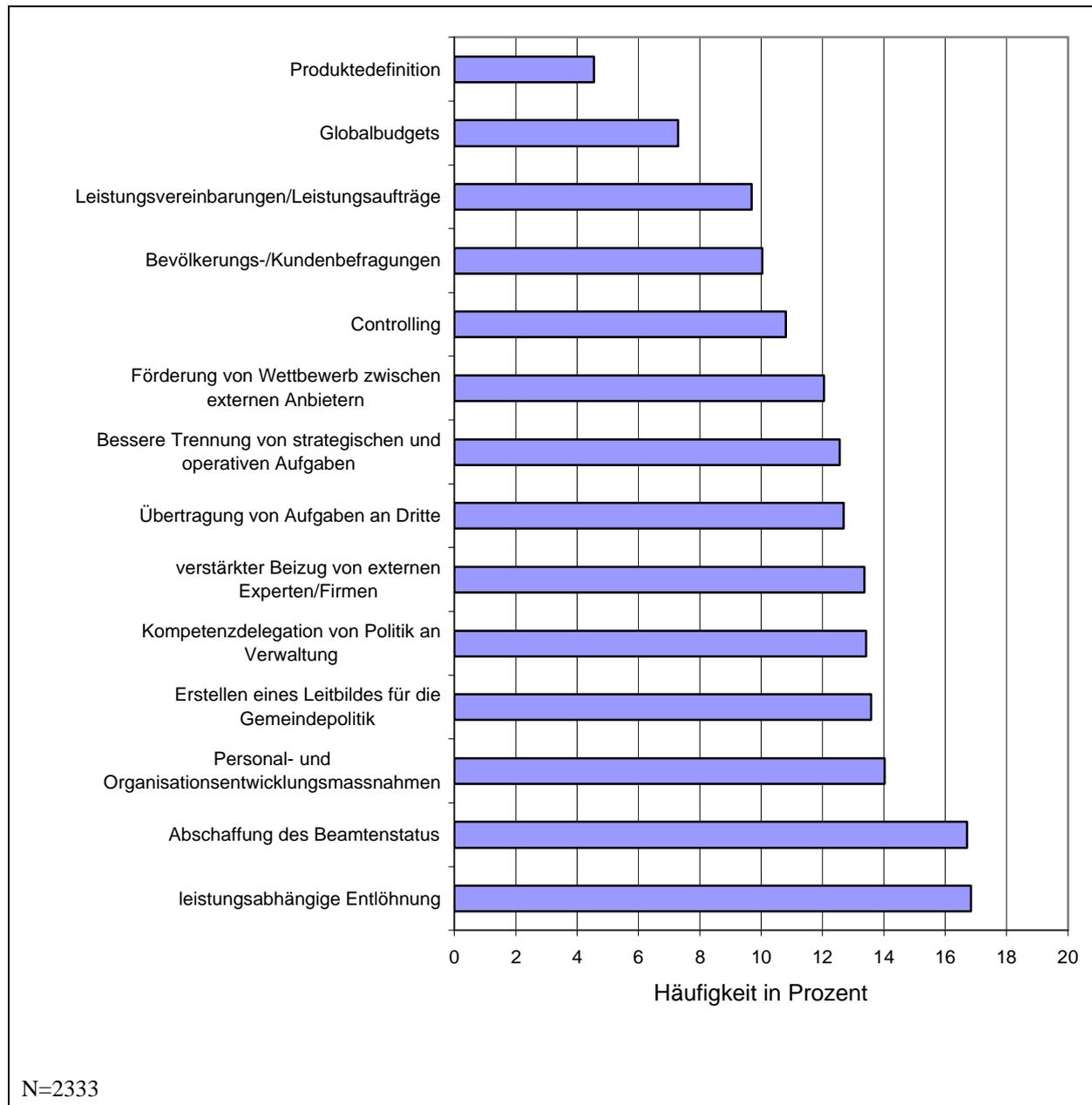
Rund ein Viertel (25,3 Prozent) der Gemeinden hat bereits erste Gehversuche in Sachen NPM unternommen und Reformen an die Hand genommen, die in einem mehr oder weniger starken Zusammenhang zur „NPM-Philosophie“ stehen. Rund 60 Prozent der Gemeinden, welche sich mit NPM auseinandergesetzt haben, haben dies nicht nur in der Theorie getan, sondern haben bereits erste konkrete Massnahmen umgesetzt und praktische Erfahrungen mit NPM gesammelt. Auffallend, wenn auch nicht überraschend, ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass sich in diesen Gemeinden in erster Linie die Verwaltung und die Exekutive für NPM interessieren, während das Interesse auf Seiten der Legislative und der Bürgerinnen und Bürger (bislang) äusserst bescheiden ist.

### **7.3 Was heisst das: Erste NPM-Gehversuche?**

Der Befund, wonach immerhin rund ein Drittel der antwortenden Gemeinden bereits erste Schritte in Richtung NPM unternommen haben, ist insofern zu relativieren, als bislang keine einheitliche und abschliessende Definition des Begriffs „New Public Management“ existiert und darunter demzufolge eine ganze Reihe unterschiedlich(st)er Organisations- und Führungsansätze subsumiert werden. So werden vielfach rein organisatorische Reformen, wie beispielsweise die Abschaffung des Beamtenstatus oder die Kompetenzdelegation von den politischen Gremien an die Verwaltung, mit dem – darüber hinausgehenden und umfassenderen – NPM-Konzept gleichgesetzt. Von den knapp 600 Gemeinden, welche nach eigenen Angaben bereits erste Gehversuche in Sachen NPM unternommen haben, hat denn auch erst ein kleiner Teil die eigentlichen Kernelemente von NPM – Produktedefinitionen, Globalbudget, Leistungsauftrag und Controlling – eingeführt.

Abbildung 7.1 zeigt, welche Veränderungen im Rahmen von ersten NPM-Gehversuchen im Einzelnen umgesetzt worden sind.

Abbildung 7.1: Umgesetzte NPM-Elemente



Neben Massnahmen im Personalbereich (Abschaffung des Beamtenstatus, leistungsabhängige Entlohnung und Personalentwicklungsmassnahmen) wurden hauptsächlich Veränderungen im Organisations- und Zuständigkeitsbereich vorgenommen und damit „Reformen“ umgesetzt, die keinen unmittelbaren Bezug zu der von NPM angestrebten Wirkungsorientierung aufweisen. So handelt es sich beispielsweise bei der Kompetenzdelegation von der Politik an die Verwaltung oder dem Erstellen eines Leitbildes für die Gemeindepolitik eher um „flankierende NPM-Massnahmen“ als um eigentliche NPM-Kernelemente, insbesondere wenn sie mangels eines Gesamtkonzeptes isoliert oder punktuell eingeführt werden. Es fragt sich auch, ob die erwähnten Veränderungen im Personal-, Organisations- und Zuständigkeitsbereich nicht primär als Reaktion auf die Forderung nach vermehrter Effizienz der Verwaltungstätigkeit, als

Folge des verschärften Spardruckes oder entsprechend dem allgemeinen Trend der sog. „schlankeren Verwaltung“ und damit unabhängig von NPM vorgenommen werden. So dürfte namentlich die Abschaffung des Beamtenstatus eher das Ergebnis der Bemühungen der öffentlichen Verwaltungen sein, ihr Image als rückständiger, verstaubter und intransparenter Beförderungsapparat zu verbessern, und kaum bewusst als Schritt in Richtung NPM durchgeführt worden sein. Demgegenüber kommen die eigentlichen Kernelemente von NPM, die sich auf die angestrebte Steuerung über die Leistung und Wirkung unmittelbar auswirken, bislang auch bei denjenigen Gemeinden, welche nach eigenen Angaben bereits erste Gehversuche mit NPM unternommen haben, noch kaum zum Einsatz. Namentlich das für das NPM-Konzept zentrale Instrument der Produktedefinitionen wird insgesamt auf kommunaler Ebene noch kaum eingesetzt.

Es zeigt sich indes, dass diejenigen Gemeinden, die bereits Produktedefinitionen vorgenommen haben, auch zahlreiche NPM-Massnahmen sowohl im engeren als auch im weiteren Sinn unternommen haben (vgl. Tabelle 7.1). Im Vordergrund stehen vor allem die bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben, Leistungsvereinbarungen und das Controlling, die bei vier von fünf Gemeinden mit Produktedefinitionen zur Anwendung kommen. Von den Gemeinden, die den Beamtenstatus abgeschafft haben, haben demgegenüber nur 20 Prozent Produktedefinitionen vorgenommen.

Tabelle 7.1: Produktedefinitionen und andere NPM-Massnahmen

Weitere umgesetzte NPM-Elemente der Gemeinden, welche bereits Produktedefinitionen vorgenommen haben	Angaben in Prozent
bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben	84,3
Kompetenzdelegation von Politik an Verwaltung	77,9
Globalbudgets	61,8
leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge	78,6
Controlling	81,8
Abschaffung des Beamtenstatus	60,2
Leistungsabhängige Entlohnung	67,3
Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen	76,9
verstärkter Beizug von externen Experten/Firmen	61,9
Übertragung von Aufgaben an Dritte	61,5
Förderung von Wettbewerb zwischen externen Anbietern	62,4
Erstellen eines Leitbildes für die Gemeindepolitik	72,5
Bevölkerungs-/Kundenbefragungen	61,0

N zwischen 99 und 105

Anhand der Ergebnisse zur Frage, ob im Rahmen von ersten NPM-Gehversuchen (auch) Produktedefinitionen eingeführt worden sind, kann geprüft werden, ob der Begriff „NPM“ als umfassendes Konzept verstanden wird und die in diesem Rahmen umgesetzten Massnahmen

tatsächlich auf die vermehrte Wirkungssteuerung ausgerichtet sind oder ob sich die im Zusammenhang mit ersten NPM-Gehversuchen eingeführten Veränderungen vor allem auf Reformen im organisatorisch-betrieblichen Bereich beschränken. Die Beantwortung dieser Frage erfolgt bewusst nur anhand des Kriteriums „Einführung von Produktdefinitionen“, auch wenn als zentrale Elemente von NPM in der Regel auch die (Einführung von) Globalbudgetierung, Leistungsvereinbarungen und Controlling genannt werden. Die Beschränkung auf das Element „Produktdefinitionen“ erfolgt insbesondere deshalb, weil es sich als Indikator für der Wirkungssteuerung besonders eignet, indem Produktdefinitionen im Hinblick auf die Hauptzielsetzung von NPM (vermehrte Wirkungsorientierung der Verwaltungstätigkeit) als unabdingbar erscheinen und „die Voraussetzung für das Gelingen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ (Schedler 1996: 53) darstellen. Demgegenüber kann beispielsweise das Element „Controlling“ auch isoliert und unabhängig von NPM eingesetzt werden. Auf der anderen Seite implizieren Produktdefinitionen die Einführung von Globalkrediten. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für Leistungsvereinbarungen, die eine vorgängige Bestimmung der entsprechenden Leistung erfordern und daher in der Regel zusammen mit dem Instrument Produktdefinition eingeführt werden.

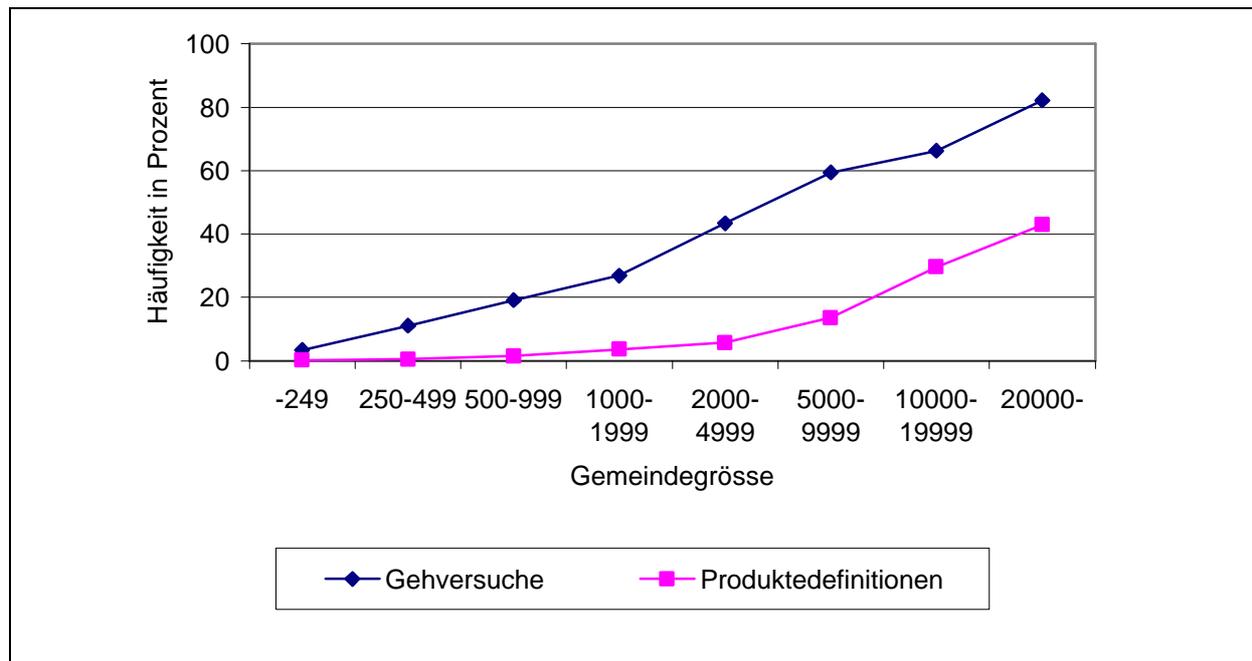
#### **7.4 Wer unternimmt NPM-Gehversuche im engeren Sinn?**

Anhand der Kriterien „Gemeindegrösse“, „Kantonszugehörigkeit“, „Sprache“, „Leistungsangebot“ und „finanzielle Situation“ wird in diesem Abschnitt untersucht, welche Gemeinden im Rahmen von ersten Gehversuchen bereits erste praktische Erfahrungen mit NPM gemacht haben und dabei Produktdefinitionen - als für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung zentrales Element - eingeführt haben.

##### **7.4.1 Gemeindegrösse**

Während von den kleineren und mittleren Gemeinde mit weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine Minderheit erste NPM-Gehversuche unternommen hat, hat die Mehrheit der grösseren Gemeinden und der Städte mit mehr als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern bereits in irgendeiner Form erste Schritte in dieser Richtung unternommen (vgl. Abbildung 7.2.). Auffallend ist dabei, dass ab einer Grösse von mehr als 20000 Einwohnerinnen und Einwohner vier Fünftel aller antwortenden Gemeinden und Städte bereits erste NPM-Gehversuche unternommen haben. Aufgrund der vorliegenden Befragungsergebnisse lässt sich demnach der Schluss ziehen: Je (bevölkerungsmässig) grösser die Gemeinden, um so häufiger werden NPM-Gehversuche unternommen.

Abbildung 7.2: Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Gemeindegrösse



Was die Einführung von Produktdefinitionen als Indikator der vermehrten Wirkungssteuerung anbelangt, so zeigt sich, dass von denjenigen Gemeinden, welche erste NPM-Gehversuche unternommen haben, insgesamt erst wenige und in erster Linie die grösseren Gemeinden mit diesem Instrument arbeiten.<sup>24</sup> Kleine und mittlere Gemeinden machen davon bislang kaum Gebrauch. Auffallend ist, dass bei den Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnerinnen und Einwohnern – das heisst ab Stadtgrösse – der Anteil der Gemeinden, welche im Rahmen von ersten NPM-Gehversuche Produktdefinitionen eingeführt haben, anzusteigen beginnt. Es lässt sich somit sagen: Je grösser die Gemeinden, um so häufiger werden im Rahmen von NPM-Gehversuchen Produktdefinitionen eingeführt und um so konsequenter wird auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung hingearbeitet.

Die Auswertung der Befragungsergebnisse zur Frage, ob bereits erste NPM-Gehversuche unternommen wurden und ob im Rahmen solcher Gehversuche als konkrete Massnahme Produktdefinitionen eingeführt worden sind, zeigt somit, dass die grundsätzliche Bereitschaft zur praktischen Anwendung des NPM-Konzepts einerseits und zur damit verbundenen Umsetzung von entsprechenden Massnahmen andererseits mit zunehmender Gemeindegrösse steigt. Es lässt sich somit sagen: Je grösser die Gemeinde, um so höher ist die Bereitschaft für NPM. 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, (mehr) Bürgernähe zu schaffen, Arbeitsabläufe zu vereinfachen.

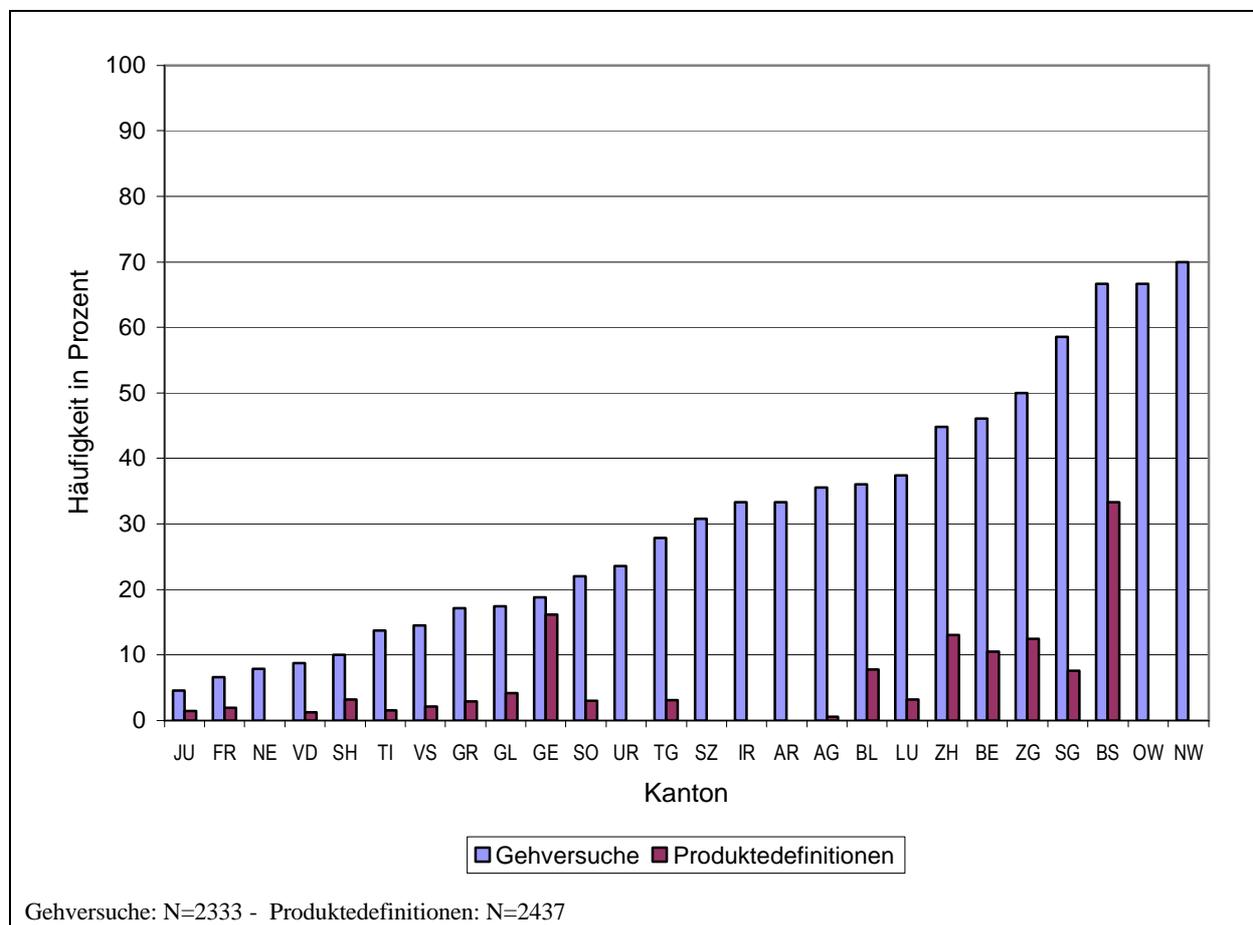
<sup>24</sup> Es wurde bereits festgestellt, dass Produktdefinitionen im Verhältnis zu anderen Reformen auf Gemeindeebene noch kaum eingeführt worden sind (vgl. Kapitel 7.3).

chen und die Verwaltungstätigkeit insgesamt zu optimieren. Das Bedürfnis nach - respektive die Notwendigkeit von - verbesserten Steuerungsmechanismen und vermehrter Transparenz der Verwaltungstätigkeit ist in grossen, stark gegliederten und teilweise hochspezialisierten Verwaltungen naturgemäss stärker als in kleinen, überschaubaren Gemeindeverwaltungen. 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 unabdingbare Know-How verfügen.

#### 7.4.2 Kantonszugehörigkeit

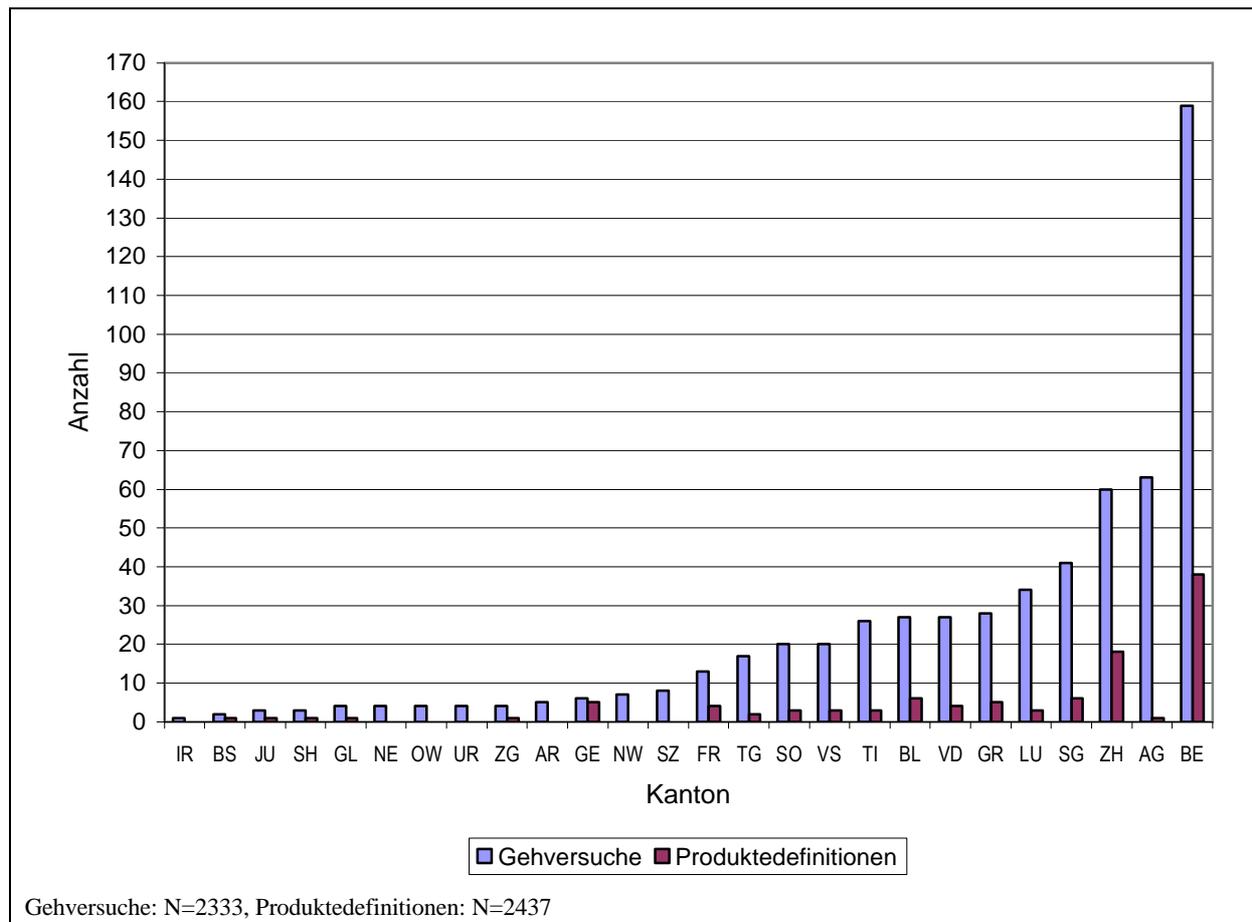
Es sind zwar in sämtlichen Kantonen auf kommunaler Ebene erste Gehversuche mit NPM unternommen worden; allerdings schwankt der entsprechende Anteil von Kanton zu Kanton stark und liegt fast in allen Kantonen unter 50 Prozent (vgl. Abbildung 7.3). Lediglich in vier Kantonen (Basel-Stadt, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen) hat eine Mehrheit der Gemeinden bereits erste NPM-Gehversuche unternommen; in drei weiteren Kantonen halten sich Gemeinden mit NPM-Erfahrung und diejenigen ohne NPM-Erfahrung annähernd die Waage (Bern, Zug, Zürich).

Abbildung 7.3: Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Kantonszugehörigkeit (Anteil Gemeinden)



Zieht man die absoluten Werte zum Vergleich heran, zeigt sich das Folgende: „Spitzenreiter“ in Sachen „NPM-Freudigkeit“ ist demnach (absolut betrachtet) der Kanton Bern mit 163 Gemeinden, gefolgt von den Kantonen Aargau (63 Gemeinden) und Zürich (60 Gemeinden); an letzter Stelle liegt mit lediglich einer einzigen Gemeinde der Kanton Appenzell-Innerrhoden (vgl. Abbildung 7.4).

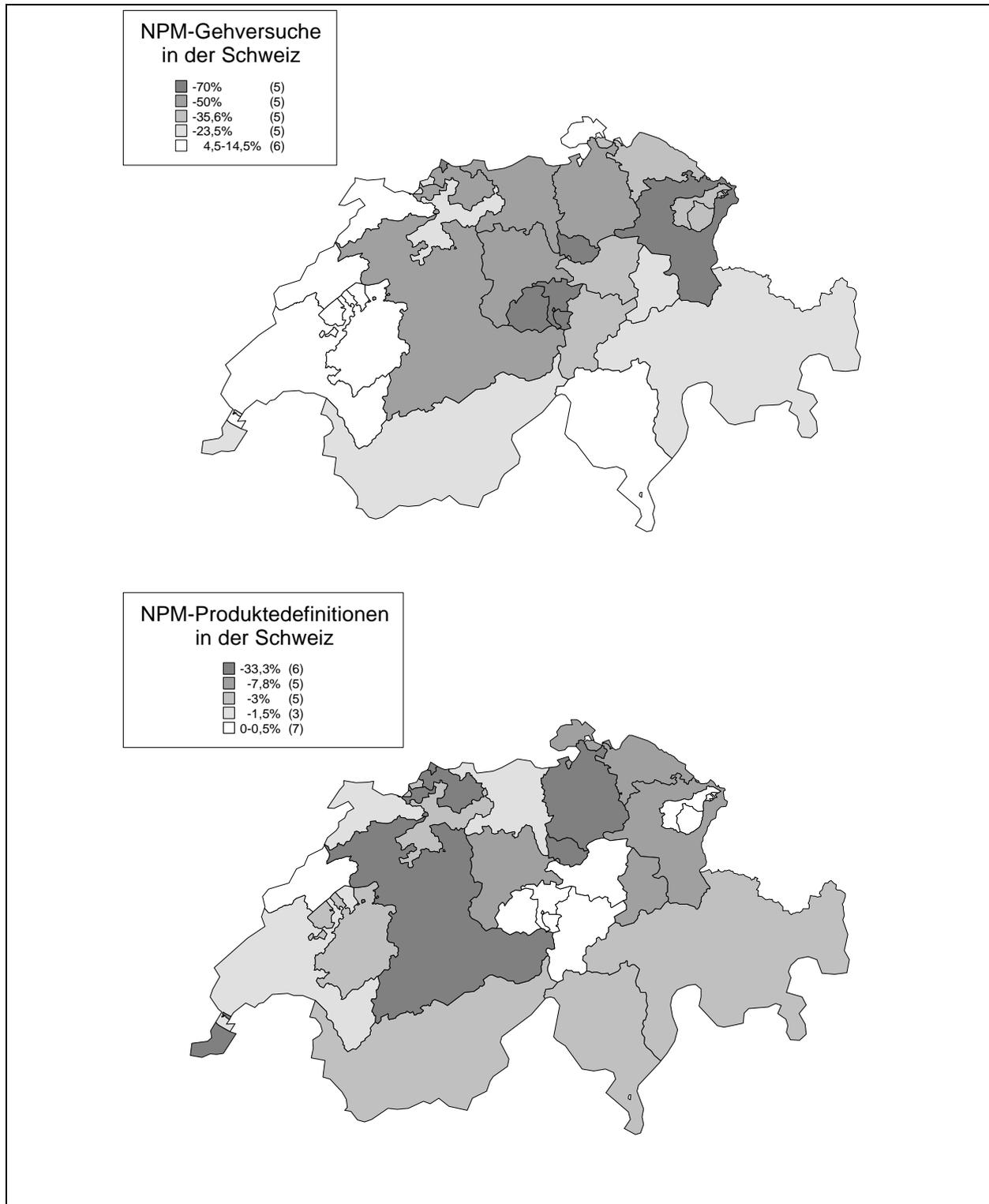
Abbildung 7.4: Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Kantonszugehörigkeit (Anzahl Gemeinden)



Bezüglich der Einführung von Produktdefinitionen liegen die Verhältnisse (absolut betrachtet) insofern gleich, als auch hier der Kanton Bern mit 38 Gemeinden an erster Stelle liegt, gefolgt vom Kanton Zürich (18 Gemeinden), während im Kanton Aargau – der in Sachen erste NPM-Gehversuche immerhin „Platz 2“ belegt – offenbar erst ein sehr kleiner Teil der Gemeinden mit Produktdefinitionen arbeitet. An letzter Stelle liegt auch in Bezug auf die Einführung von Produktdefinitionen der Kanton Appenzell-Innerrhoden. Was die übrigen Kantone anbelangt, zeigt sich, dass durchschnittlich weniger als 10 Prozent der Gemeinden Produktdefinitionen eingeführt haben, auch wenn bereits erste NPM-Gehversuche unternommen worden sind.

Die nachfolgende Abbildung 7.5 verdeutlicht noch einmal die Verbreitung von NPM in der Schweiz.

Abbildung 7.5: NPM-Gehversuche und Produktdefinitionen in den Schweizer Gemeinden



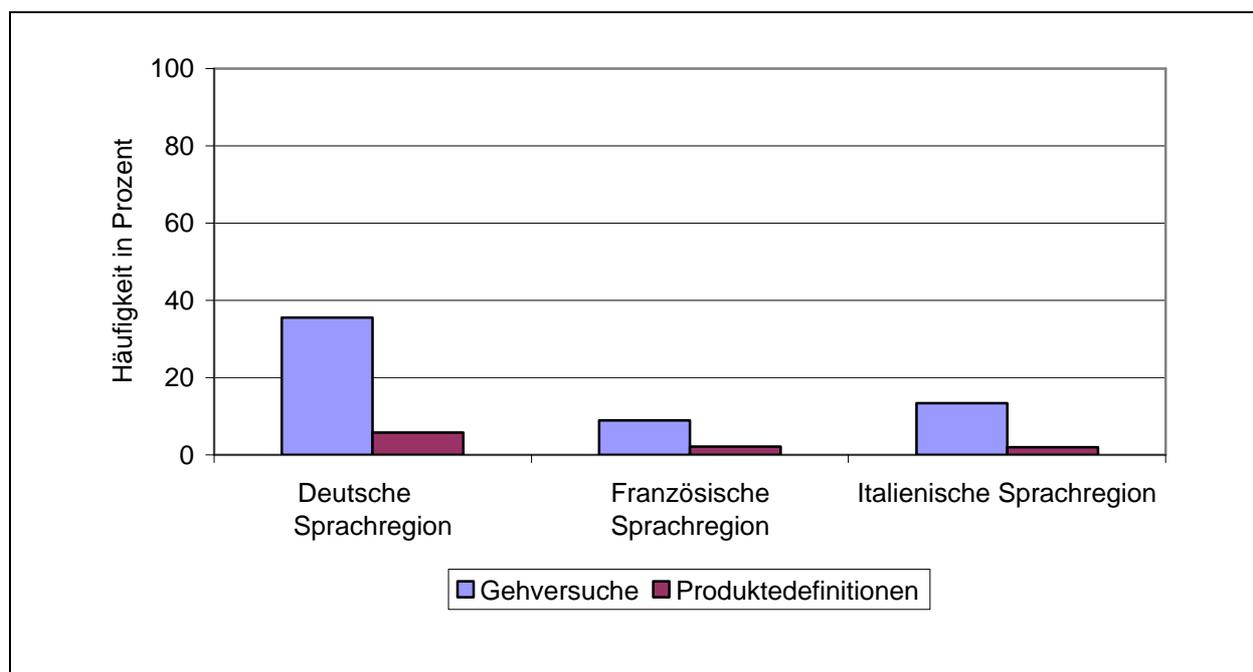
Auffallend ist, dass bezüglich der Verbreitung von Produktdefinitionen die Mehrheit der Innerschweizer Kantone deutlich schlechter abschneidet als bei den NPM-Gehversuchen. Die Westschweiz, das Tessin und der Kanton Schaffhausen, welche über unterdurchschnittlich häufige Gehversuche verfügen, haben demgegenüber verhältnismässig häufiger Produktdefinitionen eingeführt. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass neben den NPM-Hochburgen (wie zum Beispiel die Kantone Bern, Zürich und St. Gallen) zwei Gruppen von Kantonen existieren: Eine solche, in der NPM in einer allgemeinen, nicht primär wirkungsorientierten Form verbreitet ist, und eine solche, in der lediglich einzelne Gemeinden existieren, die sich jedoch intensiv mit dem Modell auseinandersetzen.

### 7.4.3 Sprache

Von den insgesamt 590 Gemeinden, welche angeben, bereits erste Gehversuche mit NPM unternommen zu haben, gehört die überwiegende Mehrzahl, rund 84 Prozent, dem deutschsprachigen Raum an. Lediglich 11 Prozent der französischsprachigen und 5 Prozent der italienischsprachigen Gemeinden geben an, in Sachen NPM bereits erste Gehversuche gemacht zu haben.

Auch innerhalb der einzelnen Sprachregionen ist der Anteil der deutschsprachigen Gemeinden mit etwas mehr als einem Drittel der befragten (deutschsprachigen) Gemeinden am grössten. Während von den befragten italienischsprachigen Gemeinden 13 Prozent angeben, bereits erste praktische Erfahrung mit NPM gemacht zu haben, liegt der entsprechende Anteil bei den französischsprachigen Gemeinden unter 10 Prozent (vgl. Abbildung 7.6)

Abbildung 7.6 Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Sprachregion



Auch was die Einführung von Produktdefinitionen im Rahmen von ersten NPM-Gehversuchen anbelangt, liegen die deutschsprachigen Gemeinden an erster Stelle, und zwar sowohl insgesamt - bezogen auf die Gesamtheit der mit diesem Instrument arbeitenden Gemeinden – als auch in Bezug auf das Verhältnis innerhalb der Sprachregionen. Von den Gemeinden, welche angeben, Produktdefinitionen eingeführt zu haben, stammen gut 80 Prozent aus der deutschen Schweiz; dies entspricht einem Anteil von rund 6 Prozent der befragten deutschsprachigen Gemeinden. Deutlich weniger, nämlich nur 15 Prozent aller mit Produktdefinitionen arbeitenden Gemeinden gehören der französischen Sprachregion an; bezogen auf das Verhältnis innerhalb der französischen Sprachregion entspricht dies einem Anteil von 2 Prozent. Knapp 4 Prozent der Gemeinden, die Produktdefinitionen eingeführt haben, stammen aus der italienischsprachigen Schweiz; ihr Anteil innerhalb dieser Sprachregion beträgt rund 2 Prozent und ist damit – wie bei den französischsprachigen Gemeinden – tief. Deutschweizer Gemeinden arbeiten somit zwar deutlich häufiger mit Produktdefinitionen als französischsprachige oder italienischsprachige Gemeinden; bemerkenswert ist allerdings, dass von den deutschsprachigen Gemeinden, welche bereits erste NPM-Gehversuche unternommen haben, weniger als 20 Prozent Produktdefinitionen eingeführt haben.<sup>25</sup>

#### 7.4.4 Beurteilung des eigenen Leistungsangebotes

Die Gemeinden, welche angeben, im Rahmen von ersten Gehversuchen bereits praktische Erfahrung mit NPM gemacht zu haben, beurteilen den Umfang ihres Leistungsangebotes als gross bis sehr gross: 346 Gemeinden geben dem Umfang des eigenen Leistungsangebotes die Bezeichnung „hoch“; bezogen auf die 590 Gemeinden, die bereits erste NPM-Gehversuche unternommen haben, entspricht dies einem Anteil von 58,6 Prozent. Oder anders ausgedrückt: Von denjenigen Gemeinden, welche ihr Leistungsangebot als hoch einschätzen, haben gut 30 Prozent bereits erste NPM-Gehversuche unternommen. Weitere rund 12 Prozent Gemeinden beurteilen ihr Leistungsangebot als sehr hoch. 26,8 Prozent derjenigen Gemeinden, welche bereits erste NPM-Gehversuche unternommen haben, schätzen den Umfang des eigenen Leistungsangebotes als mittel ein; von den Gemeinden, welche ihr Leistungsangebot als durchschnittlich beurteilen, haben mithin 20 Prozent bereits erste NPM-Gehversuche unternommen. Gemeinden, die ihr Leistungsangebot als tief bis sehr tief einschätzen, unternehmen deutlich weniger häufig Schritte in Richtung NPM: Der Anteil dieser Gemeinden liegt mit knapp 2 Prozent deutlich unter demjenigen der sich höher bewertenden Gemeinden; von denjenigen Gemeinden, welche den Umfang ihres Leistungsangebotes als klein bis sehr klein beurteilen, haben denn auch weniger als 5 Prozent erste NPM-Gehversuche unternommen. Es lässt sich somit sagen: Je höher bzw. besser die Gemeinden den Umfang ihres Leistungsangebotes beurteilen, um so häufiger haben sie bereits erste NPM-Gehversuche unternommen.

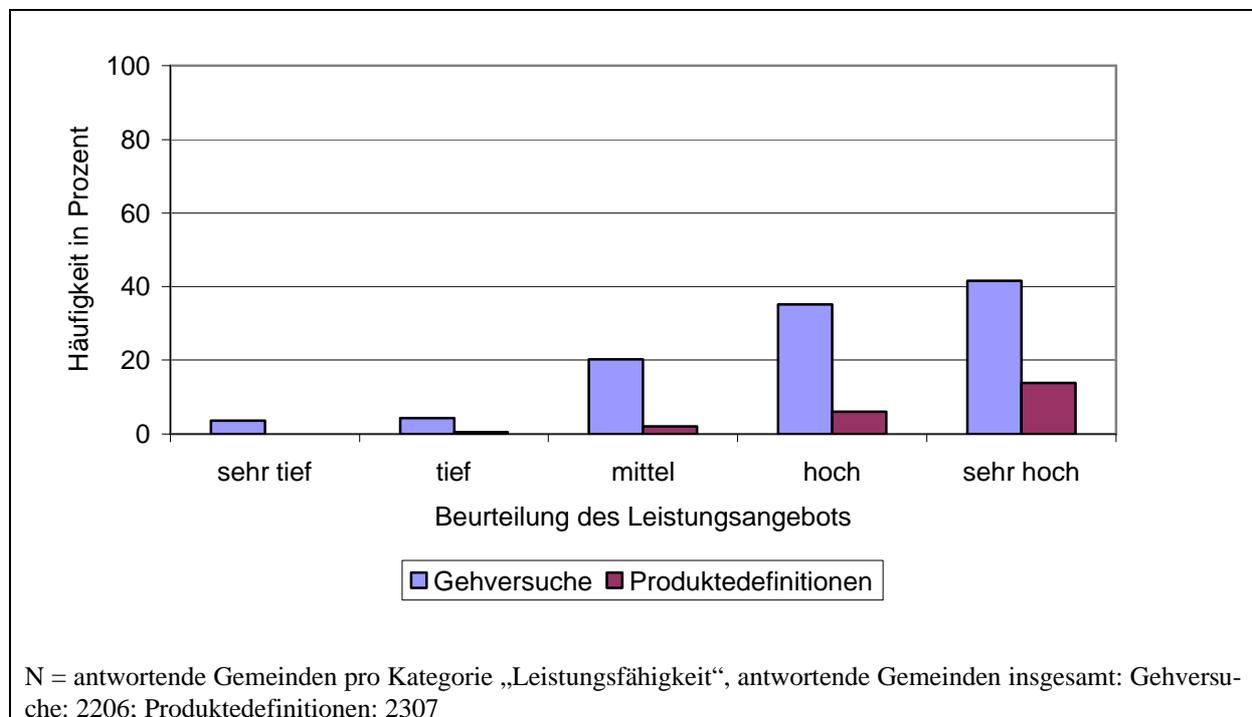
---

<sup>25</sup> Ähnlich liegen die Verhältnisse in Bezug auf die Einführung von Globalbudgets, welche (erst) von rund 24 Prozent eingeführt worden sind. Dagegen haben von den deutschsprachigen Gemeinden, welche bereits erste Gehversuche mit NPM unternommen haben, immerhin rund 40 Prozent Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge sowie 42 Prozent Controlling eingeführt.

Die Befragungsergebnisse in Bezug auf die Einführung von Produktdefinitionen und der Beurteilung des eigenen Leistungsangebotes zeigen, dass der weitaus grösste Teil der Gemeinden, welche im Rahmen von ersten NPM-Gehversuchen Produktdefinitionen eingeführt haben, den Umfang des eigenen Leistungsangebotes als gross beurteilt: Knapp 60 Prozent der Gemeinden, welche bereits mit diesem Instrument arbeiten, bewerten das eigene Leistungsangebot als hoch. Bezogen auf die Gesamtzahl der Gemeinden, die ihr Leistungsangebot so bewerten, entspricht dies einem Anteil von 6 Prozent. Weitere gut 20 Prozent der Gemeinden, welche nach eigenen Angaben mit Produktdefinitionen arbeiten, schätzen das eigene Leistungsangebot als sehr hoch ein. Von den Gemeinden, welche dem eigenen Leistungsangebot das Prädikat „sehr hoch“ geben, haben demnach knapp 14 Prozent Produktdefinitionen eingeführt. Nur gerade 1 Prozent der mit Produktdefinitionen arbeitenden Gemeinden bezeichnet das eigene Leistungsangebot als tief; von den befragten Gemeinden, welche ihr Leistungsangebot als tief beurteilen, haben somit weniger als 1 Prozent Produktdefinitionen eingeführt.

Sowohl was die ersten Gehversuche anbelangt als auch bezüglich der Einführung von Produktdefinitionen gilt: Je grösser die Gemeinden den Umfang ihres Leistungsangebotes beurteilen, um so häufiger haben sie entsprechende Reformschritte eingeleitet (vgl. Abbildung 7.7).

Abbildung 7.7: Erste NPM-Gehversuche sowie Einführung von Produktdefinitionen, nach der Beurteilung des Umfanges des eigenen Leistungsangebotes

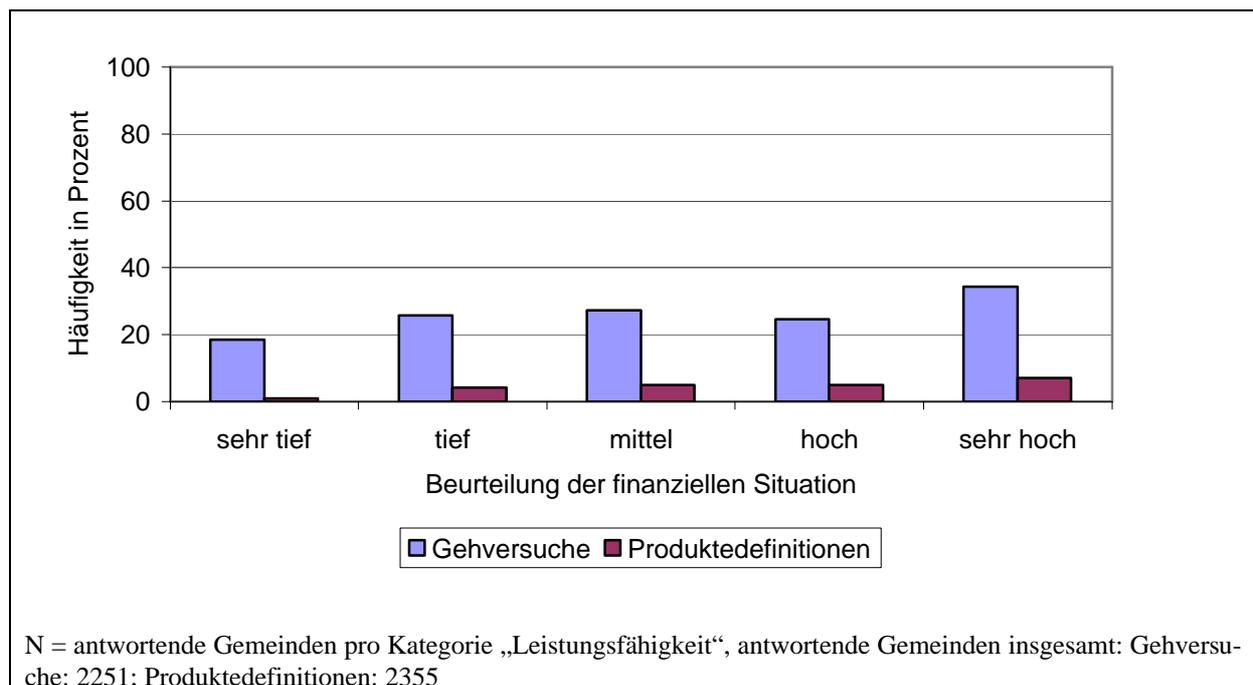


### 7.4.5 Finanzielle Situation: Eigene Beurteilung

Im Vergleich zur Beurteilung des Umfangs des eigenen Leistungsangebotes ist der Zusammenhang zwischen ersten NPM-Gehversuchen und der finanziellen Situation weniger ausgeprägt: Von den total 590 Gemeinden, welche erste Schritte in Richtung NPM unternommen haben, beurteilen 40 Prozent ihre finanzielle Situation nur als mittelmässig, knapp 30 Prozent als hoch bis sehr hoch und etwas mehr als 30 Prozent als tief bis sehr tief.

Insgesamt ist der Anteil der Gemeinden, welche erste Schritte in Richtung NPM unternommen haben, bei denjenigen am grössten, die ihre finanzielle Situation als sehr hoch beurteilen: Von diesen Gemeinden haben gut ein Drittel bereits erste NPM-Gehversuche unternommen (vgl. Abbildung 7.8). Bei den übrigen Kategorien beträgt der Anteil der der Gemeinden mit NPM-Gehversuchen etwas mehr als 20 Prozent. Nur bei den Gemeinden, die ihre finanzielle Situation als sehr schlecht bezeichnen, liegt der Anteil noch etwas tiefer.

Abbildung 7.8: Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach der Beurteilung der Leistungsfähigkeit bezüglich der finanziellen Situation



Rund zwei Drittel aller befragten Gemeinden beurteilen ihre finanzielle Situation als schlecht bis mittelmässig. Von den insgesamt 106 Gemeinden, welche nach eigenen Angaben mit Produktdefinitionen arbeiten, schätzen 42,5 Prozent die eigene finanzielle Situation als mittel ein. Rund 23 Prozent der mit Produktdefinitionen arbeitenden Gemeinden bezeichnen ihre finanzielle Situation demgegenüber entweder als schlecht oder als gut. Gut 10 Prozent der mit Produktdefinitionen arbeitenden Gemeinden schätzen die eigene finanzielle Situation als sehr gut ein, während knapp 2 Prozent ihre finanzielle Situation als sehr schlecht beurteilen.

Insgesamt haben jedoch nur rund 5 Prozent der Gemeinden, welche die eigene finanzielle Situation als mittelmässig beurteilen, Produktdefinitionen eingeführt. Demgegenüber ist der entsprechende Anteil unter den Gemeinden, die ihre finanzielle Situation als sehr gut bewerten, mit 7 Prozent am grössten. Tendenziell scheint die Bereitschaft, Produktdefinitionen einzuführen, mit steigender Bewertung der eigenen finanziellen Situation grösser zu werden, wobei der diesbezügliche Zusammenhang äusserst schwach ist.

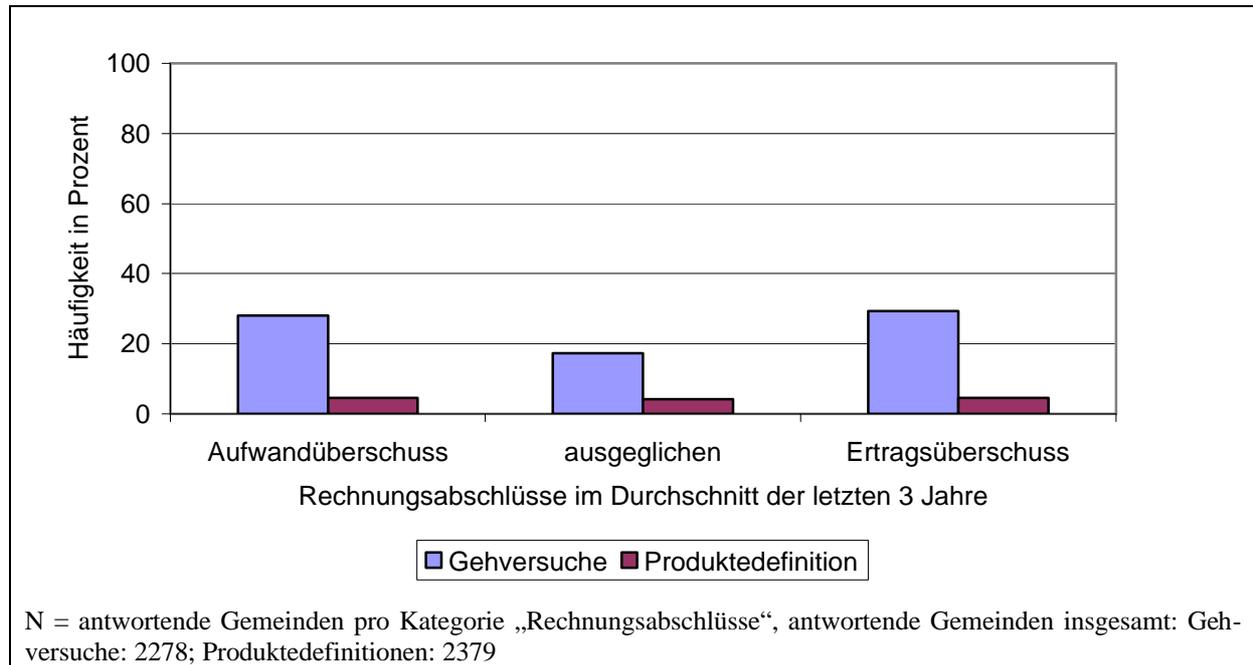
Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Häufigkeit von ersten NPM-Gehversuchen sowie von Produktdefinitionen mit steigender Bewertung der eigenen finanziellen Situation im besten Falle ganz leicht ansteigt. Unzutreffend ist jedoch die Vermutung, dass vor allem die finanziell wenig leistungsstarken Gemeinden versuchen, ihre schlechte Lage durch NPM-Reformen zu verbessern.

#### 7.4.6 Finanzielle Situation: Rechnungsabschlüsse

Von den Gemeinden, die bereits erste Schritte in Richtung NPM unternommen haben, verzeichneten 45 Prozent der Gemeinden im Durchschnitt der letzten drei Jahren einen Ertragsüberschuss. Etwas tiefer, mit über 35 Prozent aber immer noch verhältnismässig hoch, ist der Anteil derjenigen Gemeinden, welche in den letzten drei Jahren durchschnittlich einen Aufwandüberschuss ausgewiesen haben. Demgegenüber haben 20 Prozent der Gemeinden mit ersten praktischen NPM-Erfahrungen in diesem Zeitraum ausgeglichene Rechnungen präsentiert.

Gleich verhält es sich in Bezug auf die einzelnen Antwortkategorien und die Gesamtheit der Gemeinden: Von denjenigen Gemeinden, welche ihre Rechnungen im Durchschnitt der letzten drei Jahre mit einem Ertragsüberschuss abschlossen, haben 30 Prozent bereits erste NPM-Gehversuche unternommen; bei den Gemeinden mit Aufwandüberschüssen beträgt der entsprechende Anteil ebenfalls knapp 30 Prozent, während von den Gemeinden, welche durchschnittlich ausgeglichene Rechnungsabschlüsse präsentiert haben, weniger als 20 Prozent entsprechende Schritte unternommen haben (vgl. Abbildung 7.9). Insgesamt erscheint der Zusammenhang zwischen den durchschnittlichen Rechnungsabschlüssen und der Bereitschaft, NPM-Gehversuche zu unternehmen, eher schwach. Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse ist zu vermuten, dass es Gemeinden gibt, die aufgrund ihrer schlechten Finanzlage (Aufwandüberschüsse) zu NPM-Reformen greifen, und solche, die es finanziell nicht nötig hätten (Ertragsüberschüsse), bei denen also andere Motive dafür verantwortlich sind.

Abbildung 7.9: Erste NPM-Gehversuche und Einführung von Produktdefinitionen, nach Rechnungsabschlüssen im Durchschnitt der letzten 3 Jahre



In Bezug auf die Einführung von Produktdefinitionen besteht zwischen der diesbezüglichen Häufigkeit und den Rechnungsabschlüssen der letzten 3 Jahre keine klar ersichtliche Beziehung. Weder lässt sich von der Häufigkeit der Einführung von Produktdefinitionen auf das Ergebnis der letzten drei Rechnungsabschlüsse der Gemeinden schließen, noch ergeben sich umgekehrt aus den Rechnungsabschlüssen Rückschlüsse auf die – insgesamt eher geringe – Bereitschaft der Gemeinden, Produktdefinitionen einzuführen. Ob (in den letzten drei Jahren) ein Aufwand- oder ein Ertragsüberschuss erwirtschaftet oder eine ausgeglichene Rechnung präsentiert wurde, scheint demnach auf die Häufigkeit der Einführung von Produktdefinitionen keinen entscheidenden Einfluss zu haben.

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass sich die tatsächliche finanzielle Situation der Gemeinden, gemessen an den Rechnungsabschlüssen der vorausgegangenen drei Jahre, zwar einerseits auf die Bereitschaft, erste NPM-Gehversuche zu unternehmen, auswirkt, indem Gemeinden mit Aufwandüberschüssen und mit Ertragsüberschüssen tendenziell häufiger Schritte in Richtung NPM unternehmen; stabile finanzielle Verhältnisse (ausgeglichene Rechnungsabschlüsse) scheinen der Reformfreudigkeit dagegen eher abträglich zu sein. Zwischen der Häufigkeit von Produktdefinitionen und der tatsächlichen finanziellen Situation scheint andererseits kein Zusammenhang zu bestehen.

## 7.5 Wer interessiert sich in der Gemeinde für NPM?

In denjenigen Gemeinden, in denen NPM-Reformen geplant sind, interessieren sich nach den entsprechenden Angaben der antwortenden Gemeindeschreiberinnen oder Gemeindeschreiber in erster Linie die Verwaltung und die Exekutive (Gemeinderat) besonders für NPM (vgl. Tabelle 7.2)

Tabelle 7.2: Wer interessiert sich in der Gemeinde besonders für NPM nach Gemeindegrösse?

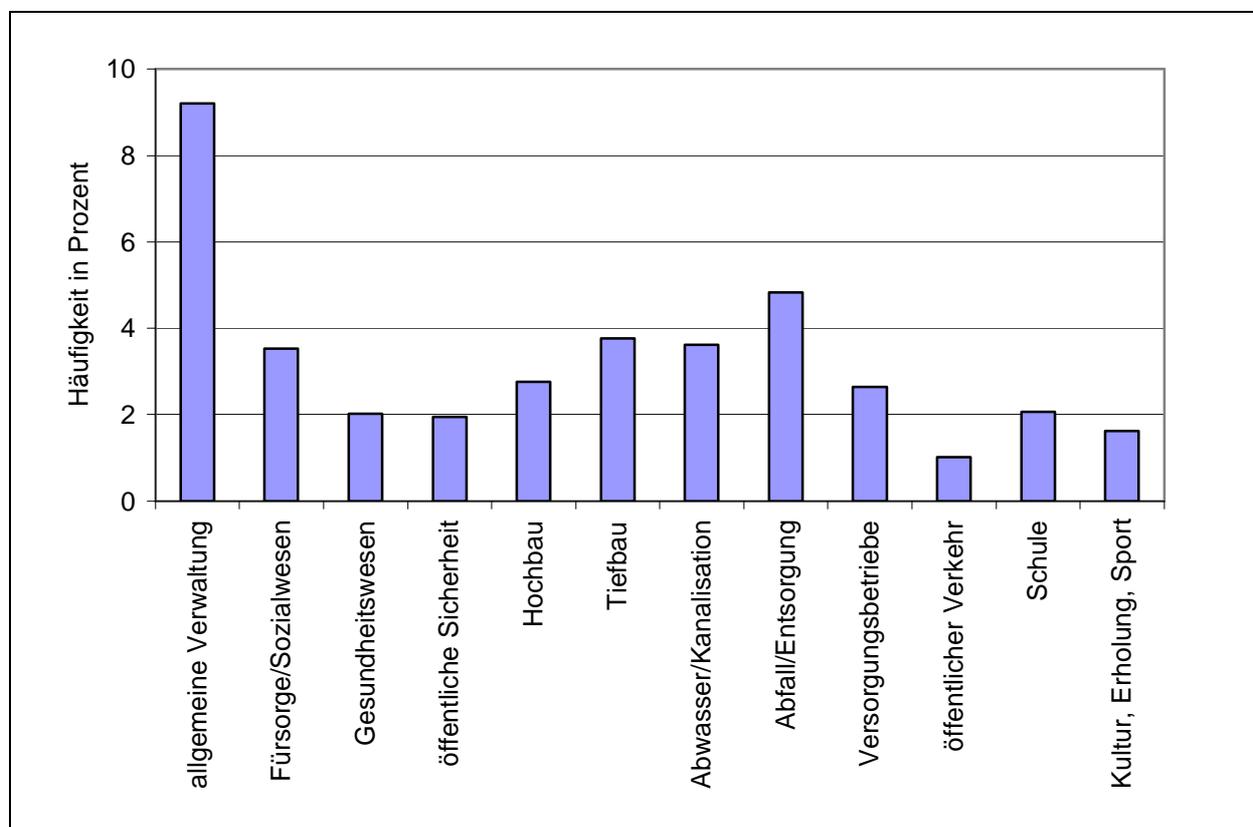
Gemeindegrösse	Verwaltung in Prozent	Exekutive in Prozent	Legislative in Prozent	Bürger in Prozent
-249	3,7	2,1		0,5
250-499	7,1	4,5		0,5
500-999	16,8	12,2	1,3	1,3
1000-1999	25,0	15,8	1,4	2,5
2000-4999	37,7	29,7	1,4	2,8
5000-9999	45,3	41,2	4,7	4,7
10000-19999	72,8	69,1	29,6	9,9
20000-	78,6	75,0	57,1	10,7
Alle Gemeinden (N=2465)	22,2	17,1	2,6	2,1

Das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an NPM ist nach der Einschätzung der antwortenden Gemeindeschreiberinnen und –schreiber durchwegs bescheiden; in sämtlichen Grössen-kategorien überwiegt das Interesse der Verwaltung und der Exekutive: In 20 Prozent der befragten Gemeinden und Städte ist es die Verwaltung, in 17 Prozent der befragten Gemeinden ist es die Exekutive, die sich besonders für NPM interessieren. Das Interesse der Legislative an NPM ist insgesamt ebenfalls eher gering: Nur knapp 3 Prozent der befragten Städte und Gemeinden geben an, dass sich die Legislative – soweit überhaupt vorhanden - besonders für NPM interessiert. In Bezug auf die Legislative ist allerdings zu erwähnen, dass lediglich etwa 18 Prozent der Gemeinden über ein Gemeindeparlament verfügen. Betrachtet man nur die Gemeinden mit einem Gemeindeparlament, so liegt dieser Anteil deutlich höher (bei etwas mehr als 50 Prozent in Gemeinden mit 10000-20000 Einwohnern und bei gegen 60 Prozent in Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern). Tendenziell nimmt das Interesse an NPM in allen vier Bereichen mit wachsender Gemeindegrösse zwar zu; der Zusammenhang zwischen dem Interesse an NPM und der Gemeindegrösse erscheint insgesamt aber eher als schwach. Abgesehen von der relativ unscharfen Fragestellung, lassen sich die Gemeinden nur beschränkt miteinander vergleichen, da die organisatorischen und politischen Strukturen (Grösse und Professionalität von Verwaltung und Exekutive, Vorhandensein eines Parlamentes, Form der Mitsprache und Willenskundgabe der Bevölkerung usw.) je nach Gemeindegrösse relativ stark variieren.

## 7.6 In welchen Bereichen wird NPM angewendet?

In 14 Prozent der Schweizer Gemeinden wird NPM in der gesamten Gemeindeverwaltung angewendet, während 12 Prozent angeben, NPM-Reformen aufgabenspezifisch - das heisst in einzelnen Verwaltungsabteilungen - eingeführt zu haben. Soweit NPM-Reformen nur in einzelnen Bereichen eingeführt worden sind, betreffen die entsprechenden Projekte primär den Bereich „allgemeine Verwaltung“ (9 Prozent), gefolgt von den Bereichen „Abfall/Entsorgung“ (rund 5 Prozent), „Tiefbau“ und „Abwasser/Kanalisation“ (je 4 Prozent) sowie „Fürsorge/Sozialwesen“ (3 Prozent). Am wenigsten betroffen ist demgegenüber der Bereich „öffentlicher Verkehr“ (1 Prozent).

Abbildung 7.10: Einführung von NPM-Reformen, nach Sachbereichen (nur Gemeinde mit NPM in einzelnen Bereichen)



## 7.7 Schlussfolgerungen

New Public Management (NPM), verstanden als umfassender organisatorischer und politischer Reformprozess, ist in der Schweiz auch auf Gemeindeebene ein Thema, auch wenn von einer flächendeckenden Einführung oder Umsetzung der grundlegenden NPM-Ideen und Ziele bislang nicht die Rede sein kann. Gut ein Drittel der Gemeinden hat sich 1998 bereits mit NPM auseinandergesetzt. Während in gut 20 Prozent der befragten Gemeinden Reformen ge-

plant sind, die sich im weitesten Sinn mit NPM umschreiben lassen, haben fast ein Viertel der befragten Gemeinden diesbezüglich bereits erste konkrete Gehversuche unternommen.

Der Begriff „NPM-Reformen“ ist indessen weit zu verstehen und wird zum grössten Teil für Reformaktivitäten schlechthin verwendet. Während unter dem Titel „NPM-Reformen“ von den befragten Gemeinden vor allem Veränderung im organisatorischen und personellen Bereich genannt werden, ist die Umsetzung konkreter, auf die Wirkungssteuerung und –messung ausgerichteter Massnahmen und damit von NPM im engeren Sinn eher selten. Die eigentlichen Kernelemente von NPM – Globalbudgetierung, Produktedefinitionen, Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge und Controlling – kommen auf kommunaler Ebene auch bei denjenigen Gemeinden, welche nach eigenen Angaben bereits erste praktische NPM-Gehversuche unternommen haben, **insgesamt** noch kaum zur Anwendung.

Dieser allgemeine Befund ist indessen dahingehend zu präzisieren, dass sich unter den Aspekten Gemeindegrösse, Kantonszugehörigkeit, Sprache und Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden teilweise erhebliche Unterschiede ergeben, und zwar sowohl was die Bereitschaft, erste NPM-Gehversuche zu unternehmen, anbelangt, als auch in Bezug auf die Umsetzung des „NPM-Kernelementes“ Produktedefinitionen.

So zeigt sich, dass die Häufigkeit sowohl von NPM-Gehversuchen als auch der Einführung von Produktedefinitionen mit wachsender Gemeindegrösse tendenziell zunimmt. Während in den befragten Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern bislang kaum bzw. erst vereinzelt erste konkrete Schritte in Richtung NPM unternommen worden sind, befassen sich die grösseren Gemeinden und insbesondere die Städte mit mehr als 10000 Einwohnerinnen und Einwohnern intensiv mit NPM und mit der Umsetzung konkreter wirkungsorientierter Massnahmen. Bemerkenswert erscheint dabei namentlich der Umstand, dass von den befragten Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern bereits ein Drittel und mehr mit Produktedefinitionen arbeiten.

Was die Kantonszugehörigkeit der befragten Gemeinden anbelangt, so bestehen mit Blick auf die Bereitschaft zu NPM-Reformen teilweise erhebliche Differenzen. Es kann zwar festgestellt werden, dass in sämtlichen Kantonen auf kommunaler Ebene erste NPM-Gehversuche unternommen werden, die (absolute) Zahl der Gemeinden schwankt aber von Kanton zu Kanton verhältnismässig stark: So haben einerseits 163 Berner, 63 Aargauer und 60 Zürcher Gemeinden erste NPM-Gehversuche unternommen, während andererseits nur eine (einzige) Innerrhodner, 3 jurassische und 3 Schaffhauser Gemeinden diesbezüglich tätig geworden sind. Analog verhält es sich in Bezug auf die Einführung von Produktedefinitionen: Während 38 Berner und 18 Zürcher Gemeinden Produktedefinitionen eingeführt haben, arbeitet in den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden und –Innerrhoden, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Uri noch keine einzige und in den Kantonen Aargau, Glarus, Jura, Schaffhausen und Zug erst je eine Gemeinde mit diesem Instrument. Tendenzuell ist die Bereitschaft zu NPM-Reformen und zur Umsetzung konkreter wirkungsorientierter Massnahmen in den grösseren bzw. städtischen Kantonen höher als in den eher kleinen bzw. ländlichen Kantonen.

In Bezug auf die Zugehörigkeit der befragten Gemeinden zu einer der drei Sprachregionen ist festzustellen, dass die Reformfreudigkeit - sowohl was erste NPM-Gehversuche als auch die Einführung von Produktdefinitionen anbelangt - in den deutschsprachigen Gemeinden gegenüber den beiden anderen Sprachregionen (deutlich) überwiegt. Während rund ein Drittel der deutschsprachigen Gemeinden bereits erste praktische NPM-Erfahrungen gesammelt haben, sind diesbezüglich erst rund 9 Prozent der Gemeinden aus der französischen Schweiz und 13 Prozent der italienischsprachigen Gemeinden tätig geworden. Mit Produktdefinitionen arbeiten knapp 6 Prozent der Deutschschweizer Gemeinden, aber lediglich 2 Prozent der Gemeinden aus den anderen Sprachregionen.

Unter dem Aspekt der kommunalen Leistungsangebote zeigt sich, dass Gemeinden, welche den Umfang des eigenen Leistungsangebotes als gross bewerten, tendenziell häufiger erste NPM-Gehversuche unternehmen und Produktdefinitionen einführen als diejenigen Gemeinden, welche ihr Leistungsangebot als gering einschätzen. Im Gegensatz dazu lassen sich aus der Beurteilung der eigenen finanziellen Situation keine Rückschlüsse auf die Reformfreudigkeit ziehen; die Einschätzung der eigenen Finanzlage scheint weder mit der Häufigkeit erster NPM-Gehversuche noch mit der Bereitschaft zur Einführung von Produktdefinitionen zu korrelieren.

Was die tatsächliche finanzielle Situation der Gemeinden - beurteilt anhand der letzten drei Rechnungsabschlüsse - anbelangt, so zeigt sich, dass Gemeinden, welche eine ausgeglichene Rechnung präsentieren, tendenziell weniger häufig NPM-Reformen vornehmen als Gemeinden, welche einen Ertrags- oder Aufwandüberschuss ausweisen. Sowohl was die Bereitschaft, erste NPM-Gehversuche zu unternehmen, als auch die Bereitschaft, Produktdefinitionen einzuführen, anbelangt, überwiegt insgesamt der Anteil der Gemeinden mit Ertragsüberschüssen.

Weiter ist festzustellen, dass sich in den Gemeinden in erster Linie die Verwaltung und etwas weniger die Exekutive für NPM interessieren, während das Interesse hierfür auf Seiten der Legislative und der Bevölkerung kleiner ist. Innerhalb der einzelnen Kategorien von Akteuren - Verwaltung, Exekutive, Legislative und Bevölkerung - steigt das Interesse an NPM-Fragen tendenziell mit zunehmender Gemeindegrösse. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber, dass sich die Gemeinden hinsichtlich organisatorischer und politischer Strukturen je nach Grösse stark voneinander unterscheiden und dementsprechend schwer vergleichen lassen; insbesondere ist zu bedenken, dass in kleineren Gemeinden in der Regel kein Parlament existiert.

Was die (hauptsächlichen) Einsatzbereiche von NPM anbelangt, so werden diesbezügliche Massnahmen vor allem in den Bereichen allgemeine Verwaltung, Abfall/Entsorgung und Tiefbau eingeführt. Weiter genannt werden die Bereiche Abwasser/Kanalisation, Fürsorgewesen, Hochbau, Versorgungsbetriebe und Gesundheitswesen. Weniger als 2 Prozent der befragten Gemeinden geben an, NPM in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Kultur/Erholung/Sport und öffentlicher Verkehr eingeführt zu haben.

## 8 VERBREITUNG UND AUSLÖSER VON REFORMEN

Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die verschiedenen Reformaktivitäten zueinander stehen, und welches die Kantone mit reformaktiven Gemeinden sind oder solche, in denen zur Zeit keine besondere Dynamik festzustellen ist. Zudem interessiert, welche Faktoren dazu führen, dass Gemeinden Reformen unternehmen.

### 8.1 Die Verbreitung von Reformen

Im Rahmen des vorliegenden Berichts wurde ausführlich auf die einzelnen Reformprozesse in den Gemeinden eingegangen. Im Folgenden wird untersucht, ob ein Zusammenhang zwischen den verschiedenen Reformen besteht.

Wie aus Tabelle 8.1 hervorgeht, bestehen, zumindest auf gesamtschweizerischer Ebene, keine besonders starken Zusammenhänge<sup>26</sup> zwischen den verschiedenen Reformmodellen. Einzig zwischen der Anzahl Reformmassnahmen<sup>27</sup> und der Häufigkeit von NPM-Gehversuchen sowie der Einführung von Produktdefinitionen<sup>28</sup> finden sich mittelstarke Beziehungen, was nicht zuletzt damit zusammenhängen dürfte, dass NPM eine ganze Reihe von kleineren Veränderungen umfasst, welche auch bei den allgemeinen Reformmassnahmen aufgeführt sind (z. B. Kompetenzverlagerungen Richtung Verwaltung und Exekutive, Verkleinerung der Entscheidungsgremien usw.). Nicht erstaunlich ist der Zusammenhang zwischen NPM-Gehversuchen und der Einführung von Produktdefinitionen. Eine weitere nennenswerte Beziehung, welche ebenfalls kaum überrascht, findet sich zwischen der Frage, ob schon einmal ernsthaft über eine Fusion diskutiert wurde und dem Vorliegen von konkreten Fusionsplänen. Nicht bestätigen lässt sich die Annahme, dass es sich bei der verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit und der Fusion von Gemeinden um zwei alternative Reformstrategien handelt, die sich gegenseitig ausschliessen. Insgesamt kann wohl davon ausgegangen werden, dass die reformaktiven Gemeinden tendenziell eher in den verschiedensten Reformbereichen aktiv sind, wobei allerdings die Zusammenhänge - wie erwähnt - nicht ausgesprochen stark sind.

---

<sup>26</sup> Als „stark“ können in einem Sample dieser Grösse Zusammenhänge mit einem Pearson-Korrelationskoeffizienten von 0,40 bezeichnet werden. Zusammenhänge von 0,15 und kleiner sind schwache Zusammenhänge.

<sup>27</sup> Gemessen an der Zahl der in Frage 17 vorgegebenen Veränderungen des politisch-administrativen Systems.

<sup>28</sup> Produktdefinitionen werden hier wiederum stellvertretend für NPM-Reformen im engeren Sinn verwendet. Anstelle von Produktdefinitionen könnten auch die Einführung von Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen betrachtet werden. Ausschlaggebend ist die hier verwendete Annahme, dass die von NPM angestrebte Wirkungsorientierung im Prinzip nur über die Definitionen von Produkten erzielt werden kann (vgl. dazu das Kapitel über NPM-Reformen).

Tabelle 8.1: Zusammenhang zwischen den verschiedenen Reformmassnahmen

		Reorganisationsmassnahmen unternommen, Anzahl (Frage 17)	Zusammenarbeit insgesamt, Intensität, Anzahl Aufgaben mit Zusammenarbeit	Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten 5 Jahren	Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert?	Bestehen konkrete Fusionspläne/-absichten?	erste Gehversuche (NPM) unternommen?	Einführung Produktdefinition
Reorganisationsmassnahmen unternommen, Anzahl (vgl. Frage 17)	Corr.*	1,00	0,13	0,14		-0,07	<b>0,40</b>	<b>0,25</b>
	Sig.**		0,000	0,000		0,000	0,000	0,000
	N***	2399	2399	2385		2353	2273	2399
Zusammenarbeit insgesamt, Intensität, Anzahl Aufgaben mit Zusammenarbeit	Corr.	0,13	1,00	0,08	0,10	0,11	0,08	0,04
	Sig.	0,000		0,000	0,000	0,000	0,000	0,027
	N	2399	2470	2445	2432	2412	2333	2465
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten 5 Jahren	Corr.	0,14	0,08	1,00	0,07		0,14	0,06
	Sig.	0,000	0,000		0,001		0,000	0,006
	N	2385	2445	2445	2417		2323	2445
Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert?	Corr.		0,10	0,07	1,00	<b>0,41</b>		-0,05
	Sig.		0,000	0,001		0,000		0,008
	N		2432	2417	2432	2407		2432
Bestehen konkrete Fusionspläne/-absichten	Corr.	-0,07	0,11		<b>0,41</b>	1,00	-0,07	
	Sig.	0,000	0,000		0,000		0,001	
	N	2353	2412	2397	2407	2412	2287	
erste Gehversuche (NPM) unternommen?	Corr.	<b>0,40</b>	0,08	0,14		-0,07	1,00	<b>0,36</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,000		0,001		0,000
	N	2273	2333	2323		2287	2333	2333
Einführung Produktdefinition	Corr.	<b>0,25</b>	0,04	0,06	-0,05		<b>0,36</b>	1,00
	Sig.	0,000	0,027	0,006	0,008		0,000	
	N	2399	2465	2445	2432		2333	2465

\* Pearson Korrelationskoeffizient

\*\* Signifikanz: Alle aufgeführten Koeffizienten sind mindestens auf dem 5 Prozent-Niveau (0,05) signifikant. Zusammenhänge unter 0,15 können als schwach bezeichnet werden. Es wird nur auf die stärkeren Zusammenhänge (fett) eingegangen.

\*\*\* Anzahl Gemeinden, die für die Berechnung des Korrelationskoeffizienten berücksichtigt wurden.

Tabelle 8.2 fasst die Reformtätigkeit der Gemeinden nach Kanton zusammen. Es zeigt sich wiederum, dass zwischen der Anzahl Reformmassnahmen und der Häufigkeit von NPM-Reformen ein gewisser Zusammenhang besteht: Kantone, in denen die Gemeinden durchschnittlich eine grössere Anzahl an Reorganisationsmassnahmen des politisch-administrativen Systems umgesetzt haben, weisen in der Regel auch einen grösseren Anteil an Gemeinden auf, die erste Gehversuche mit NPM unternommen oder gar Produktdefinitionen eingeführt haben. Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und Gemeindefusionen folgen jedoch nicht diesem Muster, so dass davon ausgegangen werden kann, dass durchaus eine gewisse Unabhängigkeit zwischen den verschiedenen Reformbereichen besteht.

Tabelle 8.2: Verschiedene Reformen im Vergleich, nach Kanton

	Reorganisationsmassnahmen unter- nommen, Anzahl (Frage 17)	Zusammenarbeit insgesamt, Intensität, Anzahl Aufgaben mit Zusammen- arbeit	Zusammenarbeit mit ande- ren Ge- meinden in den letzten 5 Jahren	Wurde konkret über einen Zusammen- schluss diskutiert?	Bestehen konkrete Fusions- pläne/- absichten?	erste Geh- versuche (NPM) unter- nommen?	Einfüh- rung Produkte- definition		
	Durch- schnittli- che Anzahl	Durch- schnittli- che Anzahl	Zugenom- men in Prozent	Ja in Prozent	Ja in Prozent	Ja in Prozent	Ja in Prozent	N min	N max
ZG	5,6	10,4	50,0	37,5		50,0	12,5	8	8
NW	4,5	11,7	40,0	10,0		70,0		10	10
OW	4,3	7,5	83,3			66,7		6	6
TG	4,3	9,3	67,7	42,6	13,1	27,9	3,0	61	66
BE	4,2	8,4	67,3	18,4	3,6	46,1	10,4	345	365
ZH	4,1	9,3	54,3	13,5	0,7	44,8	12,7	134	142
AI	4,0	15,0	66,7	33,3		33,3		3	3
SG	3,9	9,3	73,4	20,3	6,3	58,6	7,6	70	79
SO	3,8	7,6	57,0	11,2	4,2	22,0	2,9	91	102
SZ	3,8	10,5	71,4	10,7		30,8		26	28
BS	3,7	10,0	33,3	33,3		66,7	33,3	3	3
BL	3,4	6,6	61,0	6,5		36,0	7,8	75	77
AR	3,4	9,5	70,6	5,9		33,3		15	17
CH	3,0	8,8	63,0	18,2	7,9	25,3	4,3	2333	2465
AG	2,9	8,6	65,1	11,0	2,1	35,6	0,5	177	192
GL	2,9	10,3	47,8	8,3	4,3	17,4	3,8	23	26
VS	2,8	9,5	65,3	16,9	7,2	14,5	2,1	138	144
GR	2,7	7,4	47,7	10,3	1,1	17,2	2,9	163	175
LU	2,5	10,4	77,9	28,4	3,2	37,4	3,2	91	95
FR	2,4	9,1	69,8	32,8	18,0	6,6	2,0	198	205
GE	2,3	8,1	71,9		6,3	18,8	15,6	32	32
UR	2,2	9,3	63,2	5,3		23,5		17	19
JU	2,1	5,8	58,0	20,9	4,5	4,5	1,4	66	70
NE	2,1	9,3	69,8	13,2	7,7	7,8		51	53
TI	2,1	9,8	54,1	42,6	43,6	13,7	1,5	190	196
VD	1,9	9,3	64,0	7,7	2,9	8,7	1,2	309	321
SH	1,7	6,7	58,1	3,2		10,0	3,2	30	31

Die Kantone sind aufgeführt in der Reihenfolge ihrer durchschnittliche Anzahl an Veränderungen im politisch-administrativen Bereich.

Das Fehlen eines klaren Musters lässt sich exemplarisch darstellen. Der „Fusionskanton“ Freiburg setzt zwar neben der Gemeindezusammenlegung auch auf interkommunale Zusammenarbeit, NPM ist jedoch in den Gemeinden kaum ein Thema, was aufgrund der Vielzahl von sehr kleinen Gemeinden auch nicht weiter überrascht. Ganz anders der Kanton Bern, in dem nicht nur die interkommunale Zusammenarbeit überdurchschnittlich zugenommen hat, sondern auch über Fusionen diskutiert wird und NPM deutlich stärker verbreitet ist. Die Ta-

belle zeigt jedoch für den Kanton Bern auch, dass das Niveau der interkommunalen Zusammenarbeit deutlich tiefer liegt als der gesamtschweizerische Mittelwert und dass noch verhältnismässig wenig konkrete Fusionspläne bestehen. Der Kanton Zürich weist demgegenüber eine überdurchschnittliche Kooperationsintensität auf, hier hat jedoch die interkommunale Zusammenarbeit in den letzten Jahren unterdurchschnittlich zugenommen und Fusionen sind weniger häufig ein Thema. Der Kanton Zürich setzt eher auf NPM. Die Westschweizer Kantone Waadt, Neuenburg, Genf und Wallis setzen unserer Erhebung zufolge in erster Linie auf eine verstärkte Zusammenarbeit, während Fusionen und NPM eine geringere Bedeutung zukommt.

Welches ist der reformfreudigste Kanton? Die in Tabelle 8.3 dargestellte Unterscheidung zwischen „reformfreundlichen“ und „reformfeindlichen“ Kantonen ist mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, nicht zuletzt auch deshalb, weil hier lediglich die Existenz von Reformprojekten berücksichtigt wird und kaum Aussagen über Intensität und Qualität der Reformen gemacht werden können. Die Unterscheidung beruht auf den in Tabelle 8.2 dargestellten Werten und sagt vor allem etwas über die Häufigkeit von Reformen in den Gemeinden im Kanton aus. Wie weit die Gemeinden in diesen Prozessen sind und mit welcher Intensität sie verfolgt werden, geht daraus nicht hervor. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass in Kantonen mit nur wenigen Gemeinden (Basel-Stadt, Appenzell-Innerrhoden, Obwalden, Nidwalden, Zug) die Prozentanteile auf einer unsicheren Basis beruhen.

Tatsächlich sind es unter anderem die Kantone mit wenigen Gemeinden, die besonders häufig zu den reformfreudigen Kantonen gehören. Es zeigt sich aber auch, dass nach wie vor zwischen den verschiedenen Reformbereichen unterschieden werden muss. Kein Kanton gehört in allen Reformbereichen zu den Spitzenreitern. Vielmehr finden sich bereichsspezifische Unterschiede. NPM ist vor allem in den Kantonen Bern und Zürich stärker verbreitet, während die Zusammenarbeit vor allem im Kanton Luzern wichtig geworden ist. Dies mag auf den von der Regierung durch das Projekt „Luzern 99“ ausgeübten Fusionsdruck zurückzuführen sein, welcher die Gemeinden zwar offensichtlich nicht unbedingt dazu bringt, über mögliche Fusionen zu diskutieren, aber zumindest die Zusammenarbeit in den Vordergrund gerückt hat. Fusionen sind vor allem in den „Fusionskantonen“ Thurgau, Freiburg und Tessin ein Thema, in denen eine besonders grosse Zahl an sehr kleinen Gemeinden existiert respektive für den Thurgau existierte.

Tabelle 8.3: „Reformfreudige“ und „reformfeindliche“ Kantone

Reorganisationsmassnahmen unternommen, Anzahl	Zusammenarbeit insgesamt, Intensität (Anzahl Aufgaben)	Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten 5 Jahren (Anteil Gemeinden)	Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert (Anteil Gemeinden)	Bestehen konkrete Fusionspläne/-absichten (Anteil Gemeinden)	erste Gehversuche (NPM) unternommen? (Anteil Gemeinden)	Einführung Produktedefinition (Anteil Gemeinden)
insgesamt	Intensität	zugenommen	Ja	Ja	Ja	Ja
„reformfreundliche“ Kantone						
> 4*	> 10	> 70	> 30	> 10	> 40	> 10
(ZG), (NW), (OW), TG, BE, ZH, (AI)	(AI), (NW), SZ, (ZG), LU, (BS), GL	(OW), SG, SZ, AR, LU, GE,	(ZG), TG, (AI), (BS), FR, TI	TG, FR, TI	(ZG), (NW), (OW), BE, ZH, SG, (BS)	(ZG), BE, ZH, (BS), GE
„reformfeindliche“ Kantone						
< 2.2*	< 8	< 50	< 10	< 5	< 15	< 1
SH, VD, TI, NE, JU	JU, BL, SH, GR, (OW), SO	GR, GL, (BS), (NW), TI, SH, SO, ZH, (ZG)	SH, VD, UR, GE, AR, BL, (OW), (NW)	SH, VD, UR, LU, GR, GL, AG, AR, BL, (BS), SZ, SO, (AI), ZH, BE, TG, (OW), (NW), (ZG)	SH, VD, TI, NE, JU, FR, VS	NE, UR, AG, AR, SZ, (AI), (OW), (NW)

\* vgl. Werte Tabelle 8.2

() in Klammern: Kantone mit weniger als 12 Gemeinden

Auch zu den „reformfeindlichen“ Kantonen gehören wiederum relativ häufig die Kantone mit wenigen Gemeinden, bei denen eine gewisse Vorsicht angebracht ist. Auffallend sind zudem die Kantone Waadt und Schaffhausen, die sich öfters im Kreis der Kantone finden, in denen die Gemeinden sich noch kaum mit diesen Reformen befassen.

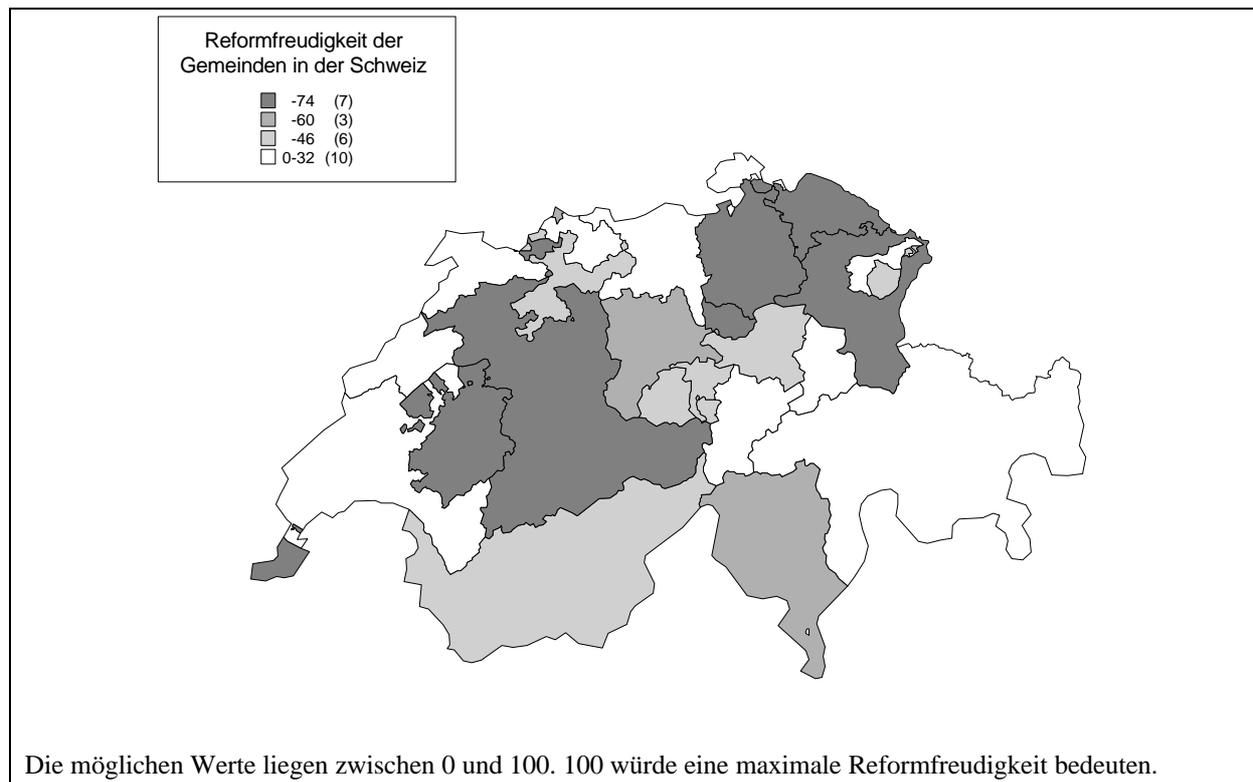
Die Unterscheidung der Kantone nach ihrer Reformfreundlichkeit auf der Basis der Häufigkeit der Reformen in ihren Gemeinden deckt sich nur teilweise mit der Selbsteinschätzung der Kantone hinsichtlich ihrer Rolle bei der Unterstützung und Förderung kommunaler Reformen (vgl. Ladner/Steiner 1998: 46). Aus kantonaler Perspektive führend sind die Kanton Bern, Basel-Land, Luzern, Solothurn und Genf, während St. Gallen, Obwalden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Uri, Glarus, Zürich, Waadt, Jura und Zug zu den eher „ruhigeren“ Kantonen gehören. Aus dieser Gegenüberstellung lässt sich schliessen, dass die Reformdiskussion nicht überall auf der gleichen Ebene stattfindet und den gleichen Verlauf nimmt. Während sich beispielsweise im Kanton Bern die Gemeinden und der Kanton intensiv mit Reformen befassen, scheint im Kanton Luzern vor allem der Kanton eine aktive Rolle zu übernehmen, während die Gemeinden (vorerst?) noch abwarten. Im Kanton Zürich gehen die Aktivitäten demgegenüber eher von den Gemeinden aus, während sich der Kanton dem Anschein nach zurückhält. In den Kantonen Waadt und Schaffhausen deckt sich das Bild jedoch aus beiden Perspektiven, wobei hier anzufügen ist, dass der Kanton Waadt zur Zeit intensiv mit der Aufgabenteilung „Kanton-Gemeinden“ befasst, und dass beispielsweise der Kanton Schaffhausen un-

längst eine Studie erstellt hat, welche die Vor- und Nachteile von Gemeindefusionen darlegt (vgl. Friederich/Arn/Wichtermann 1998).

Der abschliessende Versuch, ein Ranking der Kantone hinsichtlich der Reformfreudigkeit ihrer Gemeinden vorzunehmen, ist wiederum mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen, da - wie erwähnt - die Quantität und nicht die Qualität der Reformaktivitäten erfasst wurde. Die Bestimmung der Reformfreudigkeit basiert auf den in Tabelle 8.2 dargestellten Werten, wobei die Reformbereiche unterschiedliche gewichtet wurden.<sup>29</sup>

Aus Abbildung 8.1 geht hervor, dass die Kantone Zürich, Bern, Zug, Freiburg, St. Gallen, Thurgau und Genf besonders zahlreiche Reformbestrebungen auf kommunaler Ebene kennen, während beispielsweise in den Kantonen Graubünden, Aargau oder Waadt kaum Reformen stattfinden.

Abbildung 8.1: Die Reformfreudigkeit der Gemeinden, nach Kanton (Gesamtindex)



<sup>29</sup>

Aufgrund der in Tabelle 8.3 festgelegten Grenzen wurden für jeden aufgeführten „Reformbereich“ ein, zwei oder drei Punkte vergeben (einen Punkt für die reformfeindlichen, zwei für die mittleren und drei für die reformfreundlichen Kantone). Danach wurden die Punkte zusammengezählt, wobei die Punkte für die Anzahl Reorganisationsmassnahmen, die Verstärkung der Zusammenarbeit, die Diskussion über eine Fusion und erste NPM-Gehversuche noch zusätzlich mit dem Wert 2 multipliziert wurden und konkrete Fusionsabsichten und Produktdefinition mit dem Wert 4. Die möglichen Werte lagen damit zwischen 17 und 51. Sie wurden auf die Bandbreite 0 bis 100 skaliert.

## 8.2 Auslöser von Reformen

Wieso sind gewisse Gemeinden reformfreudig und andere nicht? Diese Frage führt zur Suche nach den Auslösern respektive nach den Gründen für Reformen sowie nach den Akteuren, die den Anstoss zu einem Reformprozess geben. Verschiedene Erklärungsansätze bieten sich an, im Wesentlichen lassen sich jedoch drei Gruppen von Ansätzen unterscheiden:

- **Gestaltungs- und Steuerungsansätze:** Werden Reformen als „proaktive Problemlösungsstrategien“ aufgefasst, so kann davon ausgegangen werden, dass sie vor allem dort vorgenommen werden, wo die notwendigen Ressourcen respektive ein gewisses soziales und politisches Kapital vorhanden sind.<sup>30</sup> Zu diesen Ansätzen gehört beispielsweise die Hypothese, dass vor allem in grösseren und urbaneren Gemeinden mit einer ausgebauten Verwaltung verstärkt Reformen auftreten. Dem kann allerdings entgegengehalten werden, dass in kleineren Gemeinden die Entscheidungswege kürzer sind, so dass Reformen einfacher realisiert werden können. Eine wichtige Rolle im Bereich dieser Ansätze kommt den politischen Akteuren („politische Unternehmer“, Parteien) zu. Eine dominante fortschrittliche Partei fördert Reformen, politische Patt-Situationen verhindern sie.
- **Krisen- oder Systemszusammenbruchsansätze:** Ausgangspunkt hier ist eine grundsätzliche Reformfeindlichkeit politischer Systeme. Die Systeme reagieren nur dann, wenn es nicht anders geht, wenn sie aufgrund ihrer Strukturen nicht mehr in der Lage sind, die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Daraus ergibt sich die Vermutung, dass nur ein möglichst grosser Leidensdruck die Kantone und Gemeinden dazu veranlasst, Reformen durchzuführen. Entsprechend wird versucht, die Häufung der Reformaktivitäten in den 1990er-Jahren durch die angespannte Wirtschaftslage zu erklären. Demgegenüber haben jedoch verschiedene Autoren in ihren Untersuchungen festgestellt, dass im Gegensatz zur weit verbreiteten Annahme Finanzkrisen in der Regel nicht der primäre Grund für Reformen waren (vgl. Naschold 1997: 12, Reichard 1997: 50).

---

<sup>30</sup> Vgl. hierzu Wagschal (1999: 224 f.). Zu den Gestaltungstheorien gehören die verschiedenen akteurorientierten Ansätze (Elitetheorien, Machtwechselthese, Rational Choice, Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen, Parteidifferenztheorie mit der Frage „Do parties matter“). Ebenso zu den Gestaltungstheorien könnten aber auch die kybernetische Systemtheorie gezählt werden.



Gründe für die Reformen in ihrer Gemeinde waren und welche Kräfte dazu den Anstoss gegeben haben.

Die Analyse beginnt auf aggregiertem Niveau. Als abhängige Variablen für den ersten Schritt wird wiederum der allgemeine Reformindex verwendet, der aus den in Kapitel 3 dargestellten Reformprojekten (vgl. Frage 17 des Fragebogens im Anhang) gebildet wurde und die Zahl der erfolglosen und erfolgreichen Veränderungen des politisch administrativen Systems wiedergibt, sowie die Fragen, ob die Gemeinde bereits erste Gehversuche mit NPM unternommen habe, ob bereits mit NPM im engeren Sinn gearbeitet wird, indem Produktdefinitionen eingeführt wurden, ob eine Intensivierung der Zusammenarbeit in den letzten Jahren stattgefunden hat und schliesslich ob schon ernsthaft über die Fusion mit einer Nachbargemeinde diskutiert wurde.

Als erklärende (unabhängige) Variablen werden Kontextvariablen wie Sprache und Religionszugehörigkeit, gemeindespezifische Variablen wie etwa Grösse, Urbanität und Beschäftigungsstruktur, Performanzvariablen wie die finanzielle Situation und allfällige Leistungsgrenzen der Gemeinde sowie die Anteile von SP und FDP in der Exekutive als Indikator für die politischen Kräfteverhältnisse betrachtet. In Tabelle 8.4 sind alle signifikanten Korrelationen dargestellt. Die Zusammenhänge sind in der Regel nicht besonders stark, was bei einer derart grossen Zahl an Untersuchungseinheiten auch nicht weiter erstaunt. Auf die Interpretation der ganz schwachen Zusammenhänge (unter 0,15) wird verzichtet.

Die stärksten Korrelationen finden sich bei den Sprachregionen. In der Deutschschweiz scheint es ganz allgemein häufiger zu Reformen zu kommen, wobei vor allem auch NPM viel häufiger ein Thema ist. Gemeindefusionen sind vor allem in katholischen Kantonen und in der italienischsprachigen Schweiz verbreitet. Die Gemeindegrösse korreliert positiv mit der allgemeinen Reformfreudigkeit sowie mit NPM. Umgekehrt trifft es allerdings nicht zu, dass sich die kleinen Gemeinden besonders häufig mit der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden respektive mit Fusionen auseinandersetzen. Beschäftigungsstruktur und Urbanität deuten schliesslich darauf hin, dass in den ländlichen Gebieten Reformen seltener sind.

Es mag erstaunen, dass die Variablen, welche etwas über die finanzielle Situation einer Gemeinde aussagen, nicht oder nur schwach mit den Reformen korrelieren, so dass die Mangelthese auf diesem Messniveau keine Bestätigung findet. Einzig bei der Einführung von Produktdefinitionen findet sich ein interpretationswürdiger Zusammenhang mit dem sinkenden realen Steuerertrag. Ebenfalls gegen die Krisenansätze spricht die Beziehung mit dem Leistungsgrenzenindex. Geben die Gemeinden besonders häufig an, dass sie an Leistungsgrenzen stossen, so kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie besonders reformfreudig sind.

Dass NPM-Reformen mit einem hohen Anteil an SP-Sitzen in der Exekutive korrelieren, dürfte damit zusammenhängen, dass die SP vor allem in grösseren Gemeinden aktiv ist. Mit den FDP-Anteilen bestehen praktisch dieselben Korrelationen, was darauf hindeutet, dass Reformen nicht primär ein Ergebnis parteipolitischer Kräfteverhältnisse in der Exekutive sind.

Tabelle 8.4: Reformen und Gemeindemerkmale (Person Korrelationskoeffizient)\*

	Reform-index	Gehversuche mit NPM unternehmen	Einführung: Produktdefinition	Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den letzten 5 Jahren zugenommen	Konkrete Diskussion über einen Zusammenschluss	Konkrete Fusionspläne/-absichten
Deutsche Sprachregion	<b>0,31</b>	<b>0,29</b>			-0,09	<b>-0,23</b>
Französische Sprachregion	<b>-0,25</b>	<b>-0,25</b>		0,07		
Italienische Sprachregion	-0,13	-0,09		-0,08	<b>0,19</b>	<b>0,37</b>
Anteil Katholiken 1990	-0,12	-0,11			0,15	<b>0,21</b>
Einwohner per 31.12.1997	0,14	<b>0,21</b>	<b>0,23</b>			
Urbanität	0,14	<b>0,19</b>	<b>0,18</b>			
Anteil Landwirtschaft 1990	<b>-0,18</b>	<b>-0,20</b>	<b>-0,18</b>			-0,05
Anteil Wegpendler 1990		-0,06			0,04	0,08
Anteil Selbständigerwerbende 1990	-0,11	-0,14	-0,10	-0,04	0,05	0,08
Bevölkerungszunahme 1980 - 1990		-0,06	-0,13	0,04		
sinkender Steuerfuss, 1998 im Vergleich zu 1994						
sinkender realer Ertrag aus der Einkommens- und Vermögenssteuer, 1998 im Vergleich zu 1994			<b>0,16</b>			0,07
negative Rechnungsabschlüsse in den letzten drei Jahren					-0,09	-0,08
zahlt in Finanzausgleich		0,07	0,13			
Leistungsgrenzen Index 1998		0,07			0,05	0,13
Anteil SP in der kommunalen Exekutive	0,17	<b>0,19</b>	<b>0,18</b>			
Anteil FDP in der kommunalen Exekutive	0,05	0,13	0,12			0,08
Nmin=	2030	1967	458	2070	2070	2055
Nmax=	2399	2333	498	2445	2432	2412

\* Alle ausgewiesenen Zusammenhänge sind mindestens auf dem 5 Prozent-Niveau signifikant. Korrelationen unter 0,15 können als schwach bezeichnet werden.

Direkter auf die Ursachen von Reformen bezogen sind die Antworten der Gemeindeschreiber auf die Frage nach den Gründen respektive Auslösern von Reformen (vgl. Tabelle 8.5), wobei es sich hier allerdings um subjektive Einschätzungen handelt. An erster Stelle rangiert mit grossen Vorsprung ein grundlegendes Bedürfnis nach Veränderung, gefolgt von den beiden Leistungsindikatoren „finanzielle Notlage“ und „Leistungsgrenzen“ sowie den guten Erfahrungen anderer Gemeinden. Auch diese Antworten deuten darauf hin, dass sich mit „Krisenhypothesen“ nicht alle Reformen erklären lassen, die finanzielle Situation wird aber in dieser Betrachtung deutlich wichtiger als auf aggregiertem Niveau. Dass rund 20 Prozent der Ge-

meinden, die Reformen durchgeführt haben, angeben, einer der Gründe sei die fehlende Anzahl Personen, die sich für ein Amt zur Verfügung stellen, mag erstaunen und deutet darauf hin, dass hier die Gemeinden effektiv an Leistungsgrenzen stossen.

Tabelle 8.5: Gründe für die Reformen gemäss Gemeindeschreiber

Auslöser	Anzahl in Prozent
Bedürfnis nach Veränderung	48,8
finanzielle Notlage der Gemeinde	32,7
Leistungsgrenzen erreicht	31,3
gute Erfahrungen in anderen Gemeinden	29,6
Engagement/Unternehmertum Einzelner	20,8
zuwenig Leute für die verschiedenen Ämter in der Gemeinde	19,3
finanzielle Notlage des Kantons	18,2
Profilierungsbestrebungen einzelner Personen/Gruppen	9,6

N= die 1363 Gemeinden, die angeben, in den letzten 10 Jahren Reformen durchgeführt zu haben.

Der Anstoss für Reformen kommt in erster Linie von der Exekutive. In fast der Hälfte der Fälle sind es Mitglieder aus dem Gemeinderat (vgl. Tabelle 8.6). In rund einem Drittel der Fälle ist es das Gemeindepräsidium. Auf Platz zwei liegt die Verwaltung respektive der Gemeindeschreiber, deren Bedeutung keinesfalls unterschätzt werden darf. Deutlich weniger oft kommen die Anstösse von ausserhalb des politisch-administrativen Systems, indem engagierte Bürgerinnen und Bürger oder Parteien Reformen anregen. In kleinen Gemeinden ist dies insofern leicht nachvollziehbar, als praktisch alle Personen, die sich politisch engagieren, verhältnismässig schnell ein politisches Amt übernehmen.

Die Antworten in dieser globalen Betrachtung deuten darauf hin, dass die Entstehung von Reformen wohl kaum mit einfachen Ansätzen erklärt werden kann. Auch sollte man sich davor hüten, Reformen direkt als Folge einer verschlechterten finanziellen Lage darzustellen (Mangelthese). Es ist vielmehr anzunehmen, dass die angespannte wirtschaftliche Situation ein günstigeres Klima für Veränderungen schafft, dass es jedoch nicht die davon am stärksten betroffenen Gemeinden sind, die Reformen unternehmen. Vermutlich sind es gerade die leistungsfähigeren Gemeinden, welche die Zeichen der Zeit erkennen und sich rechtzeitig durch Reformen gegen eine Verschlechterung ihrer Lage abzusichern versuchen.

Tabelle 8.6: Wer gibt den Anstoss für die Reformen?

Initiant von Reformen	Anzahl in Prozent
Mitglied(er) aus Gemeindeexekutive	47,0
Gemeindepräsident/in	34,9
Gemeindeschreiber/in	31,4
Verwaltung	25,8
engagierte (nicht organisierte) Bürgerinnen und Bürger	10,5
Gemeindeverband (Verband der Gemeindepräsidenten/-schreiber)	9,6
externe Berater	8,8
Partei, die in Gemeindeexekutive vertreten ist*	6,8
FDP	5,9
CVP	4,7
SP	3,9
SVP	3,3
andere Partei	2,3
Oppositionspartei/Aussenseitergruppierung	1,8
Parlament**	3,6
Medien	0,9
Uni/Fachhochschule	0,3

N=1805 Gemeinden, die hier Angaben gemacht haben.

\* Bei den Parteien und insbesondere bei den einzelnen Parteien gilt es zu berücksichtigen, dass sie nicht in allen Gemeinden vertreten sind.

\*\* Lediglich rund 18 Prozent der Gemeinden haben ein Parlament. Beschränkt man sich nur auf diejenigen Gemeinden, so beträgt der Prozentanteil rund 16 Prozent.

### 8.3 Sonderfall Schweiz?

Vieles erweckt den Eindruck, dass in der Schweiz - mit einer gewissen Verspätung - dieselben Reformbestrebungen angelaufen sind wie in anderen Ländern. Die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen und Gebietsreformen standen in zahlreichen anderen Ländern schon in den 1970er- und 1980er-Jahren zur Diskussion und führten auch zu neuen Lösungen (für die skandinavischen Länder vgl. Albaek et al. 1996). Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass sich die Ansprüche an die kommunale Ebene in den letzten Jahren gewandelt haben. Ging es früher in erster Linie darum, die lokale Ebene den Bedürfnissen eines zusehends interventionistischeren (Zentral-)Staates anzupassen (vgl. Dente/Kjellberg 1988: 2), was in der Folge vor allem von den Verfechtern der freien Marktwirtschaft kritisiert wurde, so finden die Reformen heute unter veränderten Bedingungen statt und werden wohl auch zu anderen Resultaten führen. Bei der Aufgabenteilungsdiskussion steht in den 1990er-Jahren zwar nach wie vor der Anspruch einer optimalen und eine gewisse Verteilungsgerechtigkeit garantierenden Steuerung im Vordergrund, man ist sich jedoch sowohl der Gefahr der Übersteuerung als auch der Vor- und Nachteile der Marktwirtschaft bewusster geworden (zu den sich wandelnden Vorstellungen über die Möglichkeiten einer politischen Steuerung vgl. Mayntz 1996). Bei der Diskussion über Gemeindefusionen ist beispielsweise zu bezweifeln, dass es zu Territorialreformen im grossen Stil kommen wird. Wahrscheinlich liegt die Zu-

kunft in der verstärkten Zusammenarbeit auf der Basis einer variableren Geometrie des Staates.

Die Herausforderungen an die traditionelle Staatsorganisation werfen eine Reihe von Fragen auf: In welchem Raum soll Politik betrieben werden und welche Akteure sind daran beteiligt? Wer übernimmt die politische Verantwortung und wie können verbindliche Entscheide getroffen werden? Zur Zeit beschäftigen sich die Reformer vor allem mit Zuständigkeitsproblemen respektive mit der Frage der Steuerung und der Kontrolle. Die für eine demokratische Legitimation wichtigen Entscheidungs- und Verteilungsprobleme gestalten sich ungleich kontroverser und bleiben weitgehend ausgeklammert.

In international vergleichender Perspektive stellt sich die Frage, wie weit die Schweiz einen Sonderfall darstellt, aus dem zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden können, oder ob sie sich in den internationalen Trend einreicht und somit den allgemeinen Trend bestätigt. Während die gesellschaftlichen Ursachen für den Reformbedarf wohl ähnlich sind wie in anderen Staaten, gibt es auch distinktiv andere Voraussetzungen: Konsensdemokratie, Direkte Demokratie, Föderalismus, Gemeindeautonomie, Milizsystem usw. führen dazu, dass hierzulande die Diskussionen auf einem anderen Niveau stattfinden und teilweise auch in eine andere Richtung gehen.

Während es beispielsweise in Deutschland darum geht, auf lokaler Ebene neue Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen, sind in der Schweiz die Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger relativ gut ausgebaut, so dass eher eine Verwesentlichung der Partizipation in den Vordergrund rückt. Die teilweise Abschaffung des fakultativen Referendums weist etwa in diese Richtung. Auch bei den auf Interessenausgleich ausgerichteten Verhandlungssystemen (Runde Tische, partizipative Planung, korporatistische Systeme usw.) steht in der Schweiz nicht deren prinzipielle Einführung zur Diskussion, sondern es stellt sich vielmehr die Frage, wie mit diesen Instrumenten umgegangen werden muss, damit die damit verbundenen Nachteile wie Schwerfälligkeit und tendenzielle Innovationsfeindlichkeit minimiert werden können. Besonders deutlich wird die Bedeutung der Ausgangslage bei der Frage der Dezentralisierung.

Während die Reformen in einem zentralisierten Staat wie Frankreich in Richtung Dezentralisierung laufen, finden in der Schweiz die Auseinandersetzungen auf einer anderen Ebene statt. Die Revisionen vieler kantonaler Gemeindegesetzgebungen in den letzten Jahren zeigen, dass die Stärkung der Gemeindeautonomie nach wie vor ein wichtiges Thema ist. Bei der Neuordnung der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden läuft die Tendenz demgegenüber eher in die entgegengesetzte Richtung. In zahlreichen wichtigen Aufgabenbereich (Fürsorge, Schule, Spitalversorgung) wird die Rolle des Kantons gestärkt. Die Schweizer Gemeinden erhalten zwar mehr Organisationsautonomie (operative Freiheiten), die materielle und aufgabenspezifische Autonomie geht aber zurück. Der Kanton konzentriert sich auf das Festlegen der strategischen Rahmenbedingungen, das Motto heisst: Zentral steuern und finanzieren, lokal handeln.

Dies verdeutlicht schliesslich, dass die Grundgedanken von NPM auch bei der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden und der interkommunalen Zusammenarbeit ihre Bedeutung haben. Auch hier stehen sich auf der einen Seite das Primat der Politik und die Frage nach einer möglichst effektiven politischen Steuerung und auf der anderen Seite die effiziente Leistungserbringung gegenüber.

## Anhang

### Anhang 1: Forschungsmethodik

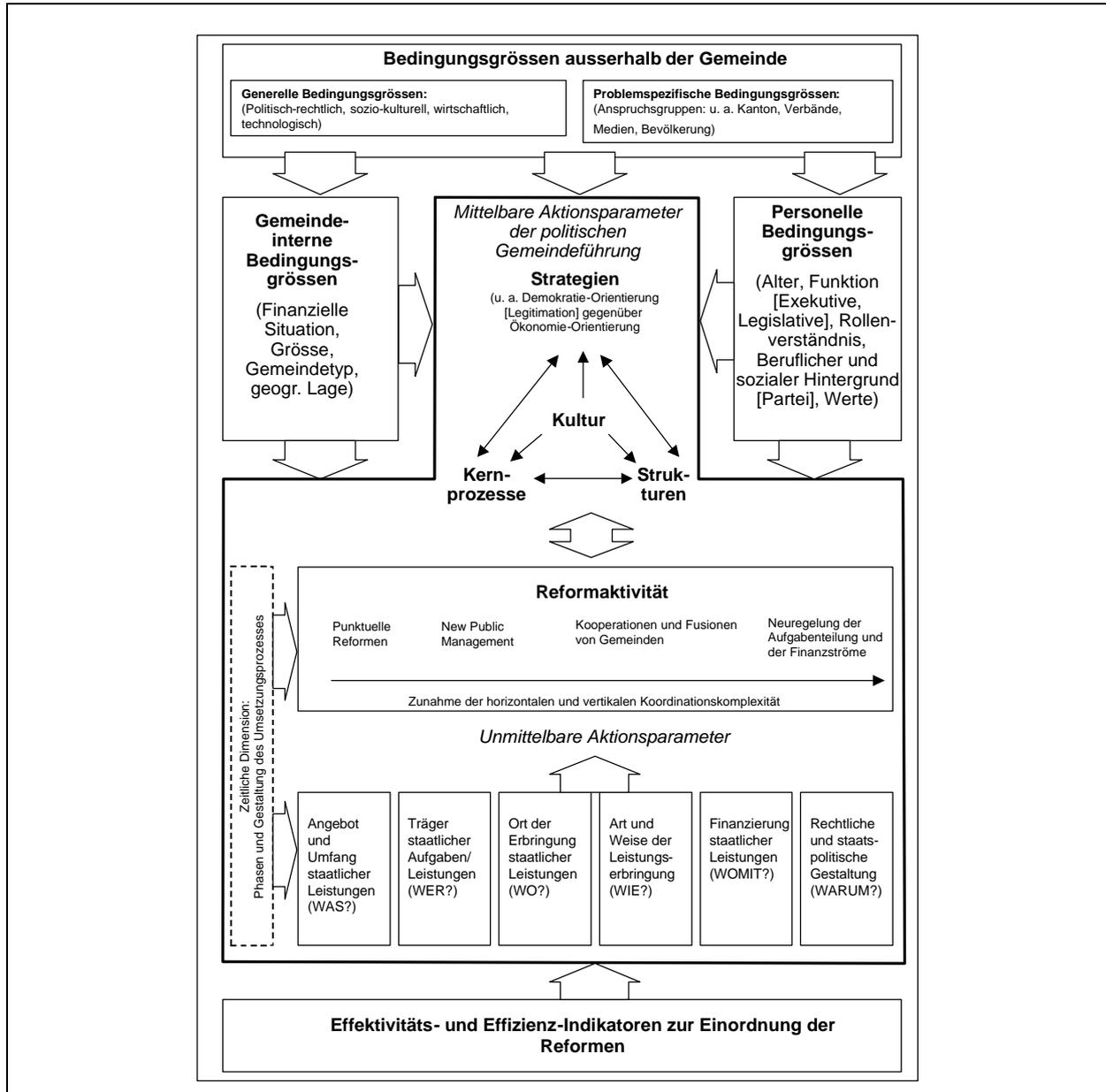
Das Vorgehen im Forschungsprojekt gliederte sich in vier Phasen:

#### 1. Phase: Literatur- und Dokumentenstudium

Auf der Basis einer breit angelegten Literatur- und Dokumentenanalyse sowie Experteninterviews wurde in einer ersten Bearbeitungsphase ein Überblick über die wichtigsten Reformaktivitäten der Schweizer Gemeinden gewonnen. Dabei wurden sowohl theoretische Überlegungen als auch praktische Erfahrungen berücksichtigt. Ziel dieser Phase war die Klärung der grundlegenden Begriffe und eine erste Bestandsaufnahme des aktuellen Standes der Forschung in Europa und konkreter Erfahrungen der Gemeinden in der Schweiz.

Als Grundlage für das weitere Vorgehen wurden die Erkenntnisse in einem konzeptionellen Bezugsrahmen dargestellt, welcher die Einflussgrößen und Aktionsparameter einer Gemeinde darstellt (vgl. Abbildung 10.1). Eine detaillierte Erörterung findet sich bei Ladner/Steiner 1998: 7 ff.

Abbildung 10.1: Der konzeptionelle Bezugsrahmen



## 2. Phase: Quantitative Untersuchung

Der quantitative Teil des Forschungsprojektes bestand aus zwei Befragungen: In einem ersten Schritt wurden im Dezember 1997 die 26 Kantone über die Reformaktivitäten ihrer Gemeinden befragt und in einem zweiten Schritt im Herbst 1998 die damals 2914 Gemeinden selber im Rahmen einer Vollerhebung.

Die Auswertung der Kantonsbefragung kam im August 1998 zum Abschluss. Die Rücklaufquote betrug 100 Prozent. Im Rahmen von uni- und bivariaten Auswertungen wurde untersucht, welche Reformen in den Gemeinden ergriffen werden (aus der Sicht des Kantons) und welche Faktoren die Reformbereitschaft beeinflussen.

Die Erkenntnisse der Kantonsbefragung sind Ende August 1998 in einem 60-seitigen Arbeitsbericht veröffentlicht worden. Zudem erschienen erste Zeitungsbeiträge und Fachzeitschriftenartikel.

Im Herbst 1998 folgte die Gesamterhebung in allen 2914 Schweizer Gemeinden. Ein 16-seitiger Fragebogen in den Landessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch wurden am 3. September 1998 an die Gemeindeschreiber aller 2914 Gemeinden verschickt. 2465 Gemeinden haben geantwortet, was einer Rücklaufquote von 84,6 Prozent entspricht. Der tiefste Rücklauf wurde im Kanton Appenzell-Innerrhoden mit 50 Prozent (3 von 6 Gemeinden) erzielt, gefolgt von Genf mit 71,1 Prozent (32 von 45 Gemeinden), was immer noch verhältnismässig hohe Werte sind (vgl. Tabelle 10.1).

Tabelle 10.1: Rücklauf nach Kanton

	Anzahl Gemeinden am 3.9.1999	Antwortende Gemeinden	In Prozent
ZH	171	142	83,0
BE	400	377	94,3
LU	107	95	88,8
UR	20	19	95,0
SZ	30	28	93,3
OW	7	6	85,7
NW	11	10	90,9
GL	29	26	89,7
ZG	11	8	72,7
FR	246	205	83,3
SO	126	102	81,0
BS	3	3	100,0
BL	86	65	75,6
SH	34	31	91,2
AR	20	17	85,0
AI	6	3	50,0
SG	90	79	87,8
GR	212	175	82,5
AG	232	192	82,8
TG	90	66	73,3
TI	245	196	80,0
VD	385	321	83,4
VS	163	144	88,3
NE	62	53	85,5
GE	45	32	71,1
JU	83	70	84,3
Alle Gemeinden	2914	2465	84,6

Von den Deutschschweizer Gemeinden antworteten 86,3 Prozent, in der Westschweiz 82,8 Prozent und im Tessin 79,9 Prozent. Auch die Verteilung nach Gemeindegrösse zeigt, dass in jeder erfassten Kategorie mindestens 83,4 Prozent der Gemeinden geantwortet haben (vgl. Tabelle 10.2).

Tabelle 10.2: Rücklauf nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Anzahl Gemeinden am 3.9.1999	Antwortende Gemeinden	In Prozent
Bis 100	148	126	85,1
101-250	374	312	83,4
251-500	503	424	84,3
501-1000	572	479	83,7
1001-2000	527	442	83,9
2001-5000	501	425	84,8
5001-10000	172	148	86,0
10001-25000	95	88	92,6
Ab 25001	22	21	95,5
Alle Gemeinden	2914	2465	84,6

Regional und kantonale unterschiedliche Reformpräferenzen und Reformstrategien liessen eine Beschränkung auf eine Stichprobe als wenig sinnvoll erscheinen. Zudem konnte mit der Vollerhebung eine aussergewöhnliche Datenbasis geschaffen werden. An der Universität Zürich waren nämlich bereits 1988 und 1994 alle Schweizer Gemeindeglieder befragt worden. Einige Items sind dabei in allen drei Befragungen identisch. Dadurch wurde es möglich, Längsschnittanalysen durchzuführen und den Wandel in den Gemeinden sorgfältig zu dokumentieren (vgl. Tabelle 10.3).

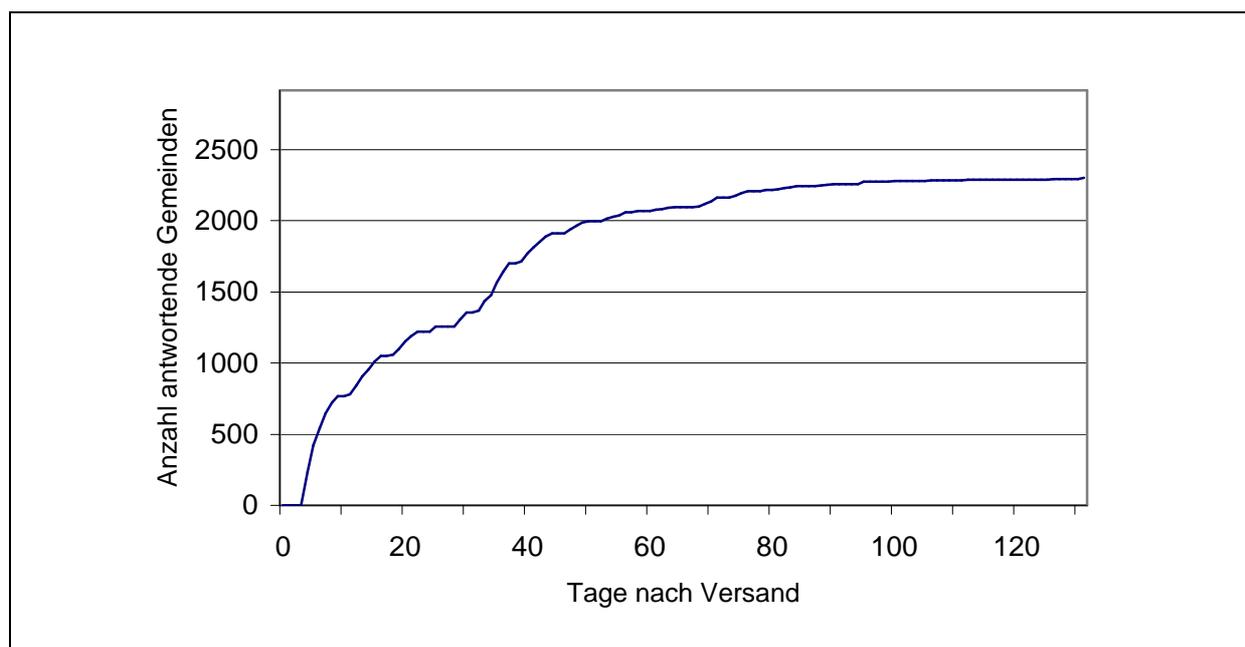
Tabelle 10.3: Zugrundeliegende Datensätze

	Anzahl Gemeinden	Antwortende Gemeinden	In Prozent
Befragung 1988	3022	2466	81,6
Befragung 1994	3017	2082	69,0
Befragung 1998	2914	2465	84,6
An allen drei Befragungen teilgenommen	2914	1592	54,6
An den Befragungen 1994 und 1998 teilgenommen	2914	1835	63,0

Neben den wissenschaftlichen Auswertungen bildet das Datenmaterial auch eine Basis für eine Reformdatenbank der öffentlichen Verwaltung, welche auf dem Internet frei zugänglich ist (<http://www.gemeindereformen.unibe.ch>)

Die Befragung wurde am 9. März 1999 nach dem Versand von zwei Erinnerungsschreiben abgeschlossen. Die beiden Mahnaktionen nach 33 (6. Oktober 1998) und 67 Tagen (9. November 1998) konnten die Rücklaufquote nochmals steigern (vgl. Abbildung 10.2).

Abbildung 10.1: Rücklauf nach Zeit



### 3. Phase: Qualitative Untersuchung

Zeitgleich mit den quantitativen Befragungen sind ausgewählte Reformprojekte im Sinn von Fallstudien aus verschiedenen Perspektiven (Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung, Politik) untersucht worden. Die Fallstudien wurden so gelegt, dass sie charakteristische Merkmale der Gemeinden (z. B. Grösse der Gemeinden, Autonomiegrad, Finanzstärke usw.) abdecken und die wichtigsten Reformen umfassen. Als NPM-Reformprojekte wurden beispielsweise die NPM-Pilotgemeinden des Kantons Bern untersucht. Die Fusions- und Kooperationsthematik sowie die Aufgabenteilung konnte an den Reformprojekten der Kantone Luzern und Bern vertieft analysiert werden.

Hilfreich war, dass am Projekt zwei Praktiker mitarbeiteten, welche Zugang zum Datenmaterial des Kantons Bern hatten. Zudem arbeiteten verschiedene Projektmitarbeiter als Experten in Projekten mit und konnten so im Rahmen der Aktionsforschung Erkenntnisse in das Forschungsprojekt integrieren.

#### 4. Phase: Schlussfolgerungen

Der letzte Schritt des Projekts galt der Verarbeitung und Integration der Ergebnisse, wobei dieser Schritt noch nicht abgeschlossen ist. Verschiede weitere Publikationen sind geplant.

**Anhang 2: Fragebogen**































**Anhang 3: Weitere Arbeiten, die in diesem Projekt entstanden sind****Wissenschaftliche Arbeiten****Publiziert oder im Druck**

**Arn, Daniel (1999):** Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100. Jg., Nr. 5, Mai 1999, S. 241-253

**Friederich, Ueli und Jürg Wichtermann (1997):** Zwischen Legalität und Flexibilität: Die Gesetzgebung für Gemeinden vor neuen Herausforderungen. In: Gesetzgebung heute, 8. Jg. 1997, Nr. 3, S. 13-61

**Ladner, Andreas und Reto Steiner (1998):** Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse. Arbeitsbericht Nr. 28 des Instituts für Organisation und Personal. Bern 1998

**Steiner, Reto (2000):** Benchmarking in den Gemeinden in der Schweiz. In: Kommunales Benchmarking, hrsg. v. Hochschule für Wirtschaft. Luzern 2000 (erscheint im Winter 2000)

**Steiner, Reto (1999):** Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz. Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse aus einer empirischen Studie. Arbeitsbericht Nr. 35 des Instituts für Organisation und Personal. Bern 1999

**Steiner, Reto und Andreas Ladner (1999):** Gemeindereformen in der Schweiz. Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse einer Kantonsbefragung. In: Verwaltungsreformen. Eine Zwischenbilanz hrsg. v. Hofmeister Albert und Ernst Buschor. Bern 1999, S. 247-283

**Thom, Norbert und Reto Steiner (1999):** Dank Benchmarking mehr Dienstleistungsqualität in den Gemeinden. In: management & qualität, 29. Jg., Mai 1999, Nr. 5, S. 41-45

**Geplante Publikationen (Auswahl der wichtigsten Bücher und Artikel)**

**Ladner, Andreas und Reto Steiner (2000):** Gemeindereformen in der Schweiz im europäischen Vergleich. In: Public Administration. An international quarterly. London 2000

**Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto und Jürg Wichtermann (2000):** Gemeindereformen in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien 2000

**Ladner, Andreas (2000):** Les communes suisses en transformation, stratégies et causes des projets de réformes actuels. In : Gouvernance territoriale et citoyenneté urbaine: de la coordination à la légitimité, hrsg. v. Jean-Philippe Leresche. Paris 2000

**Ladner, Andreas (2000):** Gemeindereformen und ihre Auslöser. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft. Zürich 2000

**Steiner, Reto (2000):** Coopérations et fusions dans les communes suisses. In : Gouvernance territoriale et citoyenneté urbaine: de la coordination à la légitimité, hrsg. v. Jean-Philippe Leresche. Paris 2000

**Steiner, Reto (2001):** Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz. Empirische Ergebnisse und Empfehlungen zur erfolgreichen Gestaltung. Bern, Stuttgart, Wien 2001

### **Veröffentlichungen in Fachzeitschriften**

**Friederich, Ueli (1997):** Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Information der Dokumentationsstelle Raumplanung und Umweltrecht, Oktober 1997, S. 1-10

**Steiner, Reto (1999):** Kantone messen Gemeindefusionen und Kooperationen grosses Gewicht bei. In: Die Schweizer Gemeinde, 36. Jg., Januar 1999, Nr. 344, S. 17

### **Studien und Gutachten für Politik und Verwaltung**

**Friederich, Ueli/Arn, Daniel und Jürg Wichtermann (1998):** Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen. Bern 1998

**Ladner, Andreas und Reto Steiner (1999):** Gemeindereformen im Kanton Bern. Studie im Auftrag des Kantons Bern. Bern 1999

**Steiner, Reto (1999):** Kantonale Anreize für Gemeindefusionen. Umfrage, hrsg. v. Koordinations- und Beratungsstelle der kantonalen Finanzdirektoren für Fragen der Finanz- und Steuerpolitik. Luzern 1999

### **Weitere Forschungsergebnisse**

Datenbank „Verwaltungsreformen“. Die Datenbank enthält eine grössere Anzahl Reformprojekte der öffentlichen Verwaltung der Schweiz und Angaben über alle Schweizer Gemeinden. Sie ist über Internet frei zugänglich. (<http://www.gemeindereformen.unibe.ch>).

## Zitierte Literatur

- Albaek, Erik/Rose, Lawrence/Strömberg, Lars und Krister Stahlberg (1996):** Nordic Local Government. Helsinki 1996
- Apolte, Thomas (1999):** Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb. Tübingen 1999
- Arbeitsgruppe „Überkommunale Zusammenarbeit“ (1992):** Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Bern 1992
- Arn, Daniel (1999):** Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 100. Jg., Nr. 5, Mai 1999, S. 241-253
- BfS (1999a):** Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz. Neuenburg 1999
- BfS (1999b):** Profil der Schweiz. Internet: [http://www.admin.ch/bfs/stat\\_ch/ber00/dkan\\_ch.htm](http://www.admin.ch/bfs/stat_ch/ber00/dkan_ch.htm)
- BfS (1999c):** Bilanz der Wohnbevölkerung in den Gemeinden der Schweiz. Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 1998. Bern 1999
- Cantone del Ticino (1998):** Il cantone e i suoi comuni. L'esigenza di cambiare. Bellinzona 1998
- Council of Europe (1995):** The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Strassburg 1995
- Dafflon, Bernard (1998):** Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique. In: Annuaire des collectivités locales, hrsg. v. Crédit local de France et direction générale des collectivités locales. Paris 1998
- Dente, Bruno und Francesco Kjellberg (1988):** The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies. London 1988
- EFV (2000a):** Rechnungsabschlüsse Bund, Kantone und Gemeinden. Internet: <http://www.efv.admin.ch/oehfina/d/soehrech.htm>
- EFV (2000b):** Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden. Internet: <http://www.efv.admin.ch/oehfina/d/soehschu.htm>
- Fagagnini, Hans Peter (1974):** Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung: eine interdisziplinäre Studie über den inneren Aufbau des Kantons St. Gallen. Bern 1974
- Fivaz, Jan und Daniel Schwarz (1999):** Gemeindereformen im Kanton Aargau. Bern 1999

- Frenkel, Max (1999):** Die Fahrt in die schöne, nicht mehr so neue Welt der Gebietsreform. Mögliche Ziele - mögliche Probleme. In: Neue Zürcher Zeitung, 220. Jg., Nr. 105, 8./9. Mai 1999, S. 103
- Frenkel, Max (1980):** Optimizing what? Some considerations on federalism, comparative research, and optimal size of federal units. Riehen 1980
- Frey, Bruno S. (1997):** Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen 1997
- Frey, René L./Spillmann, Andreas/Dafflon, Bernard/Jeanrenaud, Claude und Alfred Meier (1994):** Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. Bern 1994
- Friederich, Ueli (1999):** Kommentar zum Gemeindegesetz des Kanton Bern, Artikel 130. Bern 1999
- Friederich, Ueli/Arn, Daniel und Jürg Wichtermann (1998):** Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegröße und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen. Bern 1998
- Gassmann, Uwe (1993):** Kommunale Ausgaben als Ergebnis politisch-ökonomischer Entscheidungsprozesse? Bern, Stuttgart, Wien 1993
- Geser, Hans/Höpflinger, François/Ladner, Andreas und Urs Meuli (1996):** Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels. Zürich 1996
- GfS (1997):** UNIVOX-Datenbank. Modul II A Staat. Bern, Zürich 1997
- Giacometti, Zaccaria (1952):** Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz. In: Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, hrsg. v. Marcel Bridel. Zürich 1952, S. 27
- Haldemann, Theo/Schedler, Kuno (1995):** New Public Management-Reformen in der Schweiz – Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Hablützel Peter/Haldemann, Theo/Schedler, Kuno und Karl Schwaar. Bern, Stuttgart, Wien 1995, S. 99-127
- Höffe, Otfried (1999):** Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. München 1999
- Kägi-Diener, Regula (1999):** Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft aus bundesstaatsrechtlicher Sicht. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht, 117. Jg. 1999, S. 491 ff.

- Kanton Luzern (1998):** Rechenschafts- und Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Teilprojekt Gemeindereform von Luzern `99. Luzern 1998
- Kanton Thurgau (1999):** Auswirkungen der Gemeindereorganisation im Kanton Thurgau. Schreiben vom 15. März 1999 der Finanzkontrolle. Frauenfeld 1999
- Keating, Michael (1995):** Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In: Theories of Urban Politics, hrsg. v. Judge, David/Gerry Stoker und Harold Wolman. London, Thousand Oaks und New Delhi 1995, S. 117-134
- King, David (1996):** A Model of Optimum Local Authority Size. In: Development in Local Government Finance, hrsg. v. Pola, Giancarlo/George France und Rosella Levaggi. Cheltenham, Brookfield 1996, S. 55-76
- Kleindienst, Andrea (1999):** Controlling-Konzept im integrierten Gemeindemanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament. Bern, Stuttgart, Wien 1999
- Klöti, Ulrich und Daniel Schloeth (1993):** UNIVOX-Datenbank. Modul II A Staat. Bern, Zürich 1993
- Klöti, Ulrich/Haldemann, Theo und Walter Schenkel (1993):** Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit? Zürich, Chur 1993
- Kopatz, Michael (1998):** Lokale Nachhaltigkeit, Vom internationalen Diskurs zur Umsetzung in Kommunen. Oldenburg 1998
- Kriesi, Hanspeter (1998):** Die Schweiz der Regionen. In: Der politische Raum, hrsg. v. Bruno Meier. Baden 1998, S. 237-242
- Ladner, Andreas (1996):** Die politischen Gemeinden im 21. Jahrhundert - keine Zukunft ohne Reformen. MS. Bern 1996
- Ladner, Andreas (1991):** Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich 1991
- Marcou, Gérard und Imre Verebelyi (1993):** Size, levels and functions of local government. In: New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe, hrsg. v. Gérard Marcou und Imre Verebelyi. Brussels 1993, S. 33-100
- Mayntz, Renate (1996):** Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: PVS Sonderheft 26, 1995. S. 148-168
- Meyer, Hannes Anton (1978):** Wandlungen im Bestande der Gemeinden. Belp 1978
- Moos, Hans (1998):** Gemeindefusionen im Kanton Luzern. In: Der politische Raum, hrsg. v. Bruno Meier. Baden 1998, S. 66-73

- Muralt, Hanna (1983):** Region – Utopie oder Realität? Eine interdisziplinäre Studie zu den Regionalisierungsbestrebungen im Kanton Bern. Bern 1983
- Naschold, Frieder (1997):** Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. In: KGSt-Info, o. J., Nr. 1, 10. Januar 1997, S. 1-11
- Naschold Frieder/Oppener, Maria und Alexander Wegener (Hrsg.) (1997).** Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart, Berlin, Köln 1997
- Nassmacher, Hiltrud und Karl-Heinz Nassmacher (1979):** Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Opladen 1979
- Rehfeld, Dieter und Jürgen Weibler (1998):** Interkommunale Kooperation in der Region: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodell. In: Managementforschung 8. New Public Management, hrsg. v. Budäus, Dietrich/Peter Conrad und Georg Schreyögg. Berlin, New York 1998, S. 93-122
- Reichard, Christoph (1997):** Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung. In: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, hrsg. v. Naschold Frieder/Maria Oppener und Alexander Wegener. Stuttgart, Berlin, Köln 1997, S. 49-74
- Richli, Paul (1998):** Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft im Lichte des Subsidiaritätsprinzips. Zeitschrift für schweizerisches Recht, 117. Jg. 1998 II, S. 139 ff.
- Della Santa, Marzio (1996):** Dalla Collaborazione alla Fusione. Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune. Freiburg 1996
- Schedler, Kuno (1996):** Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zu einem Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien 1996
- Schedler, Kuno (1995):** Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Hablützel Peter/Theo Haldemann/Kuno Schedler und Karl Schwaar. Bern, Stuttgart, Wien 1995, S. 15-29
- Schuler, Martin/Compagnon, Anne und Christophe Jemelin (1999):** Die Grossregionen der Schweiz, hrsg. v. Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Raumplanung. Neuenburg 1999

- Seewer, Ueli (1995):** Probleme und Chancen des New Public Management (NPM) in kleineren und mittleren Gemeinden des Kantons Bern. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Hablützel Peter/Theo Haldemann/Kuno Schedler und Karl Schwaar. Bern, Stuttgart, Wien 1995, S. 263-280
- De Spindler, Jürg (1998):** FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften. Bern, Stuttgart, Wien 1998
- Stäger, Luca (1996):** Typologie der schweizerischen Systeme des kommunalen Finanzausgleichs. In: Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, hrsg. v. Mäder, Hans und Kuno Schedler. Bern, Stuttgart, Wien 1996, S. 167-228
- Tobler, Christoph (1998):** Die Abschaffung der Munizipalitäten im Thurgau: Was einmal war, ist nicht mehr gut. In: Der politische Raum, hrsg. v. Bruno Meier. Baden 1998, S. 74-79
- Travers, Tony/Jones, George und June Burnham (1993):** The impact of population size on local authority costs and effectiveness. York 1993
- Verband Bernischer Gemeinden und Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (Hrsg.) (1999):** NPM-Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden. Bern 1999
- Wagschal, Uwe (1999):** Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können. In: Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, hrsg. v. Busch, Andreas und Thomas Plümper. Baden-Baden, S. 223-247
- Zimmerli, Ulrich und Andreas Lienhard (1995):** Gemeindeautonomie und Föderalismus. Bern 1995

## Autorenhinweise

### **Projektleiter: Andreas Ladner (1958) Dr. phil.**

Werdegang: Lizentiat in Soziologie, Volkswirtschaft und Publizistik an der Universität Zürich (1985). Dissertation bei Prof. Dr. Hans Geser an der Universität Zürich zum Thema „Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz“ im Jahr 1990. Studienleiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern (1994-1996) und diverse Lehraufträge an schweizerischen höheren Fachschulen und der Universität. Mitarbeit an verschiedenen Nationalfondsprojekten. Leiter des Nationalfondsprojektes „Gemeindereformen - zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“ und seit Januar 2000 Projektkoordinator des Verbundes „Politische Institutionen auf subnationaler Ebene: Ursachen und Folgen des Wandels“ und Leiter des Teilprojektes „Auslöser, Verbreitung und Erfolg von Reformprojekten in den Schweizer Gemeinden“. Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaften (IPW) der Universität Bern.

### **Daniel Arn (1956) Dr. iur., Fürsprecher**

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Bern, Abschluss als Fürsprecher (1984). Adjunkt der Rechtsabteilung der Gemeindedirektion des Kantons Bern (1985-1989). Dissertation bei Prof. Ulrich Zimmerli, Bern, zum Thema „Die Zuständigkeitsordnung im bernischen Gemeinderecht“ im Jahr 1992. Seit 1991 Mitinhaber des Advokaturbüros Arn & Friederich. Beratende Tätigkeit für Gemeinden und übrige öffentliche Verwaltung. Lehrtätigkeit an verschiedenen Institutionen. Mitglied, teilweise in leitender Funktion, in zahlreichen Projekten und Expertenkommissionen zu kommunalen Fragen. Geschäftsführer des Verbandes Bernischer Gemeinden und des Schweizerischen Verbandes der Bürgergemeinden und Korporationen. Mitarbeit in den Nationalfondsprojekten „Gemeindeverbindungen in der Agglomeration“ und „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“.

### **Ueli Friederich (1957) Dr. iur., Fürsprecher**

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Bern, Abschluss als Fürsprecher (1984). Beauftragter für Menschenrechte des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (1985-1990). 1991 Promotion zum Dr. iur. mit einer Dissertation bei Prof. Peter Saladin, Bern, zum Thema „Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat. Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht“. Seit 1991 Mitinhaber des Advokaturbüros Arn & Friederich. Beratende und gutachterliche Tätigkeit in den Bereichen Staats-,

Verwaltungs- und Kirchenrecht. Mitwirkung in Expertenkommissionen. Lehrtätigkeit an verschiedenen Institutionen. Mitarbeit in den Nationalfondsprojekten „Gemeindeverbindungen in der Agglomeration“ und „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“, Leiter des Projekts „Rechtlicher Handlungsspielraum der Gemeinden im Bereich umweltrelevanter Abgaben“.

**Reto Steiner (1971) mag. rer. pol.**

Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Organisation und Personal (IOP) der Universität Bern mit Schwerpunkt Public Management. Spezialgebiete: Kommunalreformen, New Public Management sowie Kooperations- bzw. Fusionsstrategien. Mitarbeiter im Nationalfondsprojekt „Gemeindereformen - zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“ und seit Januar 2000 im Projekt „Auslöser, Verbreitung und Erfolg von Reformprojekten in den Schweizer Gemeinden“. Schulungs- und Beratungstätigkeit in der öffentlichen Verwaltung. Beratungstätigkeit für die Kantone Luzern und Bern im Rahmen der Gemeinde-reformprojekte.

**Jürg Wichtermann (1964) Fürsprecher**

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Bern. Fürsprecher. Wissenschaftlicher Assistent am Zivilistischen Seminar der Universität Bern. Juristischer Sekretär der Expertenkommission für die Totalrevision des Gemeindegesetzes des Kantons Bern (1994-1996). Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (1993-1999). Mitarbeit im Schwerpunktprogramm „Umwelt“ des Schweiz. Nationalfonds (Projekt „Strategien und Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung, Forschungsobjekt: Rechtlicher Handlungsspielraum der Gemeinden im Bereich umweltrelevanter Abgaben“). Diverse Projekte für Kantone und Gemeinden.