

ANDREAS LADNER
ALEXANDER HAUS

AUFGABENERBRINGUNG DER GEMEINDEN IN DER SCHWEIZ: ORGANISATION, ZUSTÄNDIGKEITEN UND AUSWIRKUNGEN

**Andreas Ladner
Alexander Haus**

Aufgabenerbringung der Gemeinden in der Schweiz: Organisation, Zuständigkeiten und Auswirkungen

Cahier de l'IDHEAP 319/2021

Unité *Administration et institutions*

© 2021 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940667-04-8

IDHEAP

Institut de hautes études en administration publique

Université de Lausanne

Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne

Tél. +41 (0)21 692 68 00

E-Mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungen.....	X
Kantone	XI
Die wichtigsten Erkenntnisse	XII
Einleitung.....	1
Teil I: Gemeindeaufgaben in einem föderalistischen Staatswesen	4
1 Herausforderungen.....	4
2 Die Einbindung der Gemeinden in den föderalistischen Staat.....	12
3 Grundsätze der Aufgabenverteilung im föderalen System der Schweiz.....	16
3.1 Vertikale und horizontale Kooperationsbeziehungen.....	18
3.2 Zuständigkeiten der Gemeinde	22
3.3 Gemeindeautonomie	25
4 Ressourcenverteilung und Verwaltungsorganisation	28
4.1 Ausmass der Ausgaben und Einnahmen	28
4.2 Personalumfang.....	31
4.3 Milizstrukturen und Verwaltungsorganisation	35
5 Zusammenfassung.....	39
Teil II: Empirische Erkenntnisse zur Aufgabenerbringung.....	42
1 Gemeindeaufgaben	43
1.1 Die konkreten Aufgabenbereiche der Gemeinden	49
1.2 Entscheidungs-, Finanzierungs- und Vollzugszuständigkeit.....	53
1.3 Aufgabentiefe nach Gemeindegrösse und Kanton.....	63
1.4 Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung.....	68
2 Art und Weise der Aufgabenerbringung	73
2.1 Eigenerbringung der Gemeindeaufgaben.....	74
2.2 Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	84
2.3 Zusammenarbeit mit privaten Anbietern.....	90
3 Herausforderungen und Schwierigkeiten der kommunalen Aufgabenerbringung.....	96
3.1 Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung	97

3.2	Gemeindefinanzen.....	108	
3.3	Personalrekrutierung im Milizsystem.....	114	
4	Zusammenfassung.....	118	
Teil III: Erklärungsfaktoren und Auswirkungen der kommunalen Aufgabenerbringung			
1 Erklärungsfaktoren der Aufgabenorganisation.....			124
2 Konsequenzen der unterschiedlichen Formen der Aufgabenerbringung			129
2.1 Aufgabenerbringung und Gemeindeautonomie.....			132
2.2 Aufgabenerbringung und Qualität des Leistungsangebots.....			136
2.3 Aufgabenerbringung und Demokratiequalität.....			140
2.4 Die Perspektive der Exekutivmitglieder.....			144
3	Zusammenfassung.....	148	
Anhang I: Übersicht Betroffenheitsindex nach Kantonen			151
Anhang II: Demokratieindikatoren: Statistische Verteilung der Antworten.....			152
Anhang III: Statistische Modelle zu Aufgabenerbringung und Qualität der Leistungen			153
Literaturverzeichnis			154

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Betroffenheit der Gemeinden von verschiedenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen (in Prozenten der teilnehmenden Gemeinden)	7
Abbildung 2: Vergleich des Betroffenheitsindex der Gemeinden von 1998 und 2017 in Bezug auf ausgewählte gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen	11
Abbildung 3: Formen der zwischenstaatlichen Aufgabenorganisation am Beispiel Kantone (obere Ebene) und Gemeinden (untere Ebene).....	19
Abbildung 4: Anzahl Vollzeitstellen in Gemeindeverwaltungen pro 1000 Einwohnende (Verwaltungsdichte) nach Gemeindegrösse (2015).....	34
Abbildung 5: Frage 12 (Gemeindebefragung 2017): Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder mit privaten Anbietern?.....	44
Abbildung 6: Häufigkeitsverteilung der Anzahl an Gemeinden Gemeindeaufgaben 2017 (in Prozent der Gemeinden)	46
Abbildung 7: Anzahl an Gemeindeaufgaben 2017 nach Gemeindegrösse (N_{\max} 444, N_{\min} 37)	47
Abbildung 8: Anzahl an Gemeindeaufgaben 2017 nach Urbanitätsgrad.....	47
Abbildung 9: Durchschnittliche Anzahl an Gemeindeaufgaben 2017 nach Kantonen.....	48
Abbildung 10: Schematische Darstellung der zentralen analytischen Konzepte, welche für die empirische Betrachtung der kommunalen Aufgabenerbringung in dieser Studie verwendet werden (A=Aufgabenbereich)	55
Abbildung 11: Zuständigkeiten auf Ebene der Gemeinden (Anteil Gemeinden in Prozent).....	59
Abbildung 12: Zuständigkeiten auf Ebene der Kantone (Anteil Gemeinden in Prozent) ..	59
Abbildung 13: Zuständigkeiten geteilt zwischen Kantonen und Gemeinden (Anteil Gemeinden in Prozent)	60
Abbildung 14: Übersicht der Verbreitung von verschiedenen Formen der Teilzuständigkeiten nach Aufgabengebieten in den Gemeinden (in Prozent).....	62
Abbildung 15: Durchschnittliche Anzahl Aufgabenbereiche pro Gemeinde, bei denen die fiskalische Äquivalenz realisiert ist, nach Gemeindegrösse	65
Abbildung 16: Zuständigkeiten der Gemeinden für Entscheidung, Finanzierung und Vollzug in drei ausgewählten Aufgabenbereichen nach Kantonen (in Prozent der Gemeinden)	66
Abbildung 17: Durchschnittliche Anzahl Aufgabenbereiche pro Gemeinde, bei denen die fiskalische Äquivalenz realisiert ist, nach Kantonen.....	67

Abbildung 18: Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung nach Gemeindegrösse (Einwohnerzahl)	71
Abbildung 19: Verteilung der Anzahl Aufgaben, welche durch die Gemeinden selbst erbracht werden (in Prozenten der Gemeinden)	75
Abbildung 20: Ausmass der Eigenerbringung von Aufgaben nach Gemeindegrösse (in Prozent)	82
Abbildung 21: Durchschnittliche Anzahl der Aufgaben, die durch eine Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) organisiert sind, nach Rechtsform der Verbindung und Bevölkerungszahl	88
Abbildung 22: Anteil der Gemeindeaufgaben, die in Form einer Interkommunalen Zusammenarbeit organisiert sind, nach Sprachregionen (in Prozent aller Gemeindeaufgaben)	89
Abbildung 23: Durchschnittliche Anzahl erbrachter Aufgaben in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, nach Gemeindegrösse	93
Abbildung 24: Durchschnittliche Anzahl erbrachter Aufgaben in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, nach Sprachregion	93
Abbildung 25: Vergleich der Anteile an Gemeinden in Prozent, welche Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben (Mittelwerte von 31 bzw. 32 abgefragten Aufgaben)	100
Abbildung 26: Leistungsgrenzenindex nach Gemeindegrösse (Einwohnerzahl) der Jahre 2017 und 1998	103
Abbildung 27: Leistungsgrenzenindex 2017 nach Sprachregionen (Mittelwerte)	107
Abbildung 28: Leistungsgrenzenindex 2017 nach Kantonen (Mittelwerte)	108
Abbildung 29: Anteil an Gemeinden, welche den Steuerfuss im Zeitraum von 2010 bis 2017 erhöht haben nach Kantonen (in Prozent)	110
Abbildung 30: Anteil an Gemeinden, welche Nettoempfänger im Finanzausgleich sind nach Kantonen (2017, in Prozent)	112
Abbildung 31: Anteil an Gemeinden mit Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive nach Kantonen (2017, in Prozent)	117
Abbildung 32: Verteilung des wahrgenommenen Autonomiegrades (abhängige Variable)	133
Abbildung 33: Beurteilung des Leistungsangebots im Vergleich zu anderen Gemeinden (abhängige Variable)	137
Abbildung 34: Beurteilung der Infrastruktur im Vergleich zu anderen Gemeinden (abhängige Variable)	137

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Betroffenheitsindex der Gemeinden in Bezug auf verschiedene gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklungen nach Gemeindegrösse (Anzahl Einwohnende)	8
Tabelle 2: Die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Gemeinden nach Kantonen.....	10
Tabelle 3: Literaturübersicht über wahrgenommene Aufgaben der Schweizer Gemeinden	24
Tabelle 4: Staatsausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (Stand 2018).....	29
Tabelle 5: Beschäftigte des öffentlichen Sektors in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) nach Rechtsform (Institutionelle Einheit), 2018	32
Tabelle 6: Die konkreten Gemeindeaufgaben nach Aufgabenbereichen (in Prozent der Gemeinden)	49
Tabelle 7: Die konkreten Gemeindeaufgaben nach Kantonen und Hauptbereichen (in Prozent der Gemeinden)	52
Tabelle 8: Frage 22: Wie sind die Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen in den folgenden Politikbereichen zwischen Ihrer Gemeinde und dem Kanton verteilt?.....	56
Tabelle 9: Anzahl Aufgaben pro Gemeinde nach den am häufigsten beobachteten Verteilungen der Teilständigkeiten (Vollzug, Finanzierung und Entscheidung) zwischen Kanton und Gemeinden (prozentualer Anteil an Gemeinden).....	57
Tabelle 10: Statistischer Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und den drei Teilaufgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen (Korrelationskoeffizienten).....	64
Tabelle 11: Zusammenhang zwischen der Breite und der Tiefe der kommunalen Aufgabenerbringung (Korrelationskoeffizienten nach Pearson)	69
Tabelle 12: Einteilung der Gemeinden nach Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung (in Prozentanteilen)	70
Tabelle 13: Breite und Tiefe der Gemeindeaufgaben nach Sprachregion.....	72
Tabelle 14: Durchschnittliche Anzahl an Aufgaben in Eigenerbringung nach Gemeindetyp.....	76
Tabelle 15: Eigenerbringung von Gemeindeaufgaben gruppiert nach Prozentanteile der Gemeinden	77
Tabelle 16: Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen bzw. Aufgaben durch die Gemeinden (in Eigenerstellung): Vergleich der Gemeinden nach Bevölkerungsgrössen (Anteil Gemeinden in Prozent)	80
Tabelle 17: Eigenerbringung der Dienstleistungen bzw. Aufgabe durch die Gemeinde in den drei grössten Sprachgebieten (Anteil Gemeinden in Prozent).....	83

Tabelle 18: Gemeindeaufgaben: Anteil an interkommunaler Zusammenarbeit (insgesamt und nach Typ, in Prozenten der Gemeinden)	85
Tabelle 19: Anteil der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern nach Aufgabenbereich (in Prozent der Gemeinden)	92
Tabelle 20: Entwicklung der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern nach Gemeindegrösse.....	94
Tabelle 21: Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten nach Aufgabenbereiche, Anteil der betroffenen Gemeinden in Prozent.....	98
Tabelle 22: Vergleich der Top 7 Aufgabenbereiche mit den höchsten Anteilen an Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten (in Prozent der Gemeinden) der Jahre 2017, 2009, 2005 und 1998	101
Tabelle 23: Leistungsgrenzenindex 2017 (Mittelwerte) auf Ebene der Aufgabenbereiche nach Gemeindegrösse (Einwohnerzahl).....	104
Tabelle 24: Veränderungen des Steuerfuss in den Gemeinden im Zeitraum von 1999 bis 2017	109
Tabelle 25: Anteil an Gemeinden nach Position im Finanzausgleich 2017, 2009, 2005 und 1998 (in Prozent).....	111
Tabelle 26: Veränderung der Nettoverschuldung in den Gemeinden (in Prozentanteilen der Gemeinden)	113
Tabelle 27: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive (2017, 2009) in Prozent.....	115
Tabelle 28: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive nach Gemeindegrösse (2017, in Prozent).....	116
Tabelle 29: Multivariate Regressionsanalysen zum Einfluss der Sprache und Grösse auf den Aufgabenumfang und die unterschiedlichen Formen der horizontalen Aufgabenorganisation.....	126
Tabelle 30: Auswirkungen von Breite (Anzahl Aufgaben, Eigenerbringung) und Tiefe der Aufgabenerbringung (Entscheidung, Finanzierung, Vollzug) sowie der Aufgabenorganisation (IKZ, Outsourcing) auf die Gemeindeautonomie anhand von multivariaten Regressionsanalysen.....	134
Tabelle 31: Auswirkungen der Form der Aufgabenerbringung auf die Qualität des Leistungsangebots und der Infrastruktur im Vergleich zu anderen Gemeinden (Regressionsmodelle).....	139
Tabelle 32: Auswirkungen von Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung auf Demokratiequalität in den Gemeinden (Regressionsmodelle)	143

Tabelle 33: Statistischer Zusammenhang zwischen Aufgabenorganisation oder Aufgabentiefe und den bisher überprüften Auswirkungen aus Sicht der Exekutivmitglieder (Korrelationen)	146
--	-----

ABKÜRZUNGEN

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung
BZ	Statistik der Eidgenössischen Betriebszählung
CEO	Chef Operating Officer/Geschäftsführer
COVID	Corona Virus Desease
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
LG	Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NPM	New Public Management
RPG	Revision des Raumplanungsgesetzes
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
STATENT	Statistik der Unternehmensstruktur
TK	Tripartite Konferenz
VZAE	Vollzeitäquivalent

KANTONE

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

DIE WICHTIGSTEN ERKENNTNISSE

Die Schweizer Gemeinden übernehmen eine bedeutende Rolle durch eine bürgernahe Erbringung staatlicher Aufgaben in einem sich stetig wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld. Sie tragen rund einen Viertel der Ausgaben aller drei Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) und beschäftigen nach den Kantonen am meisten Mitarbeitende in den öffentlichen Verwaltungen. Angesichts globaler Entwicklungen (z.B. COVID19 Pandemie, Klimawandel, Migration) sowie immer komplexeren sozialen und ökonomischen Problemstellungen sind die Gemeinden in der Erbringung öffentlicher Aufgaben im föderalen System der Schweiz besonders gefordert. Oftmals ist eine Kooperation über die verschiedenen Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden hinweg verlangt, da sich diese Herausforderungen kaum innerhalb der Gemeindegrenzen bewältigen lassen. Dies scheint zulasten der kommunalen Gestaltungs- und Innovationsspielräumen zu gehen, weshalb die Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden vielerorts einen zunehmenden Verlust an Autonomie und an öffentlichen Aufgaben beklagen. Vor diesem Hintergrund verfolgt diese Studie das Ziel, die spezifische kommunale Aufgabenerbringung und Aufgabenorganisation sowie ihre Wirkungen auf die lokale Autonomie, die Leistungsfähigkeit und die Demokratie in den Schweizer Gemeinden eingehend zu betrachten. Dadurch werden umfassende empirische Einblicke in die kommunale Aufgabenerfüllung gewährt, welche in dieser Form bisher in der nationalen Gemeindeforschung kaum beleuchtet wurden.

Die Einbindung der Gemeinden in die föderalistische Staatsstruktur der Schweiz erfolgt einerseits durch das Subsidiaritätsprinzip. Zum anderen verfügen sie über eine verhältnismässig hohe Gemeindeautonomie in Bezug auf die Beschaffung der notwendigen finanziellen Ressourcen, die Organisation des politisch-administrativen Systems und die Vielzahl zu erbringenden Aufgaben. Aus diesem Grund finden sich grössere Unterschiede in der Art und Weise, wie die Gemeinden den sich wandelnden

und wachsenden Herausforderungen, wie beispielsweise der Überalterung der Gesellschaft, der ökologischen Nachhaltigkeit, der Digitalisierung oder einer Coronavirus Pandemie, begegnen. Wenn es um die Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen geht, steht zudem die Forderung nach der Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz im Vordergrund. Diesem Prinzip folgend soll jede territoriale Einheit für diejenigen Aufgaben abschliessend zuständig sein, die sie auch finanziert. Dies setzt vor allem finanz- und strukturschwache Gemeinden unter Druck. Über die Jahre hinweg haben sich deshalb im Schweizer Föderalismus weitreichende horizontale und vertikale Kooperationsstrukturen herausgebildet und zu einem tripartiten Kollaborationsmodell entwickelt, an dem alle drei Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – beteiligt sind.

Was die von den Gemeinden zu erbringenden Aufgaben anbelangt, so gibt es keinen allgemeingültigen Katalog, welcher ihnen entsprechende Vorgaben macht. Kennzeichnend vielerorts ist, dass die Aufgabenerfüllung im Milizsystem erfolgt, in welchem Bürgerinnen und Bürger die verschiedenen Behördenämter, allen voran die Exekutivämter, häufig nebenberuflich und ehrenamtlich ausüben und teilweise auch operativ tätig sind. Wie die Resultate unserer Untersuchung zeigen, beeindruckt das Aufgabenspektrum (*policy scope*) der Schweizer Gemeinden durch dessen grosse Bandbreite. Im Durchschnitt ist eine Gemeinde für 27 von insgesamt 32 verschiedenen, abgefragten Aufgabengebieten zuständig. In über 90 Prozent der Fälle zählen die Regierung und Verwaltung, das Abfallwesen und die Entsorgung, das Abwasser (inkl. Kanalisation), die Bewilligung von Baugesuchen, die Raum- und Zonenplanung, öffentliche Bauten, die Wasserversorgung, die Sicherheit (inklusive Feuerwehr) und das Schulwesen zu den Gemeindeaufgaben. In den Westschweizer Kantonen ist das kommunale Aufgabenportfolio in der Regel kleiner als in den übrigen Landesteilen der Schweiz.

Betrachtet man die Zuständigkeiten in den einzelnen Aufgabengebieten (*policy discretion*), verdeutlicht diese Studie, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auf Gemeindeebene am ehesten in den Bereichen

Sport, Kultur, Wohnungsbau und bei Jugendfragen umgesetzt ist, während in den Bereichen Gesundheit und öffentlicher Verkehr die Kantone eine dominante Rolle einnehmen. Eine gemeinsame Aufgabenerbringung ist hingegen tendenziell im Schulwesen und bei der Sozialhilfe zu beobachten sowie teilweise bei den Baubewilligungen und der Bau- und Zonenordnung. Mit zunehmender Gemeindegrösse wird die fiskalische Äquivalenz eher eingehalten, was unter anderem für Kinderkrippen und die Altenbetreuung gilt. Dies bedeutet, dass es vielfach die bevölkerungsreichen Gemeinden und Städte sind, welche entscheiden können, während die kleineren Gemeinden vor allem die Finanzierung und/oder den Vollzug übernehmen. In der Westschweiz und im Tessin sind die Teilzuständigkeiten in den Aufgabenbereichen (Entscheidung, Finanzierung und Vollzug) häufiger auf der kantonalen Ebene angesiedelt.

Stellt man *policy scope* und *policy discretion* einander gegenüber, lässt sich beobachten, dass Gemeinden mit wenig Aufgaben und wenig Entscheidungskompetenzen vor allem klein und in der Westschweiz oder im Tessin anzutreffen sind. Gemeinden, welche hingegen über ein relativ breites Aufgabenspektrum und viele Entscheidungskompetenzen verfügen, sind meistens deutschsprachig und gross. Auf diese beiden Konstellationen entfallen je ein Drittel der Gemeinden. Das übrige Drittel umfasst, unabhängig von der Zugehörigkeit zu den drei grössten Sprachregionen, Gemeinden mit wenig Aufgaben und viel Entscheidungskompetenzen oder Gemeinden mit viel Aufgaben und wenig Entscheidungskompetenzen.

Aus diesem breiten Leistungsspektrum erbringen die Gemeinden rund 60 Prozent der Aufgaben eigenständig. Dazu zählen die Regierungsaufgaben und das Betreiben einer eigenen Verwaltung sowie Aufgaben in den Bereichen Raum- und Zonenplanung, Privatverkehr, Umweltwesen sowie Sport und Kultur. Mit zunehmender Bevölkerungszahl steigen tendenziell auch die selbständig erbrachten Aufgaben, wobei dieser Anteil ab 20'000 Einwohnenden wieder leicht rückläufig ist, da die Städte den umliegenden Gemeinden eine Teilnahme an ihrer Infrastruktur ermöglichen. Erbringen die Gemeinden eine Aufgabe nicht selbst, wählen sie bevorzugt

die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Diese Art der Aufgabenorganisation ist in zwei von drei Gemeinden bei der Feuerwehr und der Spitex anzutreffen und in rund der Hälfte der Gemeinden bei den Alters- und Pflegeheimen, bei der Betreuung und Unterstützung älterer Personen sowie bei der Sozialhilfe. Besonders verbreitet sind IKZ-Lösungen in den französischsprachigen Gebieten, häufig in Form von öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Deutschschweizer Gemeinden hingegen gehen weniger oft eine IKZ ein und setzen mehr auf vertragliche Lösungen. Im Vergleich zum Beginn der 2000er Jahre hat das Wachstum an neuen Gemeindekooperationen allerdings etwas abgenommen, was angesichts der bereits grossen Zahl an existierenden IKZ wenig überraschend ist.

Obwohl die Ansätze von (New) Public Management seit zwei Jahrzehnten die durchgeführten Gemeindereformen prägen, werden deren Forderungen nach einem schlanken Staat, das heisst die Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben an private Anbieter, bisher nur beschränkt in der kommunalen Aufgabenorganisation umgesetzt. Es sind hauptsächlich grosse Gemeinden und Gemeinden in der Deutschschweiz, welche die Dienste von privatwirtschaftlichen Unternehmen in Anspruch nehmen, vor allem in sehr spezialisierten Bereichen wie der Informatik oder der Raum- und Zonenplanung. In den anderen Sprachgebieten hingegen findet eine Kooperation dem Privatsektor kaum statt.

Somit lässt sich festhalten, dass die tatsächliche Aufgabenerbringung und deren Ausgestaltung von Gemeinde zu Gemeinde erheblich variiert, und dass diese Disparitäten stark von der Bevölkerungsgrösse der Gemeinde und von sprachkulturellen Faktoren abhängig sind. Dieser Befund kann anhand unserer multivariaten Analysen, unter Berücksichtigung weiterer potenzieller Erklärungsfaktoren wie die Leistungsgrenzen oder die Finanzlage der Gemeinden, erhärtet werden. Eine höhere Einwohnerzahl geht einher mit mehr verfügbaren Mitteln und Ressourcen sowie einer heterogenen Bevölkerungsstruktur mit vielfältigen Bedürfnissen und Ansprüchen. Dies führt dazu, dass grössere Gemeinden im Vergleich zu kleinen Gemeinden tendenziell ein breiteres Aufgabenportfolio anbieten, die

Aufgaben häufiger in eigener Regie erfüllen und mehr Entscheidungsmacht haben. Zudem können gerade Städte in bestimmten Bereichen ihre Infrastruktur mit anderen Gemeinden im Rahmen von IKZ teilen.

Die Zugehörigkeit zur Sprachregion steht für eine unterschiedliche Vorstellung von der Rolle des Staats in einer Gesellschaft. Die Deutschschweiz ist etwas liberaler in ihrem Staatsverständnis und orientiert sich stärker am Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, weshalb in dieser Region das Aufgabenspektrum der Gemeinden grösser, die kommunalen Zuständigkeiten umfassender und die Kooperationen mit privaten Anbietern ausgeprägter sind als in den anderen Sprachgebieten. Die Ergebnisse der Studie legen zudem nahe, dass die konkrete Aufgabenerbringung in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz eher zentralstaatlich erfolgt und sich zudem vom privaten Sektor stärker abgrenzt. Kennzeichnend dafür ist, dass bei den Kantonen mehr Zuständigkeiten bei der Aufgabenerbringung angesiedelt sind und die Gemeinden kaum mit marktwirtschaftlichen Unternehmen zusammenarbeiten im Gegensatz zur lokalen Ebene in der Deutschschweiz.

Nachdem die Gemeinden zu Beginn der 2000er Jahre eher eine ruhigere Phase durchliefen, sehen sie sich in der Aufgabenerbringung inzwischen mit wachsenden Herausforderungen konfrontiert. Unsere Befunde zeigen, dass in den letzten zehn Jahren mehr Gemeinden in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an ihre Leistungsgrenzen gestossen sind. Diese Grenzen bestehen vor allem bei der Sozialhilfe, der Betreuung von Asylsuchenden sowie der Raum- und Zonenplanung. Die stärkere Einwanderung sowie die Einführung des neuen Raumplanungsgesetzes in der Schweiz (RPG) dürften auch zu diesem Resultat beigetragen haben. Darüber hinaus scheint sich die kommunale Finanzlage etwas verschärft zu haben. Die Zahl an Gemeinden, welche in den letzten Jahren den Steuerfuss und die Verschuldung angehoben haben, ist gestiegen. Nicht zuletzt sieht sich das vielerorts bestehende Milizsystem nach wie vor mit erheblichen Rekrutierungsproblemen konfrontiert. Rund die Hälfte der befragten Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder gibt an, dass ihren jeweiligen Gemeinden nicht genügend qualifizierte Kandidaten für die Exekutive,

und damit für die kommunalen Schlüsselämter, zur Verfügung stehen. Dies betrifft hauptsächlich die Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von 500 bis 2000 Einwohnenden.

Angesichts dieser Herausforderungen der Gemeinden haben wir uns der Frage angenähert, welche Auswirkungen von einer unterschiedlichen Organisation der Aufgabenerbringung ausgehen. In unseren Regressionsanalysen zeigt sich aus Sicht der Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder, dass die Eigenleistung von Gemeindeaufgaben der vielversprechendste Ansatz in der Aufgabenorganisation darstellt, unabhängig von der Gemeindegrosse oder der Zugehörigkeit zur Sprachregion. Mit zunehmendem Anteil an selbstständig erbrachten Aufgaben steigt das Autonomieempfinden der Gemeinden, während die grössere Anzahl an IKZ keinen Einfluss auf diese Wahrnehmung hat. Hingegen sorgt wie erwartet mehr Entscheidungsmacht für einen höheren Grad an empfundener Autonomie. Dies trifft interessanterweise auch auf die Finanzierungs- und Vollzugszuständigkeit zu, wie aus den Resultaten hervorgeht. Das Freiheitsgefühl der Gemeinden beschränkt sich somit nicht einzig auf die effektiven Gestaltungsmöglichkeiten in Form von Entscheidungsmacht. Bereits die Finanzierungs- oder Vollzugshoheit kann dafür sorgen, dass der Eindruck eines grösseren Handlungsspielraums in den Gemeinden entsteht. Im Weiteren wird die Qualität des Dienstleistungsangebotes und der kommunalen Infrastruktur vor allem dann positiver beurteilt, wenn die Gemeinde ihre Aufgaben eigenständig erbringt. Die Kooperation mit anderen Gemeinden oder privaten Anbietern hingegen weisen aus Sicht der Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder keine Verbesserungen aus, weshalb anhand unserer Analysen ausgeschlossen werden kann, dass Kooperationen mit Dritten (IKZ, Outsourcing) zu mehr Zufriedenheit hinsichtlich des lokalen Leistungsangebots oder der Infrastruktur führt.

Schliesslich erhärten sich die Hinweise, dass ein breites Aufgabenspektrum mit einem hohen Grad an eigenständig erbrachten Aufgaben auch der Gemeindegliederdemokratie förderlich ist. Das politische Interesse in der Bevöl-

kerung wird gestärkt wie auch die Funktionsweise der Demokratie. Darüber hinaus steigt mit zunehmendem Anteil an selbsterstellten Aufgaben die politische Partizipation in Form der Wahlbeteiligung. Es lassen sich somit Anzeichen erkennen, welche der Vorstellung, dass mit dem Ausmass der selbsterbrachten öffentlichen Leistungen auch die Qualität der Demokratie zunimmt, nicht vollständig widersprechen. Kein Einfluss hingegen geht von der Aufgabentiefe aus, das heisst von den Teilzuständigkeiten einer Aufgabe bei der Entscheidung, Finanzierung oder beim Vollzug.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Erbringung staatlicher Aufgaben im föderalen System der Schweiz dezentralisiert und in kleinen, autonomen Einheiten stattfindet. Vielerorts erfüllen die Gemeinden ein umfassendes und breites Aufgabenspektrum. Zusammen mit dem Milizsystem sorgt dies für eine grosse Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern. Diese Aufgabenbreite kann jedoch je nach regionalen, kantonalen und kommunalen Gegebenheiten sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Als ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Funktionieren der lokalen Selbstverwaltung erweist sich ein hoher Anteil an Aufgaben, welcher in eigener Regie erbracht wird. Demgegenüber zeigt sich jedoch, dass vor allem die kleineren Gemeinden in horizontale und vertikale Kooperationen eingebunden sind, allen voran in Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Für die Befürchtungen, wonach die Gemeinden zu (reinen) Vollzugsorganen von Bund und Kantonen degradiert werden, lassen sich keine konkreten Hinweise finden. Es fällt viel mehr auf, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bei verschiedenen Gemeindeaufgaben tatsächlich umgesetzt ist. In zahlreichen Aufgabengebieten beteiligt sich jedoch auch die kantonale Ebene an der lokalen Leistungserfüllung, sei es beim Vollzug, bei der Finanzierung und/oder der Entscheidung. Es lässt sich vermuten, dass die fiskalische Äquivalenz nicht automatisch die bestmögliche Option in der Aufgabenerfüllung darstellen muss. Je nach Aufgabengebiet und Gemeinde kann die Involvierung der übergeordneten Staatsebene ebenso zu einer adäquaten Organisation öffentlicher Aufgaben führen.

Darüber hinaus wirkt sich dies nicht zwingend negativ auf das Autonomieempfinden der Gemeinden aus. Die lokale staatliche Leistungserbringung scheint somit durchaus etwas mehr Distanz zu den Bürgerinnen und Bürger respektive ein etwas weniger lokal zugeschnittenes Angebot verkraften zu können. Ausserdem dürften gerade in sehr anspruchsvollen Aufgabengebieten wie im Schulwesen rein kommunale oder kantonale Lösungen kaum noch realistisch respektive möglich sein. Angesichts der immer komplexer werdenden Herausforderungen und Problemstellungen, mit welchen sich die Gemeinden inzwischen konfrontiert sehen, ist nicht auszuschliessen, dass sich die Tendenz hin zu gemeinschaftlichen Lösungen und einer Kompetenzverlagerung zu Kanton und Bund in der kommunalen Aufgabenerbringung fortführen wird. Wie unsere Studie zeigt, muss dies nicht nur zum Nachteil der öffentlichen Leistungserbringung in den Gemeinden sein.

EINLEITUNG

Im föderalen System der Schweiz kommt den Gemeinden eine bedeutende Rolle zu. Sie erfüllen eine Vielzahl an öffentlichen Aufgaben vor Ort und vollziehen Vorgaben der übergeordneten Staatsebenen. Für Anliegen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sind sie deshalb oftmals die erste Anlaufstelle, weshalb sie den Staat in der Schweiz für die Bevölkerung nah- und erfahrbar machen. Seit längerem sind die Gemeinden, und mit ihnen die föderalen Strukturen in der Schweiz, unter erheblichem Druck. Globale Entwicklungen, allen voran die COVID-19 Pandemie, aber auch der Klimawandel, die anhaltende Migration, die Digitalisierung sowie gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Herausforderungen und Problemstellungen werden immer anspruchsvoller, was oftmals eine Kooperation über die verschiedenen Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden hinweg verlangt. Die Gemeinden scheinen hierbei aber immer mehr von ihren Gestaltungs- und Innovationsspielräumen zu verlieren. Es werden Befürchtungen laut, dass sich die Gemeinden zu (reinen) Vollzugsorganen von Bund und Kantonen entwickeln (Ladner/Mathys 2018: 2). Die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter beklagen deshalb zunehmend einen Verlust an Autonomie und an öffentlichen Aufgabenbereichen.

Um der Tendenz zur Kompetenzverlagerung hin zu Kanton und Bund entgegen zu wirken, haben die Gemeinden in jüngerer Vergangenheit verschiedene Lösungsansätze diskutiert, unter anderem diejenige eines institutionellen Vetorechts für Gemeinden in Form eines Gemeindereferendums (Lindegger/Müller 2017). Angesichts der immer komplexeren Problemstellungen, welche sich kaum noch an kommunalen Grenzen orientieren, erweist es sich als besondere Herausforderung, an einer symmetrischen Organisation festzuhalten, welche jeder Gemeinde, unabhängig ihrer Grösse, dieselben Aufgaben und Kompetenzen zuweist, obschon die Realität, was die Leistungsfähigkeit und das Aufgabenportfolio anbelangt, ein deutlich anderes Bild zeichnet (vgl. dazu Ladner 2013: 72): Die

Stadt Lausanne kann augenscheinlich nicht einer Gemeinde wie Rossenges (VD) mit knapp 90 Einwohnenden gleichgestellt werden. Angesichts dieser Entwicklungen hat diese Untersuchung zum Ziel, die Aufgabenerbringung in den Schweizer Gemeinden eingehend zu beleuchten. Im Vordergrund stehen zum einen die konkreten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche, welche die Gemeinden im föderalen System heute übernehmen, und wie sie ihre Aufgabenerfüllung organisieren. Andererseits soll aufgezeigt werden, welche Wirkungen von dieser horizontalen und vertikalen Aufgabenteilung auf die öffentlichen Leistungen ausgehen. In der Literatur existieren bisher kaum schweizweite Untersuchungen, welche sich umfassend mit der kommunalen Aufgabenorganisation und deren Leistungsfähigkeit auseinandersetzen. Diese Abhandlung kann erstmalig auf empirischer Basis einen ausführlichen Einblick in die Herausforderungen, Zuständigkeiten und Funktionsweisen lokaler staatlicher Leistungserbringung gewähren, was die Lektüre dieser Studie besonders interessant macht.

Die Datengrundlage bildet hauptsächlich unsere Befragung der Schweizer Gemeinden, welche in der Zeit von Dezember 2016 bis März 2017 durchgeführt wurde. Von den total 2'255 Gemeinden in der Schweiz (Stand: 1. Januar 2017), beteiligten sich 1'868 an der Umfrage. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 82.8 Prozent. Beantwortet wurden die Fragen durch die Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder, welche in der Regel den Gemeindeverwaltungen vorstehen. Dank der hohen Rücklaufquote repräsentieren die erhobenen Daten die Gemeindegliederschaft der Schweiz in hohem Masse. Weitere Datengrundlagen dieser Studie bilden die früheren nationalen Gemeindegliederbefragungen aus den Jahren 1998, 2005 und 2009 (Ladner et al. 2021) sowie Sekundärdaten des Bundesamtes für Statistik (BFS).

Der erste Teil dieser Abhandlung beschäftigt sich mit relevanten Aspekten der kommunalen Aufgabenerbringung. Zuerst werden die Herausforderungen der Gemeinden konkretisiert. Danach erfolgen theoretische Betrachtungen zu den Gemeinden und der Aufgabenverteilung im föderalen System der Schweiz. Im zweiten Teil werden die konkreten Aufgaben und

Zuständigkeiten der Gemeinden untersucht, insbesondere im Hinblick auf das Aufgabenspektrum, die Zuständigkeiten in einzelnen Aufgabengebieten sowie die Aufgabenorganisation. Darüber hinaus werden verschiedene Schwierigkeiten und Herausforderungen näher beleuchtet, mit welchen sich die Gemeinden in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben konfrontiert sehen. Der dritte und letzte Teil konzentriert sich im Wesentlichen auf die Herausbildung und die Auswirkungen der gewählten Aufgabenorganisation. Die betrachteten Wirkungsbereiche umfassen die Gemeindeautonomie, die Qualität in der Leistungserbringung und die Gemeindegemeinschaft.

TEIL I: GEMEINDEAUFGABEN IN EINEM FÖDERALISTISCHEN STAATSWESEN

1 HERAUSFORDERUNGEN

Die Gemeinden bilden eine wesentliche Grundlage demokratischer Systeme. In der Regel sind sie die unterste Gebietskörperschaft eines Staatswesens. Ihre zentrale Funktion besteht darin, die Selbstverwaltung örtlicher Gemeinschaften oder Kommunen zu ermöglichen respektive zu gewährleisten sowie – und dies steht im Vordergrund dieser Publikation – einen wichtigen Teil der Aufgaben zu erbringen, welche besonders nahe bei der Einwohnerschaft angesiedelt sind.

Die Freiheiten der Gemeinden im Bereich der kommunalen Aufgabenerbringung wird durch den übergeordneten gesetzlichen Rahmen bestimmt, welcher den Gemeinden je nach Land mehr oder weniger Verantwortung überträgt. Das Ausmass der kommunalen Selbstverwaltung ist somit vom nationalen Kontext abhängig (Kübler/Dlabac 2015: 3). Über die grundsätzliche Bedeutung scheint jedoch Konsens zu bestehen: Die Gemeinden nehmen eine wichtige Stellung im Verhältnis zwischen der Bürgerschaft und dem Staatswesen ein. Sie sind der Ort, an dem die Bürgerinnen und Bürger das Recht haben sollen, an den öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken. Zudem sollen die Gemeinden einen bedeutenden Teil dieser Belange in eigener Verantwortung und zum Wohl ihrer Einwohner regeln und gestalten können. Diese Vorstellung des Gemeindewesens ist beispielsweise allen Mitgliedstaaten des Europarates gemeinsam, welche die «Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung» unterzeichnet haben. Auf der lokalen Ebene können die Bürgerinnen und Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen und ihren unmittelbaren Lebensraum aktiv mitgestalten. Die Demokratie wird dadurch konkret und erfahrbar.

Als unterste staatliche Ebene sind die Gemeinden am nächsten bei der Bevölkerung positioniert. Durch die zahlreichen öffentlichen Leistungen,

welche die Gemeinden erbringen, sind sie oftmals die erste staatliche Anlaufstelle für Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung, welche ihr direktes Lebensumfeld betreffen. Sie verkörpern dadurch den Staat in besonderem Masse. Und schliesslich bringen die Gemeinden zahlreiche nationale Politikerinnen und Politiker hervor. Noch immer ist ein Amt in einem lokalen Legislativ- oder Exekutivorgan vielfach ein unerlässlicher Schritt, um eine politische Karriere auf Bundesebene zu starten (Di Capua et al. 2017).

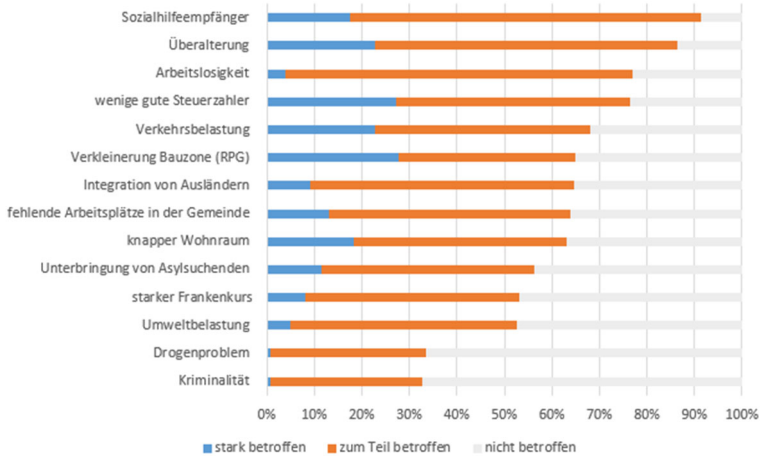
Die Ebene der Gemeinden umfasst in der Schweiz 2'202 politische Einheiten (Stand 2020) und weist damit sehr feingliedrige Strukturen auf. Eine besondere Eigenheit der helvetischen Gemeindelandschaft sind die zahlreichen Kleinstgemeinden. Im Durchschnitt zählen die Gemeinden rund 3'860 Einwohnende. Die Grössenunterschiede sind jedoch erheblich. In Städten wie Lausanne, Genf oder Zürich leben über 100'000 und mehr Einwohnende, während in den kleinsten Gemeinden, unter anderem im Kanton Tessin, teilweise weniger als 50 Menschen wohnhaft sind. Im europäischen Vergleich verfügt die Schweiz über viele und kleine Gemeinden. Diese verfügen jedoch über einen relativ hohen Autonomiegrad, vor allem in fiskalischen Belangen sowie bei der Gestaltung der Organisationsstrukturen (Ladner et al. 2016).

Für die Bevölkerung des Landes und die Wirtschaft ist der Staat in der Schweiz hauptsächlich auf lokaler Ebene präsent. Vielerorts verfügen die Gemeinden über ein erhebliches Aufgabenspektrum. Die kommunale Ebene trägt deshalb wesentlich zur öffentlichen Leistungserbringung im föderalen System bei. Zu ihren zentralen Aufgabenbereichen gehören das Sozialwesen und die Gesundheit, Kindergarten und Primarschule, das Bau- und Planungswesen, (Strassenbau, Sportanlagen, Kultur, etc.), kommunale Versorgungsbetriebe (Elektrizitätswerke, Wasserversorgung, Abfallentsorgung), lokale Infrastrukturaufgaben, die Erteilung des Gemeindebürgerrechts, die Einwohnerkontrolle, die Feuerwehr, die Gewerbe- und Baupolizei, der Umweltschutz und das Finanzwesen (Auer 2016: 140). Über die zahlreichen direktdemokratischen Partizipationsformen

wie den in der Deutschschweiz weit verbreiteten Gemeindeversammlungen oder den kommunalen Initiativen und Referenden kann die Bürgerschaft das lokale politische Geschehen und die staatliche Leistungserbringung direkt beeinflussen und mitgestalten, was eine Grundvoraussetzung der gemeinschaftlichen Selbstverwaltung respektive Selbstbestimmung darstellt.

Die Gemeinden in der Schweiz sehen sich, bedingt durch die ihnen zufallenden Aufgaben und der Nähe zu den Einwohnenden, mit vielfältigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert. Allerdings sind sie in unterschiedlichem Masse von diesen Problemen betroffen. Im Rahmen der Befragung 2017 wurde den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern die Frage vorgelegt, wie stark ihre Gemeinde von den Auswirkungen verschiedener Herausforderungen betroffen sind. Abbildung 1 zeigt, dass die Sozialhilfe, die Überalterung der Bevölkerung, die Arbeitslosigkeit und das Fehlen an ausreichend guter Steuerzahler vielerorts Sorgen bereiten. Diese sind nicht zuletzt von der wirtschaftlichen Konjunktur, der Bevölkerungsstruktur und dem demographischen Wandel abhängig. Hingegen tangieren Kriminalität und Drogenprobleme die Gemeinden vergleichsweise wenig. Obwohl diese in der Öffentlichkeit immer wieder für Schlagzeilen sorgen, können sie jedoch auf ganz bestimmte Quartiere und Städte konzentriert sein. Auffallend ist weiter, dass die Gemeinden von der Umweltbelastung relativ wenig betroffen sind im Vergleich zu anderen Themen – zumindest wenn es nach den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern geht. Angesichts anhaltender politischer Diskussionen zum Klimawandel, seinen negativen Folgen und der Dringlichkeit von Massnahmen erstaunt dieses Ergebnis ein wenig. Es schliesst jedoch nicht aus, dass ökologische Nachhaltigkeit dennoch in einigen Gemeinden weit oben auf der politischen Agenda steht.

Abbildung 1: Betroffenheit der Gemeinden von verschiedenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen (in Prozenten der teilnehmenden Gemeinden)



Bemerkungen: Frage 1 der Gemeindegliederbefragung 2017; $N_{\min} = 1816$, $N_{\max} = 1829$; Antworten unterteilt in «stark betroffen», «zum Teil betroffen», «nicht betroffen». RPG = Neues Raumplanungsgesetz (Bundesgesetz)

Für weitergehende Analysen dieser kommunalen Herausforderungen kann ein Index der Betroffenheit gebildet werden. Dieser wird anhand des arithmetischen Durchschnitts der aggregierten Antwortwerten zu den jeweiligen Themenbereichen (vgl. Abbildung 1) konstruiert.¹ Es ist zu vermuten, dass der Grad der Betroffenheit einer Entwicklung je nach Gemeindecharakteristik variiert. In Tabelle 1 werden die Indexwerte deshalb entlang unterschiedlicher Einwohnergrößen der Gemeinden dargestellt. Es zeigt sich, dass die Städte und die bevölkerungsreichen Gemeinden am stärksten von den verschiedenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen tangiert sind. Der Zusammenhang zwischen dem Index und der Bevölkerungszahl ist in der Tendenz positiv linear. Mit zunehmender Gemeindegröße nimmt die Betroffenheit grundsätzlich zu. Dieser Effekt verdeutlicht sich besonders in der Ausländerintegration

¹ Dieser Index reicht von 0 bis 1, wobei 0 der Antwort «nicht betroffen», 0.5 der Antwort «zum Teil betroffen» und 1 der Antwort «stark betroffen» entspricht.

und im Asylwesen sowie bei der Verkehrs- und Umweltbelastung und bei den Herausforderungen im Bereich der Sozialhilfe, Drogenproblematik und Kriminalität.

Tabelle 1: Betroffenheitsindex der Gemeinden in Bezug auf verschiedene gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklungen nach Gemeindegrösse (Anzahl Einwohnende)

	-249	250-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-
Überalterung	0.60	0.59	0.57	0.53	0.52	0.53	0.55	0.60
Sozialhilfeempfänger	0.35	0.45	0.50	0.54	0.59	0.65	0.70	0.73
Wenige gute Steuerzahler	0.64	0.58	0.55	0.55	0.45	0.45	0.47	0.51
Verkleinerung Bauzone	0.53	0.57	0.50	0.50	0.42	0.39	0.36	0.32
Verkehrsbelastung	0.22	0.30	0.34	0.42	0.54	0.64	0.66	0.77
Knapper Wohnraum	0.39	0.45	0.44	0.39	0.36	0.42	0.49	0.61
Arbeitslosigkeit	0.24	0.33	0.36	0.42	0.44	0.45	0.51	0.56
Fehlende Arbeitsplätze	0.39	0.39	0.43	0.41	0.37	0.33	0.32	0.35
Ausländerintegration	0.17	0.19	0.27	0.34	0.44	0.57	0.59	0.73
Asylsuchende	0.05	0.11	0.25	0.32	0.44	0.56	0.54	0.60
Starker Frankenkurs	0.18	0.26	0.24	0.30	0.33	0.39	0.42	0.62
Umweltbelastung	0.17	0.18	0.22	0.30	0.33	0.40	0.42	0.53
Drogenproblem	0.07	0.07	0.12	0.16	0.20	0.28	0.31	0.41
Kriminalität	0.04	0.05	0.12	0.16	0.21	0.28	0.35	0.33

Bemerkungen: Frage 1 der Gemeindeschreiberbefragung 2017; $N_{\min} = 1843$, $N_{\max} = 1856$

Die ermittelten Korrelationen dieser Bereiche sind statistisch signifikant, positiv und kommen im Wertebereich von 0.270 bis 0.405 (N_{\min} 1850, N_{\max} 1856) zu liegen.² Dies verdeutlicht den Zusammenhang, wonach die erwähnten Problemkreise häufiger in urbanen Gebieten auftreten, als sie in kleinen ländlichen Gemeinden vorkommen. Von einem Mangel an ausreichend guten Steuerzahlern sind hingegen alle Gemeinden und Städte gleichermassen betroffen. Die Verkleinerung von Bauzonen respektive Baulandreserven wiederum tangiert vor allem die Kleinstgemeinden.

Das Ausmass, in welchem sich die Gemeinden mit den genannten Herausforderungen konfrontiert sehen, kann von Kanton zu Kanton variieren. Dies zeigt sich in Tabelle 2. Der Bereich der Überalterung stellt die Gemeinden in sehr verschiedenen Kantonen aus allen Landesteilen, wie AR, BS, JU, TI, UR oder VS, vor grössere Probleme. Ähnliches gilt auch für die Sozialhilfe in den Kantonen AG, BL, NE, TI und ZH. Die Verkleinerung der Bauzonen durch die Einführung des Raumplanungsgesetzes (RPG) wird hingegen vor allem von Gemeinden in den beiden Westschweizer Kantonen JU und VS als anspruchsvolle Aufgabe eingeschätzt. Der knappe Wohnraum wiederum bildet ein kommunales Problem in den reichen Kantonen GE und ZG.

² Korrelationsberechnungen nach Kendall tau-b, Signifikanzwerte jeweils $p < 0.00$.

Tabelle 2: Die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Gemeinden nach Kantonen

Problembereiche der Gemeinden (nach Betroffenheit absteigend)	Eher oder stark betroffen (Indexwert > 0.60)
Überalterung	AR, BS, JU, NE, TI, UR, VS
Sozialhilfeempfänger	AG, BL, NE, TI, ZH
Wenige gute Steuerzahler	AR, JU, NE
Verkehrsbelastung	GE, NE, ZG
Verkleinerung Bauzone	JU, VS
Knapper Wohnraum	GE, ZG

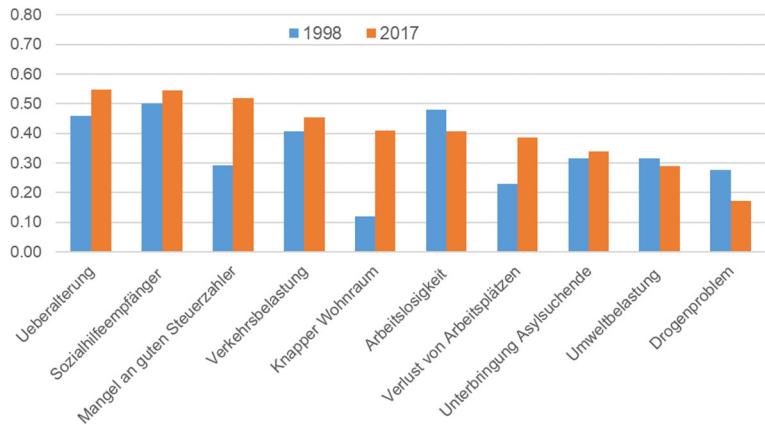
Bemerkungen: Übersicht basiert auf den berechneten Werten des Betroffenheitsindex der Gemeinden nach Kantonen (vgl. Anhang I) anhand Frage 1 der Gemeindegliederbefragung 2017. Antworten wurden unterteilt in: 1= «stark betroffen», 0.5= «zum Teil betroffen», 0=«nicht betroffen».

Betrachtet man die Durchschnittswerte des Indexes über alle abgefragten Herausforderungen hinweg, sind es gemäss den Gemeindegliederinnen und Gemeindegliedern die Kantone NE, GL und GE, in denen die Gemeinden am ehesten von den erwähnten vielfältigen Entwicklungen betroffen sind. Ihr Durchschnittswert kommt bei knapp 0.5 zu liegen. In den Kantonen AI, SH und SZ haben diese Herausforderungen gesamthaft gesehen am wenigsten Auswirkungen (siehe Anhang I).

In der Befragung von 1998 wurden die Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder schon einmal dazu aufgefordert, zum Ausmass der Betroffenheit von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in ihrer Gemeinde Stellung zu nehmen. Obwohl die Herausforderungen zu den Zeitpunkten 1998 und 2017 nicht exakt gleich erhoben wurden, lohnt sich dennoch ein Vergleich der Antworten aus den beiden Befragungen. Diese Gegenüberstellung erfolgt wiederum anhand des Betroffenheitsindex. Die Resultate in Abbildung 2 zeigen, dass die Gemeinden insgesamt von den verschiedenen Problembereichen im Durchschnitt heute

tendenziell stärker betroffen sind als noch vor knapp 20 Jahren. Dies gilt insbesondere für die Überalterung der Gesellschaft, die Sozialhilfe sowie den Mangel an potenten Steuerzahlern.

Abbildung 2: Vergleich des Betroffenheitsindexes der Gemeinden von 1998 und 2017 in Bezug auf ausgewählte gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen



Bemerkungen: Frage 1 Gemeindeschreiberbefragung 2017, N_{\min} 1'843 N_{\max} 1'856; Frage 3 Gemeindeschreiberbefragung 1998 N_{\min} 2'419, N_{\max} 2'450. Die Frage wurde in beiden Fragebogen identisch gestellt. Die zur Wahl stehenden Antworten bzw. Problembereiche sind hingegen z.T. anders formuliert, wie im Falle der Steuerzahler (1998: «Verlust guter Steuerzahler»; 2017: «Wenig gute Steuerzahler»)

Teilweise ist eine erhebliche Verschärfung der Situation zu beobachten, wie zum Beispiel im Falle der fehlenden Steuerzahler, dem Verlust an Arbeitsplätzen oder des knappen Wohnraumes, wobei diese Akzentuierung in ersteren beiden Bereichen womöglich auch auf eine leicht andere Frageweise im Jahr 2017 zurückgeführt werden muss. Gegenüber 1998 haben sich gewisse Problematiken auch etwas entschärft, wie etwa die Arbeitslosigkeit, das Drogenproblem oder die Umweltbelastung. Insgesamt bewegen sich die Durchschnittswerte heute maximal um 0.5 herum, was grundsätzlich auf eine moderate Betroffenheit der Gemeinden von diesen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen hinweist.

2 DIE EINBINDUNG DER GEMEINDEN IN DEN FÖDERALISTISCHEN STAAT

Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz gliedert sich in die drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Die Betroffenheit und die Herausforderungen der Gemeinden werden von ihren Zuständigkeiten beeinflusst. Gewisse Aufgaben betreffen lediglich die Gemeinden selbst, die anderen Ebenen nehmen darauf keinen Einfluss oder sind daran nicht beteiligt. Häufig sind aber die verschiedenen Ebenen miteinander verbunden und arbeiten in der Erbringung der öffentlichen Aufgaben zusammen. Deshalb wird das helvetische System als *kooperativer Föderalismus* bezeichnet (Linder 2005: 140). Eine Trennung der Aufgaben findet in funktionaler Hinsicht statt, indem die Gesetzgebung grundsätzlich beim Bund und der Vollzug durch die Kantone erfolgt. Man spricht daher auch von einem Vollzugsföderalismus. Der Zentralstaat in der Schweiz ist allerdings relativ schwach im Gegensatz zu anderen Ländern. Dies liegt vor allem in der Entstehungsgeschichte des Landes begründet, in welcher die Staatsorganisation von unten erfolgte.

Von den drei Staatsebenen waren auf dem heutigen Schweizer Territorium zuerst gemeindeähnliche Strukturen zu beobachten. Mit dem landwirtschaftlichen Wandel in der Wende vom Früh- zum Hochmittelalter (ca. Jahr 1000) und dem daraus resultierenden Bevölkerungswachstum, dehnten sich Weiler zu ersten Dorfgemeinschaften aus. Die heutigen politischen Gemeinden, entstanden jedoch sehr viel später in der Zeit der Helvetik (ca. Jahr 1800). Die eidgenössischen Kantone respektive ihr Vorläufer, die sogenannten Orte oder Städte, bildeten sich im Vergleich zu den Dörfern etwas später heraus, und zwar ab dem 12./13. Jahrhundert.³ Während dieser Zeit schlossen sich die ersten Orte zu einem lockeren Bündnis zusammen, der sogenannten alten Eidgenossenschaft (1291). Weitere Orte stiessen in der darauffolgenden Zeit dazu und die Schweiz

³ Vgl. *Historisches Lexikon der Schweiz (Kantone)*: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026414/2016-04-13/>, abgerufen am 25.11.2020.

formte sich zu einem losen Staatenbund aus souveränen Kleinstaaten. Andere Kantone wurden als Untertanengebiete und gemeine Herrschaften einverleibt und erst im Gefolge der Helvetik den Kantonen der alten Eidgenossenschaft gleichgestellt (Maissen 2015: 180 ff.). Mit der Gründung des Bundesstaates 1848 durch die Kantone wurden erste Aufgaben wie die Auslandsvertretungen, die Kanzlei oder die Landesverteidigung an eine zentrale Institution, den Bund, abgegeben (Ladner/Mathys 2018: 63). In der Folgeperiode übertrugen die Kantone nach und nach weitere Aufgaben dem Bund, wie zum Beispiel das Militärwesen, die Eisenbahn, der Gewässerschutz oder die Errichtung der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, wodurch der Zentralstaat allmählich an Bedeutung und Einfluss gewann.

Ein wesentliches Merkmal des Schweizer Föderalismus besteht deshalb darin, dass die Residualkompetenz bei den Kantonen liegt. Aber auch die Gemeinden haben in ihren Bereichen eine Residualkompetenz (vgl. Auer 2016: 134), wie wir später noch sehen werden. Dies bedeutet, dass das, was nicht ausdrücklich dem Bund übertragen wird, Aufgabe der Kantone und ihrer Gemeinden ist. In der Bundesverfassung ist die Souveränität der Kantone festgehalten (Art. 3 BV), soweit diese nicht durch die Bundesverfassung beschränkt wird. Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen wurden. Die Delegation von mehr Kompetenzen an den Bund verlangt eine Verfassungsänderung, was ein Volks- und Ständemehr bedingt und somit eine hohe plebiszitäre Hürde darstellt. Die mittlere Ebene im föderalen System nimmt somit eine bedeutende Rolle ein, was sich zum Nachteil der oberen und unteren Ebenen auswirken kann. Darin kommt ein wesentlicher kultureller Aspekt der Schweiz zum Ausdruck: Die Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben. Prägend in der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen ist der Grundsatz der Subsidiarität. Nach diesem Prinzip werden nur jene Aufgaben, an die obere Ebene übertragen, welche die Möglichkeiten und Ressourcen unterer Ebenen übersteigen (Linder 2005: 140).

Die Organisationsform des Schweizer Föderalismus führt zu ausgeprägten Freiheiten der Gliedstaaten. Die Kantone sind souverän und verfügen

über eigene Ressourcen und Kompetenzen. Die Gemeinden wiederum geniessen eine relativ hohe Autonomie, welche nach Massgabe des jeweiligen Kantons festgelegt wird (Art. 50 BV). Weiter beinhaltet das föderale System eine gewisse Konkurrenz unter den Kantonen und Gemeinden, was sich im Standort- bzw. Steuerwettbewerb widerspiegelt. Durch die Finanzausgleichssysteme findet aber auch eine gewisse Solidarität unter den Gebietskörperschaften statt. Die Schweiz zählt insgesamt zu den Ländern mit einem ausgeprägten Föderalismus ähnlich wie Kanada oder die USA (Ladner/Mathys 2018: 8).

Die gebietskörperschaftlichen Strukturen mit 26 Kantonen und 2'202 Gemeinden (Stand: 1.1.2020) sind – wie wir oben erwähnt haben – in der kleinen Schweiz mit rund 8.5 Millionen Einwohnenden sehr engmaschig aufgebaut. Obschon alle Gemeinden – wie die Kantone auch (Vatter 2018: 17) – eine nahezu gleiche Rechtsstellung im föderalen System geniessen, sind sie empirisch betrachtet sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dies zeigt sich unter anderem anhand der stark variierenden Bevölkerungsgrösse. Während in der Stadt Zürich über 430'000 Einwohnende leben, sind es in den kleinsten Gemeinden wie im Kanton Tessin oder im Mittelland unter 50 Einwohnende. Aber auch in Bezug auf ihre geographische Lage (Städte, Agglomerationsgemeinden, ländliche Gemeinden, Tourismusorte, etc.), sozioökonomischen Strukturen und die sprachliche Diversität (Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch) besteht eine grosse Vielfalt unter den Gemeinden (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014). Diese widerspiegelt sich nicht zuletzt auch in den unterschiedlichen politisch-administrativen Strukturen, wie im Falle der Legislativsysteme: In der Deutschschweiz sind vor allem Gemeindeversammlungen weit verbreitet, während in der Romandie und im Tessin Gemeindeparlamente dominieren (Ladner/Haus 2018).

Im Staatsaufbau der Schweiz bilden die Gemeinden die dritte konstitutionelle Ebene (Auer 2016: 132). Als solche übernehmen sie eine Doppelrolle, indem sie zum einen autonome Einheiten demokratischer Entscheide und lokaler Selbstverwaltung sind. Andererseits dienen sie als Vollzugsorgane von Bund und Kantonen im Schweizer Föderalismus. Die

Gemeinden sind am nächsten bei der Bevölkerung und können deshalb die Präferenzen der Betroffenen von öffentlichen Leistungen respektive der Bürgerinnen und Bürger am Ehesten erfassen (Ladner/Mathys 2018: 8). In zahlreichen Kantonsverfassungen wird die Gemeindeautonomie festgehalten. Die Gemeinden sind somit alles andere als administrative Einheiten der Kantone oder gar des Bundes (Vatter 2018: 135).

Auch wenn die Verteilung der Aufgaben zwischen den Kantonen und Gemeinden verschiedenen Regeln folgen, sind sie auch das Resultat historischer Entwicklungen und politischer Kräfteverhältnisse. Nachdem das föderale System lange Zeit ohne grössere institutionelle Reformen auskam, folgte im Jahr 2008 eine vergleichsweise umfassende Föderalismusreform unter dem Titel *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung* (NFA) (Vatter 2018: 188). Diese nahm unter anderem eine Entflechtung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Bund und Kantonen vor. Dazu wurden über 40 Aufgabenbereiche überprüft (Linder 2005: 142). In der Folge animierte diese Reform zahlreiche Kantone, die Verteilung der Aufgaben zwischen kantonaler und kommunaler Ebene analog zur (NFA) neu zu regeln. Auffallend ist dabei, dass dadurch in den letzten Jahren vermehrt Aufgaben von der kommunalen Ebene auf die kantonale Ebene verschoben wurden. Dies wurde vielfach mit der höheren Professionalität und der stärkeren Finanzkraft der Kantone und ihren Verwaltungen begründet. Kleinere Gemeinden seien nicht mehr in der Lage, diese Aufgaben adäquat zu erfüllen, lautete die Argumentation weiter. Diesen Trend können offensichtlich auch die zahlreichen Fusionen der letzten 30 Jahre nicht aufhalten, welche dazu führten, dass rund 27 Prozent der Gemeinden verschwunden sind. Auslöser der Aufgabenzentralisierung sind häufig auch eine gesetzliche Neuregelung auf Bundesebene, welche unter anderem Änderungen der kantonalen Gesetzgebung erfordert, wie zum Beispiel die Neuorganisation des Zivilstandwesens in den 1990er Jahren oder des Kindes- und Erwachsenenschutzes in den 2010er Jahren.

3 GRUNDSÄTZE DER AUFGABENVERTEILUNG IM FÖDERALEN SYSTEM DER SCHWEIZ

Wesentlichen Einfluss auf die Aufgabenorganisation im föderalen System der Schweiz haben die institutionellen Regeln des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5a BV und Art. 43a Abs. 1 BV) und der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2-3 BV). Übertragen auf die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden verlangt das Subsidiaritätsprinzip, dass die Gemeinden, soweit dies sachlich möglich ist und zu qualitativ und quantitativ vergleichbaren Ergebnissen führt, möglichst viele Aufgaben übernehmen. Das Ziel besteht darin, die Aufgaben möglichst nahe bei den Bürgerinnen und Bürgern zu erbringen. Dadurch erhofft man sich eine bessere Legitimation, eine höhere Responsivität des staatlichen Handelns sowie eine effektivere und effizientere Leistungserbringung (Steiner/Kaiser 2013). Wie weit die Gemeinden selbständig für eine Aufgabe aufkommen können, hängt jedoch von ihrer Leistungsfähigkeit und der Aufgabenart ab. Übersteigt eine Aufgabe die Kapazitäten der Gemeinden oder bestehen gute Gründe, dass die Aufgaben in einheitlicher Form erbracht werden sollen, so anbietet sich die Verlagerung auf die kantonale Ebene. Belässt man Aufgaben auf der kommunalen Ebene, so werden Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinde übersteigen oder keine genügend grosse Nachfrage aufweisen, in Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Nachbargemeinden oder mit dem privaten Sektor erbracht. Einen beachtlichen Teil der Aufgaben erfüllen die Gemeinden jedoch selbst.

Das zweite Prinzip, die fiskalische Äquivalenz, hat seinen Ursprung in den Finanzwissenschaften. Es verlangt, dass die Entscheidung, die Finanzierung und die Nutzniessung einer staatlichen Leistung möglichst kongruent sind (Waldmann/Spiess 2015: 8). Übernimmt die Gemeinde folglich eine Aufgabe, sollte sie im Idealfall sowohl der Entscheidungs- als auch der Kostenträger dieser Aufgabe sein. Vereinfacht gesagt bedeutet dieses Prinzip: Wer zahlt, der befiehlt und wer befiehlt, der zahlt. Ziel ist es, das System leistungsgerechter und effizienter zu gestalten, indem Spill-over Effekte und Trittbrettfahren möglichst vermieden werden. So

wird verhindert, dass Leistungen angeboten werden, für deren Finanzierung eine Gemeinde nicht aufkommen muss. Wenn man hingegen für die Kosten geradestehen muss, dann möchte man auch bei der Ausgestaltung der Leistungen mitreden. Die Umsetzung dieses Prinzips vereinfacht sich, wenn nicht beide Ebenen in die Aufgabenerfüllung involviert sind (Aufgabenverflechtung), sondern nur eine, wie dies etwa bei einem dualen Föderalismus der Fall ist.

Der Begriff der öffentlichen (oder staatlichen) Aufgaben ist in der Staats- und Verwaltungslehre nicht allgemeingültig definiert und wird uneinheitlich verwendet. Was öffentliche Aufgaben sind, lässt sich grundsätzlich aus verschiedenen Perspektiven begründen. Dies führt zu mehrdimensionalen Begriffskonturen. Aus einer empirischen Sicht lassen sich die Aufgaben anhand beobachtbarer Parameter, wie zum Beispiel Haushaltsbestandteil, Bürgernähe oder Aufgabenträger (Bund, Kantone, Gemeinden) definieren (Bogumil/Jann 2009: 65). Analytisch betrachtet können öffentliche Aufgaben auch durch Verfassung und Gesetze bestimmt werden. Das Bundesgericht qualifiziert diese als «Aufgaben, die im Auftrag des Gesetzgebers erfüllt werden müssen» (Rütsche 2013: 157).⁴ Aus einer normativen Betrachtung wiederum kann der Begriff sehr weit gezogen werden, in dem zum Beispiel alle Aufgaben, welche ein gemeinschaftliches Interesse vereinen oder einen Gemeinwohlbezug haben, darunter zusammengefasst sind. Dazu zählen zum Beispiel Massnahmen in den Bereichen Bildung, Umwelt oder Verkehrsinfrastruktur (Bogumil/Jann 2009: 66). Darunter können aber auch Kriseninterventionen des Staates, wie im Falle der Bekämpfung der Corona-Pandemie oder von Konjunkturprogrammen bei Wirtschaftskrisen, verstanden werden.

⁴ *Der Begriff Staatsaufgaben wird aus rechtlicher Sicht etwas enger gefasst. Er enthält diejenigen Aufgaben, welche durch Verfassung und Gesetz den Behörden wie Parlamente, Gerichte, Regierung, oder Verwaltung zugewiesen werden (Rütsche 2013: 155).*

3.1 VERTIKALE UND HORIZONTALE KOOPERATIONSBEZIEHUNGEN

Ein zentrales Wesensmerkmal des kooperativen oder integrierten Föderalismus bildet die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen. Im föderalen System der Schweiz besteht grundsätzlich eine vertikale Verbindung zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Kantonen und Gemeinden. Des Öfteren fallen jedoch die Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben auf allen drei Staatsebenen an, was die zwischenstaatliche Kooperation sehr anspruchsvoll gestaltet. Oder der Bund arbeitet direkt mit den Städten und Gemeinden zusammen, wie im Falle des Asylwesens. Daraus lässt sich eine gegenseitige Abhängigkeit erkennen: Zum einen sind bundesrechtliche Massnahmen, welche nicht direkt von den Kantonen übernommen werden können, auf die Umsetzung in den Gemeinden angewiesen. Andererseits sehen sich Städte mit Problemen konfrontiert, bei denen die Regulierung weitgehend in den Kompetenzbereich des Bundes fallen. Den Herausforderungen dieses übergreifenden vertikalen Bezugs trägt die Bundesverfassung insofern Rechnung, indem sie den Bund dazu verpflichtet, bei seinem Handeln die potentiellen Auswirkungen auf die Gemeinden sowie auf die besondere Situation der Städte, Agglomerationen und Berggebiete zu berücksichtigen (Art. 50 BV).

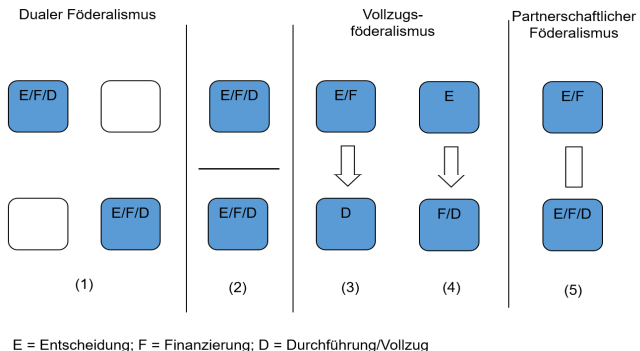
Für die lokale Aufgabenerbringung relevant ist primär das Zuständigkeitsverhältnis zwischen Gemeinden und Kantonen. Dieses Verhältnis definiert letztlich die Gemeindeautonomie. Nach Massgabe des kantonalen Rechts wird die Autonomie sichergestellt (Art. 50 BV) respektive die Aufgaben auf Gemeindeebene festgelegt. In der Schweiz verfügen Gemeinden im internationalen Vergleich über einen relativ hohen Autonomiegrad (Ladner et al. 2016). Dieser kann allerdings von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich sein (Fiechter 2010, Mueller 2012, Keuffer 2020).

Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kantonen orientiert sich an denjenigen Ordnungsprinzipien, welche auch zwischen Bund und Kantonen zur Anwendung kommen. Die zentralen Grundsätze bilden

wiederum zum einen das Prinzip der Subsidiarität, nach welchem die staatlichen Aufgaben soweit als möglich auf der Gemeindeebene angesiedelt werden. Andererseits soll bei der Aufgabenallokation das Äquivalenzprinzip eingehalten werden, wonach die Entscheidung, die Finanzierung und der Vollzug einer Aufgabe einer Staatsebene zugeordnet werden soll.

Aufgrund der bisherigen theoretischen Ausführungen können fünf Idealtypen der Aufgabenverteilung zwischen den Staatsebenen unterschieden werden (vgl. Abbildung 3). Es gibt die reinen Gemeindeaufgaben und die reinen Kantonsaufgaben, wie sie auch in einem dualen Föderalismus vorgesehen sind. In den Bereichen Kultur, Sport oder Wohnungsbau beispielsweise fallen den Gemeinden alle Teilaufgaben Entscheidung, Finanzierung und Ausführung zu (Modelltyp 1). Ähnliches lässt sich grundsätzlich auch für das Polizeiwesen feststellen. Allerdings sorgt die Kantonspolizei – oftmals parallel zur Stadt- und Gemeindepolizei – ebenfalls für die Sicherheit der Bevölkerung. Dieselbe öffentliche Aufgabe wird demnach durch beide Staatsebenen eigenständig finanziert und vollzogen, was dem Idealtyp (2) entspricht.

Abbildung 3: Formen der zwischenstaatlichen Aufgabenorganisation am Beispiel Kantone (obere Ebene) und Gemeinden (untere Ebene)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ladner/Mathys (2018: 81)

In den Modellen (3) bis (5) werden die staatlichen Aufgaben in Kooperation oder im Verbund erfüllt. Das Wesensmerkmal der vollzugslastigen Verbundsaufgaben ist, dass die untere Ebene primär die Vorgaben der oberen Ebene ausführt (3). Dazu zählen unter anderem die Primarschulen, bei denen die Entscheidung und Finanzierung oftmals den Kantonen und die Umsetzung den Gemeinden obliegt. In der finanzierungslastigen Vollzugsaufgabe (4) wird neben der Ausführung auch die Finanzierung auf der lokalen Stufe angesiedelt, wie das häufig im Sozialwesen sowie der Bau- und Zonenplanung sowie bei Baubewilligungen der Fall ist.

Partnerschaftliche Verbundsaufgaben (5) zeichnen sich dadurch aus, dass die Staatsebenen die Zuständigkeiten – zumindest teilweise – gemeinsam übernehmen. Ein Beispiel hierfür ist die Alters-, Krippen- und Jugendbetreuung oder die Sozialhilfe, in welcher die Gemeinde zwar die Aufgaben oftmals vollzieht, aber sich die Entscheidung und Finanzierung mit dem Kanton teilt. Möglich ist allerdings auch, wie im Falle des öffentlichen Verkehrs oder des Gesundheitswesens, dass die Finanzierung geteilt und der Vollzug und die Entscheidung beim Kanton angesiedelt sind.

Die Erfassung der zwischenstaatlichen Aufgabenorganisation und deren Einteilung anhand der fünf Idealtypen in Abbildung 3 ist alles andere als einfach. Es stellt sich die Frage, ab wann von einer gemeinsamen Finanzierung oder Entscheidung gesprochen werden kann. Ist dies bei einer hälftigen Teilung der Ausgaben und Befugnisse der Fall oder reicht hierzu bereits ein Verhältnis von einem Drittel zu zwei Dritteln? Dies wirft zudem die grundsätzliche Frage auf, inwiefern sich bei Verbundsaufgaben die Zuständigkeiten überhaupt vollständig trennen lassen.

Insgesamt besteht ein positives Verhältnis zwischen den Gemeinden und Kantonen. Dieses hat sich in den letzten Jahrzehnten kaum verändert. Mehr als die Hälfte der Gemeinden bezeichnet die Zusammenarbeit mit dem Kanton als gut (25%) oder eher gut (45%), während nur wenige sie als schlecht einschätzen (Ladner/Mathys 2018: 97). Merklich verbessert hat sich das Verhältnis aus Sicht der Gemeinden in den Kantonen GL,

VD, AG. Eher negativ entwickelte es sich in den Kantonen FR, UR und NE. Im Kanton OW wird es als durchwegs schlecht bezeichnet.

Die Aufgabenorganisation auf Gemeindeebene kann auch horizontal unterschiedliche Kooperationsformen annehmen. Eine lange Tradition in der Schweiz hat die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), in welcher zwei oder mehrere Gemeinden bestimmte Aufgaben gemeinsam erbringen. Diese Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden kann in sehr unterschiedlichen Formen erfolgen. Sie reicht von informell bis zu formell oder von vertraglichen Vereinbarungen bis zur Errichtung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit (Anstalt) respektive einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Zweckverband) zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben (Steiner/Kaiser 2017: 179ff.). Zu den häufig interkommunal organisierten Aufgaben zählen unter anderem die Altenbetreuung (inkl. Pflegeheime), die Feuerwehr sowie die Wasser- und Energieversorgung. Vielerorts lässt es die kantonale Gesetzgebung den Gemeinden grundsätzlich offen, wie sie diese Zusammenarbeit gestalten wollen. In vereinzelt Kantonen wie in Bern oder Zürich können die Gemeinden dazu verpflichtet werden, eine interkommunale Kooperation einzugehen. Auch im Kanton Waadt können die Gemeinden verpflichtet werden, sich in einem Schulzweckverband zusammenzuschliessen.

Die Aufgaben anhand einer IKZ zu organisieren, ist vor allem aus Sicht der zahlreichen, kleinen Gemeinden in der Schweiz besonders interessant. Sie können damit eine Fusion abwenden und gleichzeitig eine adäquate Aufgabenerbringung sicherstellen. Das trägt dazu bei, dass Aufgaben auf der kommunalen Ebene belassen werden können. In der Kritik steht die interkommunale Zusammenarbeit in Bezug auf das demokratische Defizit, das durch den eingeschränkten Legislativzugriff oder die begrenzte demokratische Einflussnahme der Bevölkerung entstehen kann. In den Entscheidungsorganen juristisch eigenständiger Anstalten und Verbänden nehmen oftmals die Exekutivmitglieder der beteiligten Gemeinden Einsitz, nicht aber die Bevölkerung oder Mitglieder der Gemeindeparlamente.

Neben der IKZ steht den Gemeinden auch die Möglichkeit offen, einzelne oder mehrere Aufgaben an privatwirtschaftliche Unternehmen auszulagern, wie zum Beispiel Bereiche des Baubewilligungsverfahrens an Ingenieurbüros oder Überwachungsaufgaben an private Sicherheitsfirmen. Das Aufkommen und die Verbreitung des New Public Managements Mitte der 1990er Jahre mit seiner Forderung eines schlanken Staats, haben das Outsourcing von Aufgaben in den Schweizer Gemeinden salonfähig gemacht. Allerdings arbeitet heute nach wie vor nur eine Minderheit in grösserem Ausmass mit privaten Anbietern zusammen.

3.2 ZUSTÄNDIGKEITEN DER GEMEINDE

Die Gemeinden erfüllen diejenigen Aufgaben, welche durch die kommunale, kantonale und eidgenössische Politik festgelegt werden (Ladner 2019). Dabei wurde lange Zeit zwischen Aufgaben aus dem eigenen Wirkungskreis und den von Kanton und Bund übertragenen Aufgaben unterschieden. Bei letzteren Aufgaben wird die Gemeinde von den ihr übergeordneten Staatsebenen mit dem Vollzug von Erlassen beauftragt. Bundesrecht vollziehen die Gemeinden beispielsweise beim Gewässerschutz, der Lebensmittelpolizei und dem Zivilschutz; um den Vollzug von kantonalem Recht handelt es sich unter anderem beim Schulwesen.

Bei den eigenen Aufgaben gehört auch die rechtliche Regelung der Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde. Anders als die übertragenen Aufgaben beinhalten diese neben dem Vollzug auch die Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung sowie gelegentlich die Rechtsprechung wie im Falle der Strafverhängung bei der Übertretung von Gemeinderelementen (vgl. Steiner/Kaiser 2013: 150). Bei den eigenen Aufgaben kann zwischen Pflichtaufgaben und selbstgewählten Aufgaben unterschieden werden. Bei den Pflichtaufgaben handelt es sich um diejenigen eigenen Aufgaben, welche nach eidgenössischem oder kantonalem Recht durch die Gemeinden erfüllt werden müssen. Dazu zählt beispielsweise die Ortsplanung oder der Erlass von Bauvorschriften. Selbstgewählte Aufgaben können durch die Gemeinden erbracht werden, sofern hierfür nicht

ausschliesslich Bund, Kantone oder andere Organisationen zuständig sind und diese zudem dem Gemeinwohl dienen. Als Beispiele können der Bau einer Mehrzweckhalle oder die Errichtung eines Tennisplatzes genannt werden. Auf Gemeindeebene kann somit auch von einer Residualkompetenz – ähnlich den Kantonen – gesprochen werden, da ihnen Aufgaben überlassen bleiben, welche weder vom Kanton noch vom Bund erbracht werden (Ladner/Mathys 2018:72).

In der Praxis ist nicht immer einfach zu unterscheiden, welche Aufgaben zu welchem Wirkungskreis gehören, weshalb diese Regelung als eher veraltet gilt (Friedrich 1999: 458, Fiechter 2010: 17). Für eine präzisere Unterscheidung von Aufgaben ist vielmehr eine Auslegung der Gesetzesvorschriften notwendig. Das Abwasserwesen ist beispielsweise im Kanton Zürich eine kommunale Aufgabe. Das kantonale Recht erlässt aber Vorschriften, die auch die Finanzierung betreffen. Deshalb besteht kein grosser Spielraum für die Ausübung dieser Aufgabe.

Es gibt in der Schweiz keinen allgemeingültigen Katalog von Aufgaben, welche in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen. Dies hängt damit zusammen, dass die interne Organisation und die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden Sache der Kantone sind, was zu grösseren Unterschieden führen kann. Zudem können die Aufgaben je nach Grösse und Typ der Gemeinde variieren, so dass diese Differenzen noch weiter zunehmen.

In Tabelle 3 sind die häufig durch die Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben, welche in der Literatur diskutiert werden, aufgeführt. Je nach Autorenschaft fällt die Liste mehr oder weniger umfangreich aus, was auch mit dem gewählten Detailierungsgrad bei der Aufzählung der Aufgaben zusammenhängt. Aufgabengebiete wie Fürsorge, Schulwesen, Ortsplanung finden sich regelmässig in den Aufstellungen wieder (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Literaturübersicht über wahrgenommene Aufgaben der Schweizer Gemeinden

Steiner (2002), Steiner/ Kaiser (2013: 151)	Fiechter (2010: 17-18)	Linder (2005: 144)
<ul style="list-style-type: none"> • Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I • Fürsorge, spitalexterne Versorgung, Betreuung der älteren Bevölkerung und Aufgaben im Bereich der Sozialversicherung • Wasser, Abwasser, Kehricht und Elektrizität • Öffentlicher Verkehr innerhalb der Gemeinde • Ortsplanung, Baupolizei, Landschafts- und Denkmalschutz, Strassen- und Wegenetz, Sportinfrastruktur, Kultureinrichtungen • Bestellung der Behörden, Organisation der Verwaltung, Personalmanagement • Budgetierung und Rechnungslegung, Verwaltung des kommunalen Vermögens, Festlegung des Steuerfusses • Ortpolizeiwesen (Feuer-Strassen-, Gewerbe-polizei) • Zusicherung des Gemeindebürgerrechts an ausländische Einwohnerinnen und Einwohner 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindeorganisation (u.a. Bestellung der Behörden) • Organisation der Gemeindeverwaltung, • Kommunales Polizeirecht (lokale Strassen- und Gewerbe-polizei) • Teile des kommunalen Baurechts (Baupolizei, Ortsplanung, Landschafts- und Denkmalschutz) • Kommunales Bauwesen (lokales Strassennetz, Sportanlagen und Kultureinrichtungen) • Kommunale Versorgungsbetriebe (u.a. Wasserversorgung, Kläranlagen, Verkehrsbetriebe) • Verwaltung des Gemeindevermögens, der öffentlichen Finanzen • Verleihung des Gemeindebürgerrechts • Schulwesen (Primar- und Sekundarschule) • Sozialwesen (Fürsorge, Altenpflege, usw.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bau und Unterhalt lokaler Strassen • Lokaler öffentlicher Transport (in Städten) • Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Abfallwesen • Lokale Raumplanung • Wahl von Lehrerinnen und Lehrern, Bau von Schulen • Budget, Erhebung von Steuern • Fürsorgewesen

Gewisse Grundaufgaben und Organisationstätigkeiten müssen alle Gemeinden erfüllen, wie zum Beispiel die Budgetierung und Rechnungslegung oder die Bestellung der Behörden. Andere Aufgaben wiederum betreffen bestimmte Gemeinden gar nicht, weil kein Bedarf oder keine Notwendigkeit danach vorhanden ist. Mit dem öffentlichen Verkehr oder der Drogenproblematik befassen sich vor allem die grösseren Städte. Infrastrukturaufgaben werden häufig in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erbracht; und gewisse weitere Aufgaben durch private Anbieter erfüllt, so dass die Stimmberechtigten weniger direkt darauf einwirken können. Auch fallen wichtige Sachgebiete wie die Schule, die Polizei oder

der Sozialbereich nicht schweizweit in gleichem Masse in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

Für welche Aufgaben die Gemeinden selbst zuständig sind, hängt von sehr unterschiedlichen Faktoren ab. Neben den verschiedenen Regeln der Aufgabenteilung bestehen Unterschiede zwischen den kleinen Gemeinden und den grossen Gemeinden und Städten. Weiter kann eine stärkere Kommunalisierung der Aufgabenerbringung im deutschsprachigen Raum gegenüber einer stärkeren Kantonalisierung in den französischsprachigen Kantonen festgestellt werden.

3.3 GEMEINDEAUTONOMIE

Zur Beschreibung der Zuständigkeiten der Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben erweist sich heute die «Gemeindeautonomie» als zentraler Begriff. Die Gemeindeautonomie wird gemäss der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 "nach Massgabe des kantonalen Rechts" gewährleistet (Art. 50, Abs. 1 BV). Die Existenz und Bedeutung der Gemeinden ergeben sich aus dem kantonalen Recht, während die Verfassung die Kantone im Grundsatz normiert. Dies bedeutet, dass ein grosser Teil der für die Gemeindedemokratie relevanten Fragen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt. Bedeutend für die Organisation der Gemeinden sind folglich die kantonalen Verfassungen und die kantonalen Gemeindegesetze.

Interessiert man sich konkreter für die Fragen, über welche die Gemeinden selbständig bestimmen und die damit auch Gegenstand demokratischer Entscheidungsprozesse werden können, so drängt es sich auf, die in der staats- und politikwissenschaftlichen Literatur diskutierten Autonomiebereiche zu betrachten. Dazu gehören neben der Bestandsgarantie und der rechtlichen Stellung im Staatsgefüge insbesondere die Zahl der Aufgabenbereiche, für welche die Gemeinden zuständig sind (Breite der Zuständigkeit); die Entscheidungsmöglichkeiten, welche sie dabei haben (Tiefe der Zuständigkeit); die finanzielle Autonomie, d.h. das Verhältnis zwischen eigenen Mitteln und Transfers, die Form der Transfers, die

Möglichkeit über die Höhe der Steuern zu befinden sowie die Möglichkeit Geld aufzunehmen; die Autonomie bezüglich der Organisation ihres politisch-administrativen Systems; sowie die Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten der höheren politischen Ebenen und die Möglichkeiten der Gemeinden, auf die Entscheidungen der höheren Ebenen Einfluss zu nehmen (vgl. dazu auch Ladner et al. 2019).

Über sämtliche Autonomiebereiche hinweggesehen, gehören die Schweizer Gemeinden im internationalen Vergleich zu den Gemeinden mit einer ausgesprochen grossen Autonomie (vgl. Ladner et al. 2016). Spitzenwerte erreichen sie vor allem bei der Finanz- und Steuerautonomie, der breiten Palette von Aufgaben, für die sie zuständig sein können, den Freiheiten bezüglich der Ausgestaltung ihrer politischen Organisation sowie bei der bereits erwähnten Bestandsgarantie. Etwas geringer sind ihre Freiheiten bei den effektiven Entscheidungen darüber, was genau gemacht werden muss. Dies kommt beispielsweise in den immer wieder geäusserten Klagen der Gemeinden über den grossen Anteil der gebundenen Ausgaben in ihren Budgets zum Ausdruck. Die Gemeinden können nur beschränkt frei darüber entscheiden, was sie machen wollen, weil es sehr häufig darum geht, die Vorgaben und Auflagen der höheren Ebenen, insbesondere der Kantone, zu erfüllen. Grösser ist ihr Gestaltungsraum bei der Art und Weise, wie die Aufgaben im Detail erbracht werden.

Die in einer gesamtschweizerischen und international vergleichenden Betrachtung zum Ausdruck kommenden hohen Autonomiewerte dürfen allerdings nicht vergessen lassen, dass es zwischen den Kantonen und teilweise sogar innerhalb der einzelnen Kantone je nach Gemeinden grössere Unterschiede geben kann. Etwas vereinfachend formuliert kann festgehalten werden, dass – de facto – grosse und leistungsstarke Gemeinden über mehr Autonomie verfügen als kleine, ressourcenschwache Gemeinden, die ihre Einnahmen zu einem beachtlichen Teil aus dem Finanzausgleich beziehen. Zudem ist die Gemeindeautonomie – als Folge der historischen Entwicklung und vor allem auch des stärker prägenden Charakters der französischen Staatskultur im Gefolge der helvetischen Republik – in der Deutschschweiz grösser als in der französischsprachigen

Schweiz, wo den Kantonen eine wichtigere Rolle zufällt. Bezeichnenderweise sind die Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz auch kleiner.

Für welche staatlichen Aufgaben die Gemeinden in welchem Umfang zuständig sind, liegt – wie erwähnt – in den Händen der Kantone. Mit der Zahl der Aufgaben, die die Gemeinden betreffen und für die die Entscheidungskompetenzen bei ihnen liegt, erhöht sich ihre Autonomie und analog dazu, die Bedeutung der lokalen Aufgabenerbringung und die Bedeutung der lokalen Demokratie, so die geläufige Annahme.

4 RESSOURCENVERTEILUNG UND VERWALTUNGSORGANISATION

4.1 AUSMASS DER AUSGABEN UND EINNAHMEN

Über die staatlichen Ausgaben lassen sich die Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft, und mit ihr auch die der staatlichen Aufgabenerbringung, über weite Strecken erschliessen und dokumentieren. Zu Beginn des Bundesstaates ging es primär um die Sicherung der Unabhängigkeit gegen aussen (Souveränität) sowie die Gewährleistung der inneren Sicherheit. Dazu gesellten sich die Garantie von Freiheits- und Mitbestimmungsrechten sowie die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für die Entwicklung der Wirtschaft. Dies geschah nicht nur durch den Abbau von Handelshemmnissen, sondern auch durch ein verstärktes Engagement in den Bereichen Infrastruktur (Verkehr, Energie) und Bildung. Mit der Zeit wurden ebenfalls die Gesundheit und die soziale Sicherheit immer wichtigere Aufgaben des Staates. Bedingt durch Strukturwandel und Krisen gewann die Wirtschafts- und Konjunkturpolitik an Bedeutung. Erst in jüngerer Zeit gesellten sich die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage und die nachhaltige Entwicklung dazu (vgl. Ladner 2013: 36 ff.).

Das Anwachsen der Staatstätigkeit lässt sich beispielhaft anhand der öffentlichen Ausgaben verfolgen. Zu Beginn des Bundesstaates 1850 betrug die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen etwas mehr als 50 Mio. Franken. Der Anteil des Bundes lag in der Grössenordnung von knapp 10 Prozent und belief sich auf etwa 4.5 Mio. Franken (Weber 1969: 17), die beiden anderen Ebenen teilten sich hälftig die restlichen Ausgaben (vgl. Guex 1998: 102). Im Jahr 2018 kamen die Gesamtausgaben der „Öffentlichen Hand“ respektive des Staatssektors auf 220 Mrd. Franken zu liegen (Eidgenössische Finanzverwaltung 2020: 10). Wie in Tabelle 4 dargestellt ist, beliefen sich die Ausgaben des Bundes auf 70.9 Mrd. Franken, was rund einem Drittel (33.9%) der Ausgaben der

drei Staatsebenen entspricht. Mit 89.5 Mrd. Franken (42.7%) weisen die Kantone die höchsten Werte aus. Sie tragen ein Grossteil der Gesundheits- und Bildungskosten sowie der Kosten der öffentlichen Sicherheit. Die Ausgabenlast der Gemeinden beläuft sich auf 49.1 Mrd. Franken (23.4%). An den Bildungsausgaben sowie an der Finanzierung des Umweltschutzes und der Raumplanung – Bereiche, welche die Bevölkerung vielerorts unmittelbar tangieren – beteiligen sie sich die Gemeinden in erheblichem Masse. Zudem übernehmen sie hauptsächlich die Kosten für Kultur, Sport und Freizeitangebote.

Tabelle 4: Staatsausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (Stand 2018).

2018	Bund		Kantone		Gemeinden		Total in %
	↓	→	↓	→	↓	→	
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Allgemeine Verwaltung	8.8	37.9	5.6	30.5	10.6	31.5	100.0
Öffentliche Ordnung, Sicherheit, Verteidigung	8.6	35.2	9.1	46.8	6.4	18.1	100.0
Bildung	10.0	15.5	28.1	55.2	27.2	29.3	100.0
Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	2.7	26.3	2.1	26.1	7.0	47.6	100.0
Gesundheit	0.4	1.8	14.8	85.1	4.2	13.1	100.0
Soziale Sicherheit	31.0	43.6	22.0	38.2	19.1	18.2	100.0
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	13.2	47.3	6.7	30.0	9.2	22.7	100.0
Umweltschutz und Raumordnung	1.5	14.7	1.7	21.9	9.2	63.4	100.0
Volkswirtschaft	8.1	47.2	5.3	39.1	3.4	13.8	100.0
Finanzen und Steuern	15.0	64.9	4.4	24.2	3.6	10.9	100.0
Total	100.0	33.9	100.0	42.7	100.0	23.4	
Total in Mio. Fr.	70'957		89'469		49'069		

Quelle: EFV 2020 (Finanzstatistik, FS-Modell). Die Ausgaben der Sozialversicherungen betragen im Jahr 2018: 63.0 Mrd. Fr. (Eidgenössische Finanzverwaltung 2020: 10-11)

Die heutige Ausgabenstruktur verdeutlicht somit die dominante Stellung der Kantone im föderalen System. Die Gemeinden stemmen einen wesentlichen Anteil der öffentlichen Ausgaben, jedoch handelt es sich um weit weniger als bei den beiden übergeordneten Staatsebenen. Gegenüber der Gründungsphase um 1850 hat vor allem der Bund stark an Bedeutung dazugewonnen. Sein Ausgabenanteil liegt inzwischen höher als derjenige der Gemeinden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die öffentlichen Haushalte in den letzten zwei Jahrhunderten enorm an Volumen zugenommen haben.

Der Anstieg der Staatstätigkeit verlief jedoch nicht linear. Bis Ende der 1950er Jahren wuchs der Anteil der Staatsausgaben in etwa im Rahmen der Wirtschaftstätigkeit, das heisst die Staatsquote blieb auf tiefem Niveau relativ stabil. In den 1960er Jahren setzte eine beachtliche Ausdehnung der Staatstätigkeit ein und die durchschnittlichen realen Wachstumsraten aller staatlichen Ebenen überstiegen die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandproduktes (Kirchgässner 2004: 2). Die öffentlichen Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden lagen zu Beginn der 1960er Jahre noch deutlich unter 20 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP), während sie heute einen Anteil von rund 30 Prozent des BIP ausmachen (Eidgenössische Finanzverwaltung 2020: 18).

Den Ausgaben stehen die Einnahmen des Staates gegenüber. Interessant und für die Schweiz im internationalen Vergleich charakteristisch ist, dass heute alle drei Staatsebenen ihre eigenen Steuereinnahmen generieren und Einkommenssteuern erheben. Kantone und Gemeinden legen dabei ihre eigenen Steuersätze (Steuerautonomie) fest. Auf Bundesebene ist der Höchststeuersatz auf der Einkommens- und Ertragssteuer sowie der Mehrwertsteuersätze in der Verfassung verankert. Zudem ist die Steuererhebungskompetenz zeitlich befristet. Die verfassungsrechtliche Verankerung bedeutet, dass zum Beispiel eine Erhöhung der Steuersätze und eine Verlängerung der Besteuerung eine Verfassungsänderung voraussetzt und folglich der Zustimmung von Volk und Kantonen bedarf. Die Mehrwertsteuer wird einzig vom Bund erhoben und ist vergleichsweise tief. An den Steuereinnahmen des Bundes sind teilweise auch die Kantone beteiligt.

Bei ordentlichen Einnahmen des Bundes von rund 75.8 Mrd. Fr. (2018) belief sich der Steuerertrag auf knapp 68 Mrd. Fr. (Eidgenössische Finanzverwaltung 2020). Davon entfielen 22.6 Mrd. Franken (33.2%) auf die Mehrwertsteuer und 23.3 Mrd. Franken (32.7%) auf die direkte Bundessteuer. Auf der Ebene der Kantone und Gemeinden haben die direkten Steuern auf Einkommen und Erträgen ein grösseres Gewicht: Von den Gesamteinnahmen der Kantone in der Höhe von rund 91 Mrd. Franken entfallen 47 Mrd. (51.6%) auf Steuererträge, vor allem direkte Steuern der

natürlichen Personen. Bei den Gemeinden entfallen von den Gesamteinnahmen von rund 49 Mrd. Franken rund 29 Mrd. (59.2%) auf Fiskaleinnahmen.

Charakteristisch für den Schweizer Staat ist nicht nur seine starke Dezentralisierung, sondern auch, dass der öffentliche Sektor im klassischen Sinn relativ klein ist, und dass gewisse Aufgaben traditionell in Zusammenarbeit mit privaten Akteuren erbracht werden. Im Vergleich zu einer Staatsquote von 47.0 Prozent im Durchschnitt der EU-Länder, liegt der Wert der Schweiz mit 31.3 Prozent (Jahr 2018) mehr als 15 Prozentpunkte tiefer (Eidgenössische Finanzverwaltung 2020: 24). Damit einher geht auch die Vorstellung, dass Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nicht in einem antagonistischen Verhältnis zu stehen haben. Häufig wird die Schweiz auch als eine liberale Variante des neo-korporatistischen Staatsmodells bezeichnet (Katzenstein 1985). Wichtige staatlich garantierte Leistungen (Krankenversicherung, Pensionskassen) werden von nicht staatlichen Organisationen erbracht und werden entsprechend nicht in die Berechnung der Staatsquote einbezogen.⁵

Die Dezentralisierung in der Aufgabenteilung zwischen den drei Staatsebenen sowie die ausgeprägten Freiheiten der Kantone und Gemeinden widerspiegeln sich somit auch in einem dezentralisierten Ausgaben- und Einnahmensystem.

4.2 PERSONALUMFANG

Der Personalumfang in den Verwaltungen, welcher benötigt wird, um eine bestimmte Zahl an Einwohnenden mit öffentlichen Leistungen zu versorgen, ist, ähnlich wie die Ausgaben und Einnahmen, ein Indikator, um die Aufgabenverteilung zwischen den Staatsebenen des föderalen Systems festzuhalten (Haus 2020: 77). Im Jahr 2018 umfasste der öffentliche

⁵ Der Bundesrat anerkennt in seiner Beantwortung der Interpellation von Jean-Pierre Graber (SVP) aus dem Jahr 2009 (Curia Vista 09.3492), dass die Staatsquote um zwischen 9 bis 11 Prozentpunkte unterschätzt wird. Er weist aber auch darauf hin, dass dies in anderen Ländern ebenso der Fall sein dürfte.

Sektor in der Schweiz insgesamt rund 585'000 Vollzeitstellen (vgl. Tabelle 5). Knapp zwei Drittel dieser Stellen entfallen auf die öffentlichen Verwaltungen und etwas weniger als ein Drittel auf die öffentlichen Unternehmen. Bei den öffentlichen Verwaltungen stellen mit knapp 50 Prozent des Verwaltungspersonals die Kantone den grössten Anteil, während rund ein Viertel bei den Gemeinden und etwas weniger als 10 Prozent beim Bund liegen. Bei den öffentlichen Unternehmen und Institute liegt der mit Abstand grösste Anteil im Bereich der Institute des öffentlichen Rechts (wie SBB, Post oder ETH) mit knapp 60 Prozent, gefolgt von den öffentlichen Unternehmen der Kantone und den Gemeinden.

Tabelle 5: Beschäftigte des öffentlichen Sektors in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) nach Rechtsform (Institutionelle Einheit), 2018

Rechtsform	VZÄ	in %	in%
<i>Öffentlicher Sektor</i>	585'830		100
<i>Öffentliche Verwaltung</i>	387'060	100	66.1
Bundesverwaltung	35'550	9.2	6.1
Kantonale Verwaltung	186'422	48.2	31.8
Bezirksverwaltung	867	0.2	0.1
Kommunale Verwaltung	96946	25.0	16.5
Körperschaft öffentlichen Rechts	67'275	17.4	11.5
<i>Öffentliche Unternehmen und Institute</i>	198'770	100	32.9
Öffentliche Unternehmen des Kantons	31'511	15.9	5.4
Öffentliche Unternehmen des Bezirks	466	0.2	0.1
Öffentliche Unternehmen der Gemeinde	26'080	13.1	4.5
Öffentliche Unternehmen einer Körperschaft	23'488	11.8	4.0
Institute des öffentlichen Rechts	117'225	59.0	20.0

Quelle: BFS 2018 (Statistik der Unternehmensstruktur)

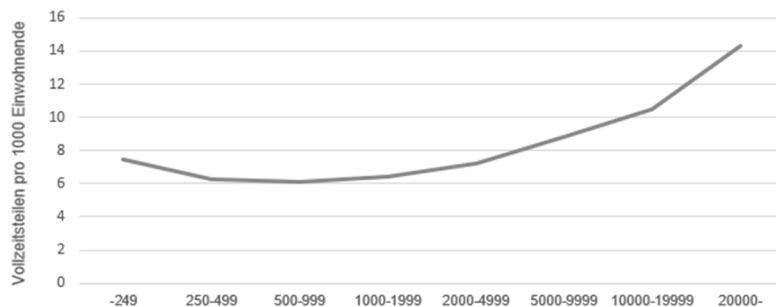
In den kommunalen Verwaltungen sind folglich gegen 100'000 und in den kantonalen Verwaltungen rund 190'000 Angestellte tätig. Es sind somit

weit mehr als in der Bundesverwaltung mit knapp 36'000 Mitarbeitenden. Diese Unterschiede zeigen, wie oben bereits erwähnt, dass die Kantone und ihre Gemeinden neben ihren eigenen Aufgaben auch mit dem Vollzug von Bundesrecht bzw. übergeordneter Rechtsvorgaben beschäftigt sind, was entsprechend mehr Personalressourcen erfordert. Das Bundesamt für Statistik (BFS) ordnet das Lehrpersonal in seinen neueren Erhebungen der Personalbestände im öffentlichen Sektor in gewissen Kantonen den kantonalen Verwaltungen zu, da diese die AHV-Beiträge bezahlen. In früheren Erhebungen des BFS wurden die Lehrer den Gemeindeverwaltungen zugewiesen.⁶ Aus diesem Grund dürfte die Differenz des Personalumfangs zu den kommunalen Verwaltungen etwas tiefer sein als es in Tabelle 5 dargestellt ist.

Geeigneter für den Vergleich öffentlicher Verwaltungen auf Gemeindeebene ist weniger die absolute Mitarbeiterzahl, sondern das Verhältnis von Verwaltungsangestellten zu Bevölkerungszahl. Diese relative Masszahl wird in der Literatur als Verwaltungsdichte bezeichnet. Sie gibt über den Ausbaugrad kommunaler Staatsapparate Auskunft, und somit über den Personalumfang, welcher für die Erbringung öffentlicher Aufgaben in einer bestimmten Gemeinde oder Region eingesetzt wird (Haus 2020, Krumm 2013, Wollmann 2008). Der Dichtewerte weist in der Regel die Anzahl Mitarbeitenden pro 1000 Einwohnende aus.

⁶ Seit 2011 erfasst das BFS die Angestelltenzahl des öffentlichen Sektors anhand der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT), welche vor allem auf eine Vollerhebung von Verwaltungsdaten (AHV-Register) beruht. Davor wurden diese Werte anhand der Statistik der Eidgenössischen Betriebszählung (BZ) erhoben. Diese umfasst jedoch nur ein Teil der Betriebe (BFS 2015: 7).

Abbildung 4: Anzahl Vollzeitstellen in Gemeindeverwaltungen pro 1000 Einwohnende (Verwaltungsichte) nach Gemeindegrösse (2015)



Bemerkungen: BFS STATENT 2015, N_{\min} 44, N_{\max} 544

Besonders interessant ist der Vergleich der Verwaltungsdichte anhand der unterschiedlichen Gemeindegrössen in der Schweiz. Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, nimmt mit steigender Bevölkerungszahl die durchschnittliche Verwaltungsdichte ab einer Gemeindegrösse von 250 Einwohnenden zuerst ab, von einem fiktiven Wert von knapp 8.0 auf rund 6.0. Ab einer Bevölkerungszahl von 2000 steigt die relative Verwaltungsgrösse kontinuierlich bis auf durchschnittlich etwas über 14.0 Angestellte pro 1000 Einwohnende in den grössten Gemeinden und Städten der Schweiz. Dieser Verlauf deutet darauf hin, dass es, um eine professionelle Verwaltung lokal zu installieren, eine gewisse minimale Ausstattung an Personal benötigt. Mit zunehmender Gemeinde- bzw. Verwaltungsgrösse können die Strukturen und Prozesse effizienter gestaltet werden, wodurch es weniger Mitarbeitende benötigt und die Dichte folglich abnimmt (Geser et al. 1996: 241). Ab einer gewissen Grösse hingegen, wächst der relative Personalbedarf wieder an. Zum einen verursachen Organisationen ab einer gewissen Grösse mehr Koordinationsaufwand, was mehr Stellen erfordert (Haus 2020: 78). Andererseits übernehmen Städte häufig Zentrumsfunktionen, weshalb sie im Vergleich zu kleineren Gemeinden zusätzliche Aufgaben erbringen. Dies zieht häufig einen personellen Ausbau der Verwaltung nach sich (Steiner/Kaiser 2013: 153). Insgesamt liegen die Werte

der kommunalen Verwaltungsdichten in der Schweiz etwas tiefer als beispielsweise in den Gemeinden Deutschlands, das ebenfalls in einem föderalen Staatssystem organisiert ist (Haus 2020: 90).

Stadt- und Gemeindeverwaltungen vereinen Mitarbeitende aus sehr unterschiedlichen Fachbereichen und Berufsgruppen. Zur Kernverwaltung zählen unter anderem Angestellte der Einwohnerkontrolle, der Steuer- und Finanzabteilung, des Sozialwesens der Bauabteilung oder der Gemeindekanzlei. Im Weiteren sind es je nach Gemeinde auch Lehrer, Betriebsbeamtete, Lebensmittelkontrolleure, Feuerwehrleute, Polizisten oder Bibliothekare. Dazu kommen die Mitarbeitenden der Gemeindewerke und des Strassenunterhalts. In dieser nicht abschliessenden Aufzählung widerspiegelt sich die relativ grosse Bandbreite an verschiedenen Aufgaben und Themenbereiche, in welchen die Schweizer Gemeinden und ihre Verwaltungen öffentliche Leistungen erbringen.

4.3 MILIZSTRUKTUREN UND VERWALTUNGSORGANISATION

Eine wesentliche Charakteristik der Aufgabenerbringung in den Gemeinden der Schweiz liegt darin, dass sie vielfach in einem Milizsystem erfolgt. In diesem System übernehmen Bürgerinnen und Bürger in den lokalen politisch-administrativen Strukturen öffentliche Ämter und Aufgaben auf freiwilliger, nebenberuflicher und ehrenamtlicher Basis. Für die meisten der nach wie vor kleinen Gemeinden lohnt es sich aufgrund der fehlenden Arbeitsauslastung und der grundsätzlich geringeren Ressourcen nicht, professionelle Politik- und ausgebaute Verwaltungsstrukturen mit zahlreichen festangestellten Mitarbeitenden zu etablieren.

Von den rund 13'000 Gemeinderatsvorständen, welche es zu besetzen gilt, sind 70 Prozent ehrenamtlich und rund 30 Prozent in einem Angestelltenverhältnis (Teil- oder Vollzeitpensum) ausgestaltet, wobei Vollzeitstellungen eine kleine Minderheit darstellen (Ladner 2019: 260). Darüber hinaus müssen ausreichend Freiwillige für die zahlreichen Sitze in den verschiedenen Beratungs- und Verwaltungskommissionen, welche mitunter die lokale Aufgabenerfüllung sicherstellen (Geser et al. 2013: 6),

sowie für die Mitglieder lokaler Parlamente gefunden werden. Insgesamt gehen unsere Schätzungen von zwischen 95'000 und 100'000 Behördenämtern aus, welche es zu bestellen gilt. Je nach Gemeinde kommen weitere Posten für die Schulpflege, Kirchenpflege oder die Sozialbehörden dazu. Durch dieses Milizprinzip sind sich Regierende und Regierte und teilweise auch die Erbringer und Empfänger öffentlicher Leistungen vielerorts sehr nahe. Das Funktionieren lokaler Gemeinwesen setzt dafür ein Engagement der Bürgerinnen und Bürger voraus. Dieses wird jedoch seit längerer Zeit durch verschiedene Faktoren negativ beeinflusst: Unter anderem die höheren Anforderungen an die Ämter, die sinkende Wertschätzung für diese Arbeit, die abnehmende Unterstützung durch die Arbeitgeber oder die stärkere Individualisierung in der Gesellschaft sorgen dafür, dass sich vielfach kaum mehr ausreichend Freiwillige finden lassen, um die zahlreichen Behördenämter zu besetzen. Das Milizsystem steht deshalb vermehrt unter Druck, zumal verschiedene Reformen, wie zum Beispiel Gemeindefusionen, keine erhebliche Entlastung des Systems bringen konnten.

Die Vorstellung, wonach in den Gemeinden mitunter reine Milizverwaltungen existieren, trifft allerdings nicht zu. In der Regel sind es hauptamtlich beschäftigte Verwaltungsangestellte – wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt – und die bestellten Milizbehörden, welche in den politisch-administrativen Strukturen, und somit auch in der Erbringung öffentlicher Leistungen zusammenarbeiten. Es lohnt sich deshalb, das Augenmerk etwas genauer auf die Verwaltungsorganisation zu richten, in deren Ausgestaltung die Gemeinden über weitgehende Freiheiten verfügen. Nicht zuletzt deshalb ist bei der Konfigurierung der Stadt- und Gemeindeverwaltungssysteme in der Schweiz eine gewisse Vielfalt zu erkennen (Haus 2020).

Auf Ebene der Gemeinden – anders als bei Bund und den meisten Kantonen – nimmt der Gemeinde- oder Stadtpräsident eine Sonderstellung innerhalb der Exekutive ein und verfügt trotz seiner Rolle als *primus inter pares* über zusätzliche Kompetenzen. So ist er in einigen Gemeinden ne-

ben der politisch-strategischen Führung auch für die Leitung der operativen Geschäfte der Verwaltung zuständig. Er wird deshalb in zahlreichen Gemeinden als einziges Mitglied des Gemeinderates in einem Vollzeitpensum angestellt, während die übrigen Mitglieder ehrenamtlich oder in einem Teilzeitalt beschäftigt sind.

Unabhängig davon, ob es sich um eine Kleinstgemeinde mit nebenberuflichen Gemeinderäten oder um eine Stadtregierung mit vollamtlichen Stadträten handelt, erfolgt die Arbeitsteilung in der Exekutive jeweils nach einem sogenannten Ressortprinzip (Haus 2020: 100). Nach diesem Prinzip organisiert sich die Exekutive dahingehend, dass jedes Mitglied einem oder mehreren Ressorts respektive Sachgebieten vorsteht. Beispiele solcher Ressorts sind: Hochbau, Tiefbau, Finanzen und Steuern, Werke, Soziales, Gesundheit, Schule, Sicherheit und Bevölkerung.

Die politische Verantwortung liegt bei der Exekutive als Gesamtbehörde. Den Ressortvorständen ist in der Regel lediglich die Vorberatung und allenfalls auch der Vollzug von Behördenbeschlüssen übertragen, während die Entscheide der Gesamtbehörde oder einem Ausschuss der Behörde vorbehalten bleiben. Innerhalb ihrer Ressorts sind die Gemeinderäte häufig für die politisch-strategische Führung des entsprechenden Verwaltungsbereiches zuständig. Dies gilt insbesondere für Exekutiven, welche ehrenamtlich oder in einem Teilzeitverhältnis tätig sind. In professionalisierten Stadtregierungen übernehmen die Ressortvorsteher zusätzlich die operative Leitung der Amts- und Bereichsleiter ihrer Departemente (Haus 2020: 103). In Kleinstgemeinden mit ein bis zwei Verwaltungsangestellten kann es zudem vorkommen, dass die Gemeinderäte ähnlich wie ein Sachbearbeiter in das Tagesgeschäft der Verwaltung eingebunden sind.

Nebst der Exekutive und der Legislative bestehen als weitere mögliche Organe Kommissionen, die für einen ganz bestimmten Bereich der Gemeinde zuständig sind (z. B. Bau, Feuerwehr, Fürsorge, Steuern, Schule). Sie haben einerseits einen politischen Zweck, indem verschiedene politische Gruppierungen an der Entscheidungsfindung partizipieren können,

andererseits erfüllen sie eine Expertenfunktion, indem die beruflichen Fähigkeiten und das Wissen der einzelnen Kommissionsmitglieder eingebracht werden. In den Kommissionen nehmen häufig ein Mitglied der Exekutive als Präsident sowie weitere von der Legislative oder der Exekutive zu wählende Mitglieder Einsitz. Nebst den Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen kennen Gemeinden auch Aufsichtskommissionen, welche generell die Arbeit der Verwaltung und der Exekutive prüfen. Dazu gehören die Rechnungsprüfungskommission, die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission. Diese Behördengremien sind ähnliche wie im Falle der kommunalen Parlamente und Exekutiven in grosser Zahl durch ehrenamtlich tätige Mitglieder besetzt.

Eine besondere Stellung im lokalen Verwaltungssystem nimmt die Stadt- oder Gemeindeschreiberin bzw. der Stadt- oder Gemeindeschreiber ein. Sie oder er bekleidet als Stabschef der Regierung eine Schlüsselrolle, da sie oder er an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung steht. In Gemeinden mit einer nebenamtlichen Exekutive hat die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber grossen Einfluss auf die politischen Angelegenheiten der Gemeinde. Zu ihren oder seinen Aufgaben gehören insbesondere die gesamte administrative Organisation der Gemeindeverwaltung, die Vorbereitung der Sitzungen und die Beratung der politischen Behörden. Beeinflusst durch die Ideen des New Public Managements (NPM), welche eine stärkere Trennung der strategischen (Politik) von der operativen Ebene (Verwaltung) der Gemeinde fordern, haben verschiedene Gemeinden in der Schweiz seit den 1990er Jahren die Aufgaben der Gemeindeschreiberin oder des Gemeindeschreibers erweitert und ihm oder ihr die unmittelbare Führung der gesamten Gemeindeverwaltung übertragen. Sie oder er nimmt damit – je nach bevorzugter Terminologie – analog zu anderen europäischen Ländern die Rolle eines Geschäftsführers, CEOs oder Verwaltungsmanagers (*city manager*) ein. Die Exekutive ist in solchen Gemeinden für die politische Entscheidungsfindung verantwortlich, während der Verwaltungsmanager für die Umsetzung respektive die betriebliche Gesamtführung der Verwaltung zuständig ist (Steiner/Kaiser 2013: 159, Haus 2020: 96).

5 ZUSAMMENFASSUNG

Die Schweizer Gemeinden spielen eine wichtige Rolle bei einer bürger-nahen Erbringung staatlicher Aufgaben und der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen. Sie sind grossmehrheitlich klein, insbesondere in der italienisch- und französischsprachigen Schweiz. Allen voran die grösseren Gemeinden aus der deutschsprachigen Schweiz verfügen über eine verhältnismässig grosse Autonomie, vor allem mit Blick auf die Beschaffung der notwendigen finanziellen Ressourcen, ihre politisch-administrative Organisation und die Vielzahl zu erbringenden Aufgaben. Dabei finden sich grössere Unterschiede, wie sie die sich wandelnden und wachsenden strukturellen und konjunkturellen Herausforderungen bewältigen. Insgesamt scheinen die Gemeinden dies aber mit relativ grossem Erfolg zu tun, wie entsprechende Befragungen bei der Bevölkerung nahelegen (Denters et al. 2014, Haus et al. 2016).

Ihre Einbindung in die föderalistische Staatsstruktur der Schweiz mit der bottom-up erfolgten Staatsgründung und der fehlenden starken Zentralstaatlichkeit belässt den Gemeinden ein gewisse Residualkompetenz. Gemeindeautonomie und Subsidiarität gelten, wenn es um die Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen geht, als zu befolgende Orientierungsgrundsätze. Die Forderung nach Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, wonach jede territoriale Einheit für diejenigen Aufgaben abschliessend zuständig ist, die sie auch finanziert, setzt demgegenüber finanz- und strukturschwache Gemeinden unter Druck. Entsprechend ist es auch wenig erstaunlich, dass sich über die Jahre hinweg sehr weitreichende horizontale und vertikale Kooperationsstrukturen herausgebildet haben. Als Reaktion auf die steigende Komplexität der Herausforderungen und teilweise auch auf die etwas anders gelagerten Bedürfnisse der Städte, hat sich die klassische 2 x 2-Struktur des Schweizer Föderalismus,

bei der sich der Bund mit den Kantonen und die Kantone mit den Gemeinden befassen, in Richtung eines tripartiten Kooperationsmodell entwickelt, bei dem alle drei Ebenen gemeinsam an einem Tisch sitzen.⁷

Was die von den Gemeinden zu erbringenden Aufgaben anbelangt, so gibt es keinen allgemeingültigen Katalog, welcher ihnen entsprechende Vorgaben macht. Zu den Aufgaben, welche die Gemeinden auf jeden Fall erfüllen müssen, gehören die Einwohnerkontrolle, die Bestellung der Behörden und die Organisation der Verwaltung sowie die Führung des kommunalen Haushaltes. Weitere Aufgaben sind für viele Gemeinden die Zusage der Gemeindegemeinschaft, Teile des Schulwesens, Teile des Sozialwesens, das kommunale Bauwesen, die Ortsplanung, die kommunalen Versorgungsbetriebe, der Unterhalt der kommunalen Infrastruktur, Gesundheits- und Pflegeleistungen, Sport und Kultur oder Polizeiaufgaben. Je nach Grösse der Gemeinde und je nach Kanton ist das Aufgabenportfolio einer Gemeinde umfassender oder geringer.

Die Bedeutung der Gemeinden lässt sich auch an ihren finanziellen Aufwendungen und die durch sie beschäftigte Anzahl an Personen ablesen. Rund ein Viertel der Ausgaben der drei Staatsebenen werden durch die Gemeinden getätigt. Sie bestreiten die grössten Aufwendungen in den Bereichen Umweltschutz und Raumordnung sowie in den Bereichen Kultur und Sport. Besonders ins Gewicht fallen bei den Gemeinden ebenfalls die Ausgaben für die Bildung sowie für die soziale Sicherheit. Analog zu den Ausgaben werden rund ein Viertel der Stellen der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinne von den Gemeinden finanziert. Betrachtet man die Gesamtheit der Stellen des öffentlichen Sektors, so liegt der Anteil der Gemeinden bei etwa einem Sechstel.

Ein Kernmerkmal der Schweizer Gemeinden bildet das Milizsystem, in welchem Bürgerinnen und Bürger die verschiedenen Behördenämter nebenberuflich und ehrenamtlich ausüben. Dies betrifft unter anderem die

⁷ Die Tripartite Konferenz (TK) ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen und zwischen urbanen und ländlichen Räumen (vgl. <https://www.tripartitekonzferenz.ch/de/angesehen> am 5.1.2021).

Exekutive als Führungsorgan der Gemeinde, aber auch Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen, wie zum Beispiel im Bereich Bau oder Umweltschutz. Vielerorts stellen sie in Zusammenarbeit mit den hauptamtlichen Verwaltungsangestellten die Erbringung öffentlicher Aufgaben sicher. Obwohl das Funktionieren der meisten Gemeinden vom Milizsystem abhängig ist, lassen sich oftmals nicht ausreichend Freiwillige finden, um die zahlreichen Behördenämter zu besetzen. Dies ist nicht zuletzt auf die steigenden Anforderungen und die gesellschaftlichen Veränderungen zurückzuführen.

In der Organisation des Verwaltungssystems verfügen die Gemeinden über relativ grosse Freiheiten. In Städten sind die hauptamtlich beschäftigten Stadträte neben der politisch-strategischen Führung auch für die operative Leitung der Verwaltung in ihren Ressorts zuständig. Weit verbreitet in mittleren Gemeinden sind vor allem Organisationsstrukturen, bei denen die nebenamtlichen Gemeinderäte ihre Ressorts inhaltlich führen, während ein Geschäftsführer (oder CEO) den Verwaltungsbetrieb leitet. In Kleinstgemeinden wiederum arbeiten stellenweise die Gemeinderäte im Tagesgeschäft der Verwaltung mit.

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass im föderalen System der Schweiz die Erfüllung staatlicher Aufgaben dezentralisiert und in kleinen, autonomen Einheiten stattfindet. Zusammen mit dem Milizsystem sorgt dies für eine grosse Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern. Regionalen und kommunalen Gegebenheiten kann dadurch bei der Erbringung öffentlicher Leistungen eingehend Rechnung getragen werden. Allerdings führt dies zwangsläufig zur Frage, ob der Preis dafür nicht durch Ineffizienz (u.a. durch Doppelspurigkeiten) und Ungleichheit in der Leistungserbringung bezahlt werden muss. Die nachfolgenden Abschnitte geben – zumindest ansatzweise – eine Antwort auf diese Frage.

TEIL II: EMPIRISCHE ERKENNTNISSE ZUR AUF- GABENERBRINGUNG

Nach den eher grundlegenden Gedanken zur Aufgabenerbringung der Gemeinden in der Gesellschaft und im föderalistischen Staatsaufbau, widmet sich der zweite Teil dieser Arbeit den empirisch zu beobachtenden Gemeindeaufgaben. Im Zentrum der Betrachtungen stehen drei Fragestellungen: Zum einen ist von Interesse, welche Aufgaben und Leistungen tatsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen (Kapitel 1). Andererseits stellt sich die Frage, wie diese Aufgaben und Leistungen erbracht werden (Kapitel 2). Abschliessend wird die Frage erörtert, mit welchen Herausforderungen und Schwierigkeiten sich die Gemeinden bei der Erfüllung dieser Aufgaben konfrontiert sehen (Kapitel 3). Die daraus gewonnenen Erkenntnisse dienen als Grundlage für den dritten Teil dieser Abhandlung, in welchem die Herausbildung der Aufgabenerbringung in den Gemeinden erklärt und in einen Zusammenhang mit ausgewählten Leistungsindikatoren gestellt wird. Es soll die Frage beantwortet werden, ob die Organisation der Leistungserbringung Auswirkungen auf die Qualität der Leistung und die Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem staatlichen Leistungsangebot hat.

1 GEMEINDEAUFGABEN

Anstelle einer staatsrechtlichen oder theoretischen Bestimmung der von den Gemeinden zu erbringenden Aufgaben, wird im Folgenden versucht, die Aufgaben und Aktivitäten der Gemeinden empirisch zu erfassen. Damit kann insbesondere dem Umstand Rechnung getragen werden, dass nicht alle Gemeinden dieselben Aufgaben erfüllen müssen, da die Erfüllung, respektive die Nachfrage danach, stark nach der Gemeindeart (Bevölkerungsgrösse, geographische Lage, sozio-ökonomische Strukturen usw.) variiert. Zudem können so auch die kantonalen Unterschiede besser erfasst werden, welche bei den meisten Aufzählungen von Gemeindeaufgaben vernachlässigt werden.

Nachdem bereits in früheren nationalen Gemeindebefragungen (der Jahre 1994, 1998, 2005 und 2009) nach der Art und Weise der Aufgabenerbringung (Zweckverband, Vertrag) gefragt wurde und die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber bereits 1994 und 2009 indirekt angeben konnten, dass es sich bei einer Aufgabe aus ihrer Sicht nicht um eine Gemeindeaufgabe handelt, wurde dies in der Befragung 2017 direkt erhoben.

In Frage 12 wollten wir wissen, ob eine Aufgabe von der Gemeinde selbst erbracht wird (Eigenerstellung), ob diese in einer bestimmten Form der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden geschieht (IKZ), oder ob die Gemeinde mit privaten Anbietern zusammenarbeitet (Outsourcing). Weiter hatten die Befragten die Möglichkeit anzugeben, dass es sich bei der erwähnten Aufgabe nicht um eine Gemeindeaufgabe handelt respektive dass die Gemeinde von der erwähnten Problematik gar nicht betroffen ist. Den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern wurde dabei eine Liste mit insgesamt 32 Aufgaben vorgelegt und sie mussten für jede Aufgabe die entsprechenden Angaben machen (vgl. Abbildung 5).

	Eigenerstellung	IKZ			Zusammenarbeit mit privatem Anbieter	keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht
		Vertrag	öffentlich-rechtliche jur. Person	privat-rechtliche jur. Person		
Privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirtschaftsförderung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wasserversorgung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abwasser/Kanalisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abfall/Entsorgung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Energieversorgung.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umweltschutz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Feuerwehr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeindeverwaltung: insgesamt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeindeverwaltung: Informatik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gemeindebehörden.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

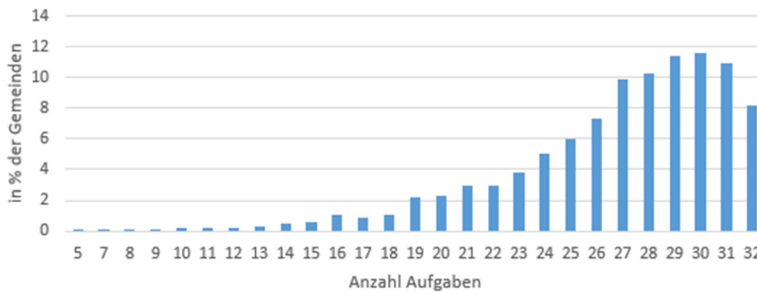
Bemerkungen: Unter öffentlich-rechtlichen juristischen Personen versteht man Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Stiftungen, selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Regionalkonferenzen. Unter privatrechtlichen juristischen Personen versteht man Vereine, Genossenschaften, privatrechtliche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

Gemeindeaufgaben sind – nach dem Verständnis dieser Arbeit – sämtliche Aufgaben, welche die Gemeinden in Eigenerstellung, in Zusammen-

arbeit mit anderen Gemeinden oder über Private erbringen. Dies entspricht den ersten fünf Antwortkategorien in Frage 12. Keine Gemeindeaufgaben sind aus Sicht der Gemeinden diejenigen Aufgaben, für die sie nicht zuständig sind, weil sie beispielweise durch den Kanton erbracht werden oder weil sie davon nicht betroffen sind (weil keine Notwendigkeit oder kein Bedarf für eine entsprechende Aufgabe besteht). Die Gesamtheit dieser Aufgaben kann auch als *Breite* des Aufgabenportfolios (policy scope) bezeichnet werden. Nicht berücksichtigt wird dabei in diesem ersten Schritt, in welchem Masse die Gemeinden über die Erbringung der Aufgabe entscheiden können und wie und in welcher Form sie an der Aufgabenerbringung beteiligt sind (Vollzug, Finanzierung), was man als *Tiefe* des Aufgabenportfolios (effective political discretion) benennen könnte.

Im Durchschnitt bezeichnen die Gemeinden 27 der 32 abgefragten Aufgaben als Gemeindeaufgaben. Relativ wenig Gemeinden zählen weniger als 15 Aufgaben und auch Gemeinden mit weniger als 20 Aufgaben sind relativ selten (Abbildung 6).

Abbildung 6: Häufigkeitsverteilung der Anzahl an Gemeinden | Gemeindeaufgaben 2017 (in Prozent der Gemeinden)



Quelle: Gemeindebefragung 2017, N_{\min} 1, N_{\max} 203

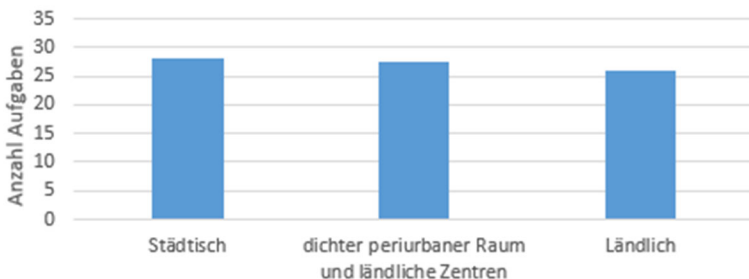
Je grösser eine Gemeinde ist, desto breiter ist – wie zu erwarten war – ihr Aufgabenportfolio, wie aus Abbildung 7 hervorgeht. Es lässt sich ebenso zeigen, dass der Grad an Urbanität, einen positiven Einfluss auf das Aufgabenportfolio der Gemeinden hat (vgl. Abbildung 8). Von Interesse ist

bei diesen Analysen, dass zwischen grossen Gemeinden und Gemeinden, die zwar deutlich kleiner sind, aber einen Zentrumscharakter haben oder sonst eine grosse Bevölkerungsdichte aufweisen, nur geringfügige Unterschiede bestehen. Dies erstaunt zumindest insofern nicht, als dass eine Vielzahl der erwähnten Aufgaben in der Regel zu den Grundaufwendungen der Gemeinden gehören und nur beschränkt durch ihre Struktur bedingt sind. Entsprechend variieren die Durchschnittswerte in dieser Betrachtungsweise nur sehr gering, das heisst lediglich um zwei bis drei Aufgaben. Abweichende Werte ergeben sich vor allem, wenn man die kleinsten Gemeinden mit den grösseren Gemeinden vergleicht.

Abbildung 7: Anzahl an Gemeindeaufgaben 2017 nach Gemeindegrösse
(N_{\max} 444, N_{\min} 37)



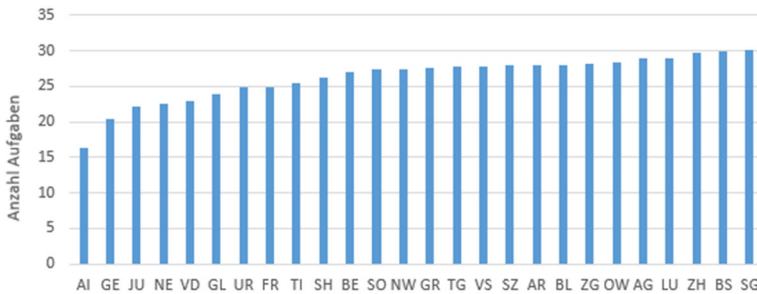
Abbildung 8: Anzahl an Gemeindeaufgaben 2017 nach Urbanitätsgrad



Quellen beide Abbildungen 7 und 8: BFS, Gemeindebefragung 2017, N_{\max} 862, N_{\min} 392

Unterschiede zeigen sich weiter bei den Sprachregionen. In den deutschsprachigen Gemeinden werden mit 28.1 am meisten Aufgaben als Gemeindeaufgaben aufgeführt, gefolgt von den rätoromanischen Gemeinden mit 27, den italienischsprachigen mit 25.7 und den französischsprachigen Gemeinden mit 23.5 (N=1'753). Diese Unterschiede widerspiegeln sich auch in der Zusammenstellung der Resultate auf Ebene der Kantone, wie dies in Abbildung 9 ersichtlich ist. Bei den Kantonen, in denen die Gemeinden in weniger Aufgabenbereichen aktiv sind, handelt es sich, einmal von den Sonderfällen AI, GL und UR abgesehen, um Kantone der französisch- oder italienischsprachigen Schweiz.

Abbildung 9: Durchschnittliche Anzahl an Gemeindeaufgaben 2017 nach Kantonen



Quelle: Gemeindebefragung 2017, N_{\min} 2, N_{\max} 302

Der Aufgabenumfang der Gemeinden (*Breite*) erweist sich trotz ihrer häufig sehr kleinen Bevölkerungszahl als relativ gross. Zwischen Städten und Kleinstgemeinden sind die Unterschiede weniger markant als man es vielleicht erwarten würde. Ausgeprägt sind die Differenzen zwischen den Gemeinden verschiedener Kantone und den Sprachregionen. Die Zahl der Aufgaben kann einen ersten wertvollen Einblick in das Leistungsspektrum der Gemeinden geben. Allerdings sagt dies noch relativ wenig über die konkreten Aktivitäten der Gemeinden aus.

1.1 DIE KONKRETEN AUFGABENBEREICHE DER GEMEINDEN

Nach der Betrachtung des Aufgabenumfanges in den Gemeinden richtet sich nun der Fokus auf die spezifischen Aufgabeninhalte. Wie aus Tabelle 6 hervorgeht, gehören zum harten Kern der lokalen Aufgaben die Selbstorganisation der Gemeinde in Form der öffentlichen Verwaltung und der Gemeindebehörden, welche nahezu sämtliche Gemeinden betrifft. Dazu zählen weiter die Bereiche der kommunalen Basisinfrastruktur wie die Wasserversorgung, das Abwasser und lokale Strassen sowie die Abfallentsorgung. Auch das Bauwesen, allen voran die Raum- und Zonenplanung und die Bewilligung von Baugesuchen, ist praktisch in allen Gemeinden Bestandteil des Aufgabenportfolios. Dazu gesellt sich weiter die Feuerwehr. Die Volksschule und die Sozialhilfe, obschon in unterschiedlicher Form, sowie die Leistungserbringung in den Bereichen Kultur, Sport und Landschafts-, Ortsbild- und Umweltschutz, gelten für neun von zehn Gemeinden als kommunale Tätigkeiten. Die Bereiche Polizeiaufgaben, familienergänzende Kinderbetreuung, Unterstützung von älteren Personen, Alters- und Pflegeheime, Spitex, öffentlicher Verkehr und Energieversorgung werden demgegenüber etwas weniger häufig, aber immer noch von 70 bis 85 Prozent der Gemeinden als Gemeindeaufgaben bezeichnet.

Tabelle 6: Die konkreten Gemeindeaufgaben nach Aufgabenbereichen (in Prozent der Gemeinden)

Aufgabenbereiche	Gemeindeaufgabe	Keine Gemeindeaufgabe/ betrifft Gemeinde nicht
Gemeindeverwaltung: insgesamt	99.3%	0.7%
Gemeindeverwaltung: Informatik	99.3%	0.7%
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	99.3%	0.7%
Gemeindebehörden	99.1%	0.9%
Abfall-Entsorgung	98.9%	1.1%
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	98.2%	1.8%
Abwasser-Kanalisation	98.2%	1.8%

Aufgabenbereiche	Gemeindeaufgabe	Keine Gemeindeaufgabe/ betrifft Gemeinde nicht
Feuerwehr	97.6%	2.4%
Raum- und Zonenplanung	97.1%	2.9%
Bewilligung von Baugesuchen	96.6%	3.4%
Wasserversorgung	95.9%	4.1%
Öffentliche Bauten	95.5%	4.5%
Privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	92.5%	7.5%
Volksschule	92.1%	7.9%
Kultur	89.8%	10.2%
Sozialhilfe	88.6%	11.4%
Sport-Sportanlagen	88.5%	11.5%
Landschafts- und Ortsbildschutz	88.4%	11.6%
Umweltschutz	85.7%	14.3%
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	83.2%	16.8%
Familienergänzende Kinderbetreuung	83.1%	16.9%
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	82.3%	17.7%
Energieversorgung	80.0%	20.0%
Spitex	79.1%	20.9%
Alters- und Pflegeheime	74.0%	26.0%
Öffentlicher Verkehr	73.1%	26.9%
Jugendarbeit	68.5%	31.5%
Wirtschaftsförderung	64.0%	36.0%
Integration von Ausländern	62.8%	37.2%
Betreuung von Asylsuchenden	55.6%	44.4%
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	50.8%	49.2%
Betreuung von Drogenabhängigen	34.2%	65.8%

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, N_{min} 1'726, N_{max} 1'765

Zu den Aufgaben, welche die Gemeinden vielerorts nicht betreffen, oder zu den Aufgaben, die nicht als Gemeindeaufgaben angesehen werden, gehören neben der Wirtschaftsförderung vor allem Bereiche des Sozialwesens respektive der Sozialarbeit. Dies umfasst die Betreuung von Drogenabhängigen, die Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, die Betreuung von Asylsuchenden, die Integration von Ausländern sowie die Jugendarbeit. Das Engagement in diesen Bereichen, welches nicht von sämtlichen Gemeinden als ihre Aufgabe bezeichnet wird, ist vor allem auch abhängig von der Gemeindegrösse. Es ist eher in Städten und bevölkerungsreichen Gemeinden als in kleinen Gemeinden anzutreffen. So zeigen sich etwa stärkere, positiv signifikante Korrelationen (Wert >0.200 , N_{\min} 1724, N_{\max} 1760) bei der Jugendarbeit, bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, bei der Betreuung von Asylsuchenden, bei der Betreuung von Drogenabhängigen, bei der Integration von Ausländern, bei der Kultur und beim Sport, sowie beim Umweltschutz und der Wirtschaftsförderung. Entweder gibt es in diesen Aufgabenbereichen gar keine Nachfrage (z.B. zu wenig Jugendliche oder keine immanente Drogenproblematik) oder es macht aufgrund der geringen Einwohnergrösse der Gemeinde wenig Sinn, in diesen Bereichen eine eigenständige Aufgabenerbringung aufzubauen.

Neben der Gemeindegrösse finden sich allerdings auch Unterschiede zwischen den Kantonen. Um diese übersichtlicher darzustellen, wurden die konkreten Gemeindeaufgaben in acht verschiedene Aufgabenhauptbereiche unterteilt. Die Zuordnung der Aufgaben erfolgte jeweils nach themenspezifischen Kriterien. Die Resultate dieser Analyse in Tabelle 7 zeigen, dass sich die kantonalen Differenzen im Hauptbereich *Soziales* am grössten erweisen. In Aufgabenbereichen wie der Betreuung von Arbeitslosen und Asylsuchenden, sowie bei der Jugendarbeit und der familienunterstützenden Kinderbetreuung, sind die Gemeinden in den französischsprachigen Kantonen etwas weniger häufig zuständig als die deutschsprachigen Gemeinden. Ausnahmen betreffen die Kantone GL und AI. Ähnliches lässt sich auch im Bereich der Altenbetreuung feststellen, wobei die Unterschiede zwischen den Sprachregionen weniger gross sind.

Tabelle 7: Die konkreten Gemeindeaufgaben nach Kantonen und Hauptbereichen (in Prozent der Gemeinden)

Kantone	Regierung & Verwaltung	Bau- und Umwelt	Infrastruktur und Verkehr	Bildung, Sport und Kultur	Sicherheit	Altenbetreuung	Wirtschaftsförderung	Soziales	Mittelwerte
ZH	100	97	93	93	97	98	73	87	92
BE	100	95	92	93	99	76	64	63	85
LU	98	94	90	98	85	99	88	76	91
UR	99	90	79	94	83	76	35	54	76
SZ	100	98	91	93	72	95	65	72	86
OW	100	93	96	100	50	100	100	69	89
NW	100	100	92	100	77	85	91	65	89
GL	100	100	79	100	75	83	100	29	83
ZG	100	97	86	100	78	100	78	75	89
FR	99	89	89	94	69	77	53	50	77
SO	100	98	92	95	82	84	55	74	85
BS	100	100	100	100	75	83	50	93	88
BL	98	92	88	94	98	95	62	72	87
SH	100	89	91	88	95	91	68	55	85
AR	100	100	92	96	71	100	57	72	86
AI	93	67	57	78	83	0	33	10	53
SG	100	99	95	97	94	96	80	87	94
GR	99	96	95	92	94	91	78	58	88
AG	99	98	94	95	99	90	63	78	89
TG	100	99	96	71	83	86	64	80	85
TI	100	95	90	94	90	79	62	43	81
VD	98	79	87	71	83	48	54	43	70
VS	99	97	96	93	96	87	84	61	89
NE	100	81	89	85	88	27	32	40	68
GE	89	42	60	90	81	39	40	56	62
JU	98	82	85	87	97	30	43	33	69
Ø									
CH	99	92	91	90	90	78	64	63	83

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, N_{\min} 2, N_{\max} 302. Die Hauptbereiche beinhalten die folgenden spezifischen Aufgaben: **Regierung und Verwaltung**: Behörden, Finanzen, Einwohnerdienste, Informatik; **Bau- und Umwelt**: Baubewilligungen, Raum- und Zonen-

planung, Landschafts- und Ortsbildschutz, Umweltschutz; **Infrastruktur und Verkehr:** öffentliche Bauten, öffentlicher und privater Verkehr, Wasserversorgung, Abwasser-Kanalisation, Abfall-Entsorgung, Energieversorgung; **Bildung, Sport & Kultur:** Volksschule, Kultur, Sport-Sportanlagen; **Sicherheit:** Feuerwehr, Polizei; **Altenbetreuung:** Unterstützung und Betreuung älterer Personen, Alters- und Pflegeheime, Spitex; **Soziales:** Sozialhilfe, Jugendarbeit, Kinderbetreuung, Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, Asylsuchenden und Drogenabhängigen sowie Integration von Ausländern;

Kantonale Unterschiede finden sich auch bei der *Wirtschaftsförderung* und der *Sicherheit*, allen voran bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben. In zahlreichen Fällen ist das Polizeiwesen eher auf der kantonalen als auf der kommunalen Ebene angesiedelt. Am geringsten sind die Abweichungen zwischen den Kantonen in den Bereichen *Regierung & Verwaltung*, *Bau- und Umwelt* und *Infrastruktur und Verkehr* sowie *Bildung, Kultur und Sport*. Aber auch in diesen Hauptbereichen haben vereinzelte Kantone weniger Zuständigkeiten. Im Bereich *Bau und Umwelt* gilt das beispielsweise für die Baubewilligungen und im Bereich *Regierung und Verwaltung* unter anderem für die Einwohnerkontrolle.

Es zeigt sich somit, dass das Spektrum an Aufgaben, das die Gemeinden bewältigen, in den meisten Fällen sehr vielschichtig ist und von Regierung und Verwaltung über Bau und Umwelt bis zur Wirtschaftsförderung eine grosse Vielfalt an Themengebieten umfasst.

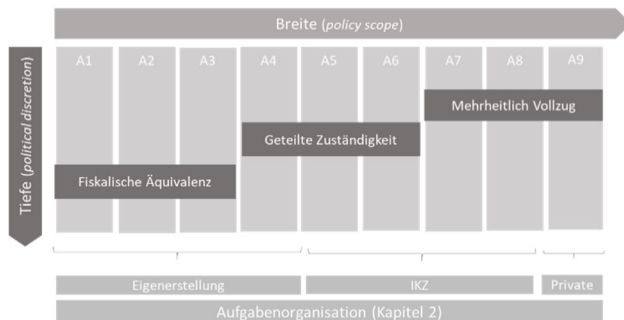
1.2 ENTSCHEIDUNGS-, FINANZIERUNGS- UND VOLLZUGSZUSTÄNDIGKEIT

In den bisherigen Ausführungen standen der Aufgabenumfang und die Sachbereiche, in denen die Gemeinden Aufgaben übernehmen, im Vordergrund. Diese Betrachtungen erfassen jedoch das Wesen der kommunalen Aufgaben im föderalen System der Schweiz nur teilweise. Entscheidend ist ebenfalls, ob aus Sicht der Gemeinden der im ersten Teil vorgestellte Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, welcher besagt, dass Entscheidungs-, Finanzierungs- und Vollzugszuständigkeiten zusammenfallen sollten, bei der Erbringung ihrer Aufgaben zur Anwendung kommt.

Natürlich besteht auch die Möglichkeit, dass die Gemeinden je nach Aufgabenbereich, Einwohnergrösse oder kantonalen Vorgaben in unterschiedlichem Mass für diese drei verschiedenen Aspekte der Aufgabenerbringung verantwortlich sind.

Mit Blick auf die Gemeindeautonomie geht es hier also nicht nur um die Zahl der Aufgaben, für welche die Gemeinden zuständig sind, was wir mit der *Breite* des Aufgabenportfolios respektive mit «policy scope» bezeichnen, sondern vielmehr auch darum, ob die Gemeinden wirklich etwas zu bestimmen haben (vgl. Abbildung 10). Dies kann man mit der *Tiefe* der Aufgabenzuständigkeit respektive mit «effective political discretion» bezeichnet werden. Nach diesem Verständnis ist aus kommunaler Sicht die Aufgabentiefe besonders gross, wenn die Entscheidung, Finanzierung und Durchführung auf der Gemeindeebene angesiedelt sind. Hingegen kann sie bei denjenigen Aufgaben als eher gering erachtet werden, bei denen die Gemeinden vor allem den Vollzug übernehmen oder lediglich an der Finanzierung beteiligt sind. Beide Formen der Zuständigkeit, die Aufgabenbreite und -tiefe, sind Bestandteil des umfassenderen Konzepts der Gemeindeautonomie (vgl. Ladner et al. 2019). Nach der eingehenden Betrachtung der Aufgabenverantwortung widmen wir uns in Kapitel 2 der (horizontalen) Aufgabenorganisation (vgl. Abbildung 10). Diese umfasst die drei wesentlichen Formen, anhand welcher die Aufgabenerbringung gestaltet werden kann: Eigenerbringung, interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) und Zusammenarbeit mit privaten Anbietern.

Abbildung 10: Schematische Darstellung der zentralen analytischen Konzepte, welche für die empirische Betrachtung der kommunalen Aufgabenerbringung in dieser Studie verwendet werden (A=Aufgabenbereich)



Bemerkungen: Eigene Darstellung

Im Rahmen dieser Untersuchung und hinsichtlich der Erbringung der verschiedenen Gemeindeaufgaben richtet sich nun das Interesse auf die Frage, wie gross der Anteil an Gemeinden ist, welcher für die verschiedenen Bereiche der Aufgabenerbringung mehrheitlich selbst verantwortlich zeichnen. Der Einfachheit halber und um unsere Auskunftspersonen nicht über Gebühr zu belasten, haben wir versucht, dies mit einer Frage zu erfassen, welche sich auf 13 unterschiedliche Aufgabenbereiche beschränkte (vgl. Tabelle 8).

Die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber konnten für die ausgewählten Aufgabenbereiche angeben, wie weit bei den Entscheidungen, bei der Finanzierung und beim Vollzug, ihre Gemeinde jeweils selbst, ihre Gemeinde zusammen mit dem Kanton oder mehrheitlich der Kanton zuständig ist.

Tabelle 8: Frage 22: Wie sind die Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen in den folgenden Politikbereichen zwischen Ihrer Gemeinde und dem Kanton verteilt?

	Vollzug			Finanzierung			Entscheidung		
	bei Gemeinden	geteilt	beim Kanton	bei Gemeinden	geteilt	beim Kanton	bei Gemeinden	geteilt	beim Kanton
Primarschule	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bau- und Zonenordnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baubewilligungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Polizei/Sicherheit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sozialhilfe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
öffentlicher Verkehr	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gesundheitswesen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jugendfragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Krippenbetreuung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altenbetreuung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnungsbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sport	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Auf der Ebene der einzelnen Gemeinden zeigen die Resultate in Tabelle 9, dass in je rund einem Drittel der Gemeinden in einem bis drei respektive vier bis sechs Aufgabengebieten, der insgesamt 13 abgefragten Bereiche, alle drei Teilkompetenzen Entscheidung, Finanzierung und Vollzug bei den Gemeinden angesiedelt sind. In knapp 18 Prozent der Gemeinden ist dies in mehr als der Hälfte der Aufgaben der Fall. In der grossen Mehrheit der Kommunen ist somit das Prinzip der fiskalischen Äqui-

valenz in einer oder mehreren Aufgaben umgesetzt, allerdings nicht flächendeckend über alle Gemeindeaufgaben. Vielmehr existiert eine erhebliche Vielfalt von unterschiedlichen Formen in der Verteilung der Teilkompetenzen.⁸ In zahlreichen Aufgabengebieten werden alle drei Zuständigkeitsbereiche zwischen dem Kanton und den Gemeinden geteilt (vgl. Tabelle 9). In einigen Aufgaben übernimmt die Gemeinde den Vollzug eigenständig, während sie die Finanzierung und/oder die Entscheidungshoheit mit dem Kanton teilt. Ebenfalls sind die Gemeinden in verschiedenen Aufgaben nur im Rahmen der Finanzierung beteiligt, während der Kanton entscheidet und vollzieht. Hingegen zeigen die Resultate, dass nur in ganz wenigen Fällen der Kanton bestimmt und finanziert und die Gemeinde einzig mit der Umsetzung respektive Durchführung betraut ist (rund 1.5% der Fälle, N=1'741).

Tabelle 9: Anzahl Aufgaben pro Gemeinde nach den am häufigsten beobachteten Verteilungen der Teilzuständigkeiten (Vollzug, Finanzierung und Entscheidung) zwischen Kanton und Gemeinden (prozentualer Anteil an Gemeinden)

Anzahl Aufgaben pro Gemeinde	Entscheidung Vollzug & Finanzierung bei Gemeinde (Fiskalische Äquivalenz)	Entscheidung, Vollzug & Finanzierung geteilt	Entscheidung & Vollzug beim Kanton, Finanzierung geteilt	Entscheidung & Vollzug Gemeinde, Finanzierung geteilt	Entscheidung & Finanzierung geteilt, Vollzug bei Gemeinde
keine	16.2	24,9	46,0	46.8	57.3
1 bis 3	34.5	51.0	47.3	49.1	39.6
4 bis 6	31.6	18.3	5.8	3.9	2.9
7 und mehr	17.7	5.8	0.9	0.5	0.3
N	1'741	1'741	1'741	1'741	1'741

Bemerkungen: Neben diesen fünf beobachteten Kombinationen von Teilzuständigkeiten existiert eine Reihe weiterer Varianten der Aufgabenteilungen, welche hier nicht explizit

⁸ Aufgrund der Art und Weise unserer Erhebung (vgl. Tabelle 8) sind theoretisch 27 unterschiedliche Formen der Verteilung von Teilzuständigkeiten möglich. Basierend auf den Umfragedaten lassen sich weit mehr als ein Dutzend verschiedener Formen identifizieren, wovon die fünf Häufigsten in Tabelle 9 aufgeführt sind.

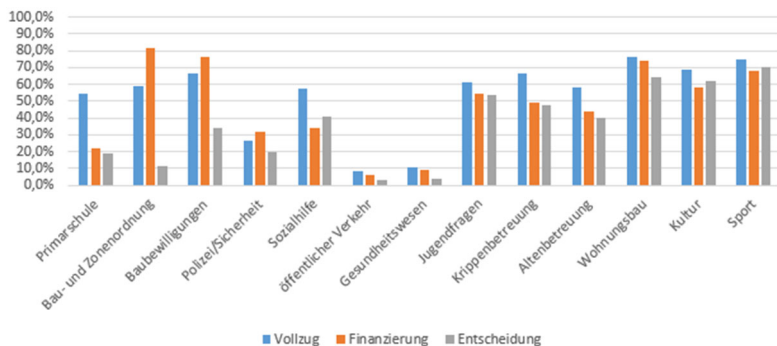
erwähnt werden. Zudem gaben rund 44 Prozent der Gemeinden an (N=1'741), dass mindestens bei ein bis drei Aufgaben Entscheidung, Vollzug und Finanzierung beim Kanton angesiedelt ist.

Nachdem wir uns mit der Verbreitung der verschiedenen Teilzuständigkeiten auf der Gemeindeebene befasst haben, geben die nachfolgenden Abbildungen 11 bis 13 darüber Aufschluss, wie die Entscheidung, die Finanzierung und der Vollzug in den verschiedenen Aufgabenbereichen geregelt ist. Diese zeigen auf, in welchen Sachgebieten die Gemeinden das Sagen haben, am meisten bezahlen müssen und am stärksten in den Vollzug involviert sind und verdeutlichen noch einmal, wie stark die drei Formen der Kompetenzen Entscheidung, Finanzierung und Vollzug zusammenfallen, was dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entspricht. Zudem geben sie Auskunft darüber, in welchen Bereichen dieses Prinzip kaum umgesetzt wird.

Am häufigsten in das Zuständigkeitsgebiet der Gemeinden fallen Entscheidungen im Bereich Sport, gefolgt vom Wohnungsbau, der Kultur und Jugendfragen, wie die in Abbildung 11 dargestellten Ergebnisse der Befragung zeigen. Hierbei handelt es sich um klassische Gemeindeaufgaben, bei denen die höheren Ebenen nur beschränkt aktiv sind. Interessant bei diesen Befunden ist, dass vor allem in den Bereichen Sport und Wohnungsbau die Anteile der Gemeinden, die angeben, dass sie auch für die Finanzierung und den Vollzug zuständig sind, vergleichbar gross sind. Es ist daher – zumindest auf aggregierter Ebene – davon auszugehen, dass man der Forderung nach fiskalischer Äquivalenz in diesen Aufgabengebieten, aus Sicht der befragten Gemeindevertreter, am nächsten kommt. Ähnlich hohe Anteile finden sich nur noch bei den Aufgabenbereichen Gesundheit und öffentlicher Verkehr, für welche die Gemeinden aus leicht verständlichen Gründen kaum allein verantwortlich sind, was die Teilaufgaben Entscheidung, Finanzierung und den Vollzug anbelangt. In diesen beiden Aufgabenbereichen liegen sämtliche Kompetenzen deutlich häufiger allein beim Kanton, wie in Abbildung 12 zu sehen ist. In diese Aufgabenkategorie fällt teilweise auch die Polizei, wobei allerdings

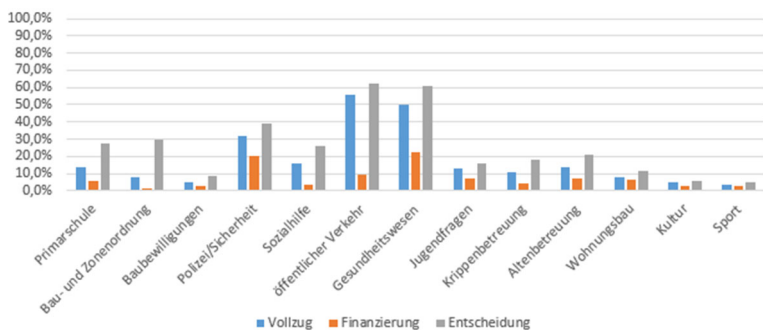
hier die Zuständigkeitswerte nur geringfügig höher liegen als bei den Gemeinden.

Abbildung 11: Zuständigkeiten auf Ebene der Gemeinden (Anteil Gemeinden in Prozent)



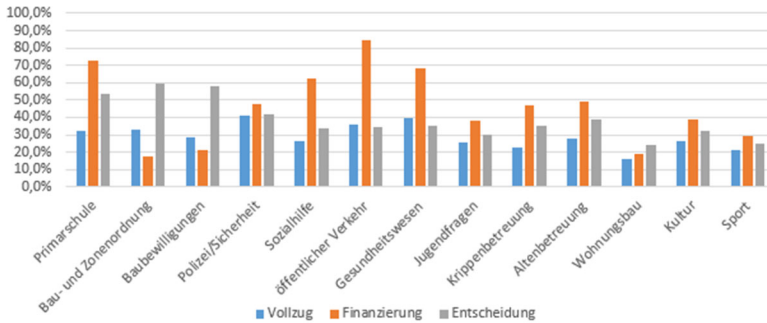
Quelle: Gemeindebefragung 2017, N_{\min} 1577 N_{\max} 1714

Abbildung 12: Zuständigkeiten auf Ebene der Kantone (Anteil Gemeinden in Prozent)



Quelle: Gemeindebefragung 2017, N_{\min} 1577, N_{\max} 1714

Abbildung 13: Zuständigkeiten geteilt zwischen Kantonen und Gemeinden (Anteil Gemeinden in Prozent)



Quelle: Gemeindebefragung 2017, N_{\min} 1577, N_{\max} 1714

Bei der Krippenbetreuung gehen immer noch knapp 50 Prozent der Gemeinden davon aus, dass die Entscheidungen in ihren Händen liegen und ebenso viele sind auch selbst für die Finanzierung und vor allem für den Vollzug verantwortlich. Bei der Sozialhilfe und der Altersbetreuung gehen dann die alleinigen Zuständigkeiten der Gemeinden zurück. In diesen Bereichen ist die kommunale Ebene aber noch relativ häufig allein für den Vollzug zuständig (vgl. Abbildung 11). Besonders ausgeprägt ist dieses Muster bei der Schule, wo viele Gemeinden für die Umsetzung verantwortlich sind, während die Entscheidungen und die Finanzierung mit dem Kanton geteilt werden (vgl. Abbildung 13).

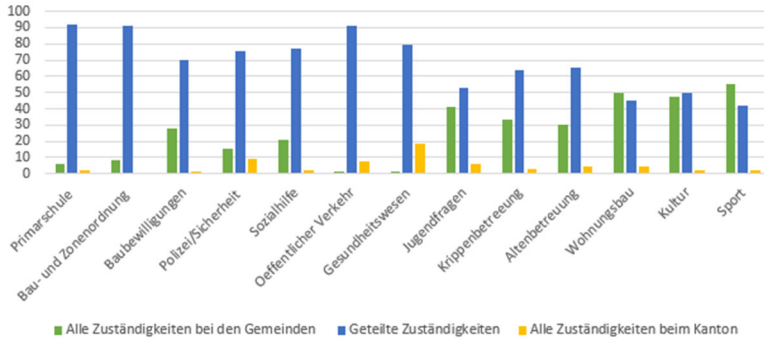
Während bei den Baubewilligungen vor allem der Vollzug und die Finanzierung in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt und lediglich ein Drittel der Gemeinden angibt, auch eigenständig entscheiden zu können, geht dieser Anteil bei der Bau- und Zonenordnung, auf rund 10 Prozent der Gemeinden zurück (vgl. Abbildung 11). Dies liegt daran, dass die Raumplanung noch stärker von übergeordnetem Recht dominiert wird – nicht zuletzt auch aufgrund der Einführung des neuen Raumplanungsgesetzes (RPG) auf Bundesebene im Jahre 2014.

Auch wenn in den aufgeführten Abbildungen 11 bis 13 die Prozentanteile ähnliche Werte für die jeweiligen Zuständigkeiten ausweisen, muss es

sich nicht zwingend um dieselben Gemeinden handeln (z.B. im Bereich Kultur oder Sport in Abbildung 11). Zusammenfassend ist deshalb in Abbildung 14 die Verbreitung der oben diskutierten Zuständigkeitsformen in den einzelnen Aufgabenbereichen gemeinsam festgehalten. Die Übersicht bestätigt, dass in den Bereichen Sport, Kultur und Wohnungsbau tendenziell eine Kommunalisierung der Aufgabenerbringung anzutreffen ist. (vgl. Abbildung 14). Beim Gesundheitswesen und dem öffentlichen Verkehr sowie ansatzweise bei der Polizei lässt sich demgegenüber eher eine Kantonalisierung feststellen, wobei häufig der Kanton für die Entscheidung und die Finanzierung verantwortlich ist, jedoch nicht allein für die Kosten aufkommt (geteilte Zuständigkeiten in Abbildung 14). Bei der gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung fällt auf, dass häufig Gemeinden und Kanton zusammen für die Entscheidungen zuständig sind, so etwa bei der Primarschule, bei den Baubewilligungen und bei der Bau- und Zonenplanung. Gegenüber einem reinen Vollzug dürfte dies aus Sicht der Gemeinden attraktiver sein. Bei der Sozialhilfe, dem öffentlichen Verkehr und der Gesundheit liegen die Entscheidungen demgegenüber häufiger beim Kanton und die Gemeinden sind in die Finanzierung und den Vollzug einbezogen, ohne gross gestalterisch Einfluss zu nehmen.

Vollzug, Finanzierung und Entscheidung fallen folglich vor allem bei den Aufgabenbereichen zusammen, welche zu den eigentlichen Gemeindeaufgaben zählen. Dies sind Kultur und Sport, sowie der Wohnungsbau und teilweise auch bei den Jugendfragen. In einem gewissen Sinne könnten auch noch das Gesundheitswesen und der öffentliche Verkehr dazu gezählt werden, wobei hier das Zusammenfallen der drei Aspekte der Leistungserbringung beim Kanton dem fehlenden Einbezug der Gemeinden in diese Leistungsbereiche geschuldet ist.

Abbildung 14: Übersicht der Verbreitung von verschiedenen Formen der Teilzuständigkeiten nach Aufgabengebieten in den Gemeinden (in Prozent).



Bemerkungen: Quelle Gemeindebefragung 2017, N=1'714. Die Kategorien der geteilten Zuständigkeiten enthalten neben den vollständig geteilten Kompetenzen (Entscheidung, Vollzug & Finanzierung) auch häufig folgende Zuständigkeiten: *Primarschule, Bau- und Zonenordnung*: Finanzierung & Entscheidung geteilt, Gemeinde Vollzug (18% bzw. 28%). *Baubewilligungen*: Entscheidung geteilt, Finanzierung & Vollzug Gemeinde (25%). *Polizei/Sicherheit*: Finanzierung geteilt, Entscheidung und Vollzug beim Kanton (8%). *Sozialhilfe*: Finanzierung geteilt, Vollzug und Entscheidung Gemeinde (13%). *Öffentlicher Verkehr, Gesundheitswesen, Jugendfragen*: Finanzierung geteilt, Vollzug & Entscheidung beim Kanton (OeV 35%, Gesundheit 21%, Jugend 4%). *Krippenbetreuung, Altenbetreuung*: Finanzierung & Entscheidung geteilt, Vollzug Gemeinde (7.4% bzw. 6.4%). *Kultur, Sport*: Finanzierung geteilt, Entscheidung und Vollzug Gemeinde (4.8% bzw. 3.5%).

Grosse Differenzen ergeben sich bei der Sozialhilfe und bei der Schule, wo die Gemeinden vor allem eine Vollzugsverantwortung haben, während die Regulierung und die Finanzierung aus nachvollziehbaren Gründen nicht im selben Masse bei den Gemeinden liegen. Ähnliches gilt auch für die Alters- und Krippenbetreuung. Bei den Baubewilligungen und bei der Bau- und Zonenplanung geben die Befragten an, dass ihre Gemeinde erheblich an der Finanzierung beteiligt ist, und dass sie zumindest in die Entscheidung miteinbezogen wird.

1.3 AUFGABENTIEFE NACH GEMEINDEGRÖSSE UND KANTON

Welche Kompetenzen die Gemeinden in den verschiedenen Aufgabenbereichen haben oder wahrnehmen können, hängt unter anderem von den kantonalen Rahmenbedingungen und Gesetzgebungen sowie von den Ressourcen der Gemeinden ab. Letztere umfassen mitunter die personelle, finanzielle und fachliche Ausstattung der Gemeinden und ihren Verwaltungen – und bis zu einem gewissen Grad auch das politische und soziale Kapital (Ladner 2001: 16). Ein zentraler Indikator der Ressourcenverfügbarkeit bildet die Einwohnergrösse einer Gemeinde. Städte verfügen in der Regel über ein grösseres Steuersubstrat und professionellere, grössere Verwaltungen als beispielsweise kleine ländliche Gemeinden. Folglich kann erwartet werden, dass die Gemeindegrösse einen Einfluss auf die lokal wahrgenommenen Kompetenzen und Ressourcen hat. Die Annahme scheint daher plausibel, dass zumindest in bestimmten Aufgabenbereichen die Kompetenzverteilung von der Gemeindegrösse abhängt ist

Am stärksten grössenabhängig sind die Betreuungsaufgaben in den Bereichen Sozialhilfe, Jugend, Krippen und ältere Personen mit einem statistischen Zusammenhang (Korrelationskoeffizienten) von grösser als 0.200 (vgl. Tabelle 10). Auffallend bei diesen Aufgabengebieten ist, dass auch die Finanzierungsverantwortung und die Entscheidungskompetenzen stärker grössenabhängig sind. Somit kann – zumindest aus Sicht der einzelnen Gemeinden – davon ausgegangen werden, dass dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in der Aufgabenverteilung tatsächlich eine gewisse Bedeutung zukommt, insbesondere was die Betreuungsaufgaben anbelangt.

Tabelle 10: Statistischer Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und den drei Teilaufgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen (Korrelationskoeffizienten)

Aufgabenbereich	Vollzug	Finanzierung	Entscheidung
Primarschule	0.199	0.042	0.053
Bau- und Zonenordnung	0.186	0.103	0.074
Baubewilligungen	0.162	0.099	0.129
Polizei/Sicherheit	0.014	-0.022	0.021
Sozialhilfe	0.261	0.145	0.197
Öffentlicher Verkehr	0.078	-0.012	-0.007
Gesundheitswesen	0.070	0.001	0.016
Jugendfragen	0.267	0.213	0.241
Krippenbetreuung	0.289	0.235	0.253
Altenbetreuung	0.227	0.184	0.175
Wohnungsbau	0.100	0.069	0.144
Kultur	0.153	0.053	0.113
Sport	0.193	0.142	0.188

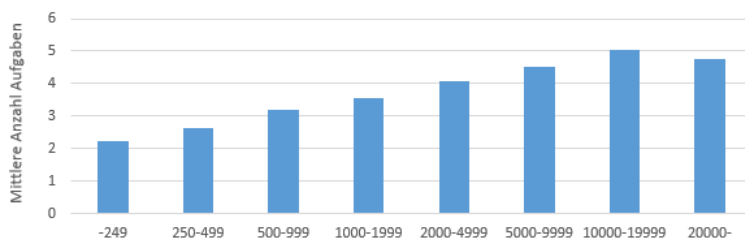
Bemerkungen: Quellen: BFS, Gemeindebefragung 2017, N_{\max} 1714, N_{\min} 1528, signifikant zu einer Wahrscheinlichkeit von 95% sind Korrelationen ab einem Wert von 0.060 (Pearson Korrelationskoeffizient)

Im Schulwesen und bei der Bau- und Zonenordnung ist vor allem der Vollzug grössenabhängig, während dies bei der Finanzierung und der Entscheidung weniger der Fall ist. Kleine Gemeinden werden offenbar weniger direkt in den Vollzug dieser Aufgabenbereiche einbezogen als bevölkerungsreiche Gemeinden und Städte. Die Vorgaben und die Finanzierung hängen hingegen – wiederum bezogen auf die Schule und die Raumplanung – weniger direkt mit der Grösse zusammen, sondern gelten grundsätzlich für alle Gemeinden. Einen etwas höheren Einfluss der einwohnerstärksten Gemeinden ist allerdings nicht auszuschliessen.

Es sind in der Regel die grösseren Gemeinden, bei denen die Kompetenzen angesiedelt sind. Wie aus der Abbildung 15 hervorgeht, steigt mit zu-

nehmender Einwohnerzahl die durchschnittliche Anzahl an Aufgabenbereichen, in denen die Gemeinden selbst mehrheitlich für den Vollzug, die Finanzierung und die Entscheidung zuständig sind, wenn man den Antworten der befragten Gemeindevertreter Glauben schenkt (vgl. Abbildung 15). Folglich nimmt die *effective political discretion* – und somit die Entscheidungskompetenz in der Erbringung kommunaler Aufgaben – mit der wachsenden Einwohnergrösse der Gemeinde zu. Bevölkerungsreiche Kommunen und Städte verfügen über mehr Handlungsfreiheiten im Gegensatz zu kleinen Gemeinden, welche lediglich finanzieren und ausführen können.

Abbildung 15: Durchschnittliche Anzahl Aufgabenbereiche pro Gemeinde, bei denen die fiskalische Äquivalenz realisiert ist, nach Gemeindegrösse

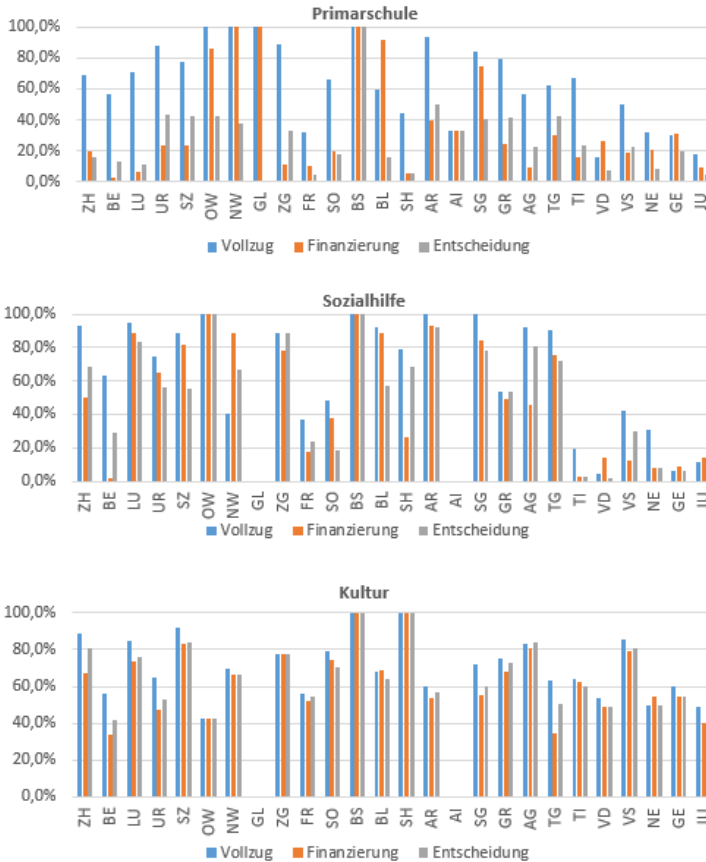


Quellen: BFS, Gemeindebefragung 2017, N=1741

Der Blick auf die einzelnen Kantone bestätigt die grosse Diversität was die Aufteilung und Organisation der Aufgabenerbringung zwischen den Gemeinden und dem Kanton anbelangt. In Abbildung 16 sind die unterschiedlichen kommunalen Zuständigkeiten anhand von drei verschiedenen Aufgabenbereichen exemplarisch dargestellt. Bei der Primarschule fällt auf, dass vielerorts der Vollzug vollständig bei den Gemeinden liegt. Dies trifft vor allem auf die Deutschschweiz zu. In den Westschweizer Kantonen hingegen ist dies kaum der Fall. Zudem sind in gewissen Kantonen (OW, NW, GL, BS, BL, SG) die Gemeinden grösstenteils für die Finanzierung der Schule zuständig, während es in anderen Kantonen (z.B. ZH, BE, LU, SH, ZG) die Gemeinden zusammen mit dem Kanton sind oder mehrheitlich der Kanton dafür zuständig ist. Die Entscheidungskompetenzen der Gemeinden sind schliesslich relativ beschränkt, sodass im

Schulbereich von einer gewissen Vollzuglastigkeit ausgegangen werden muss. Das Primarschulwesen gehört also nicht zu den Aufgaben, bei denen die fiskalische Äquivalenz vorbildlich umgesetzt wird.

Abbildung 16: Zuständigkeiten der Gemeinden für Entscheidung, Finanzierung und Vollzug in drei ausgewählten Aufgabenbereichen nach Kantonen (in Prozent der Gemeinden)

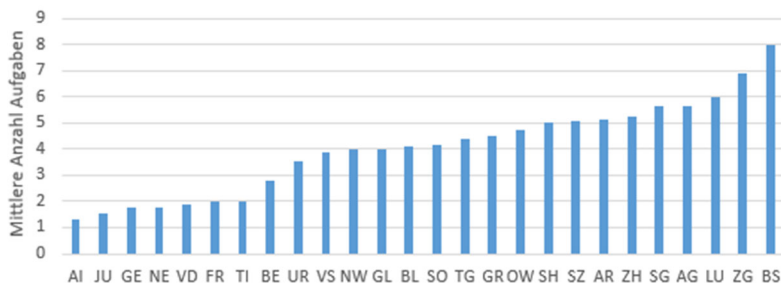


Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, BFS

Im Bereich der Sozialhilfe kommen die sprachregionalen Unterschiede zwischen der West- und Deutschschweiz hinsichtlich der Verteilung der Zuständigkeiten besonders deutlich zum Ausdruck (vgl. Abbildung 16). In der Westschweiz liegen die Aufgabenbereiche insgesamt kaum in der Verantwortung der Gemeinden, während die deutschsprachigen Gemeinden nicht nur an der Umsetzung, sondern auch an der Finanzierung und den Entscheidungen beteiligt sind. Geringer erweisen sich die Unterschiede – von den Ausnahmen GL und AI abgesehen – im Kulturbereich. Wie die Umfragewerte zeigen, fallen in den meisten Kantonen Vollzug, Finanzierung und Entscheidung häufig zusammen, sodass man in diesem Aufgabengebiet dem Äquivalenzprinzip sehr nahekommt.

Aggregiert man die verschiedenen Zuständigkeiten der Gemeinden auf Ebene der Kantone, zeigt sich ein bekanntes Muster: Die französischsprachigen Kantone liegen, was die drei verschiedenen Arten von Teilkompetenzen anbelangt, unter dem Schweizer Durchschnitt. Von den 13 untersuchten Aufgabenbereichen weisen sie grossmehrheitlich zwei und weniger Aufgaben aus, in denen die fiskalische Äquivalenz realisiert ist (vgl. Abbildung 17). Demgegenüber liegen die grösseren deutschsprachigen Kantone, vor allem wenn sie auch grössere Gemeinden haben, mit mindestens 4 von 13 Aufgaben tendenziell darüber.

Abbildung 17: Durchschnittliche Anzahl Aufgabenbereiche pro Gemeinde, bei denen die fiskalische Äquivalenz realisiert ist, nach Kantonen



Quelle: Gemeindebefragung 2017, N_{\max} 302, N_{\min} 2

Insgesamt kann Folgendes festgehalten werden: Wenn die Gemeinden entscheiden, dann finanzieren und vollziehen sie in der Regel auch. Wenn sie eine Aufgabe finanzieren, dann vollziehen sie sie auch und haben etwas zu sagen. Und wenn die Gemeinden vollziehen, dann sind sie nicht völlig unbeteiligt an den Entscheidungen und der Finanzierung. Mit anderen Worten zeigen die empirischen Beobachtungen, dass die fiskalische Äquivalenz zumindest teilweise eingehalten wird, vor allem in den grösseren Gemeinden und in der Deutschschweiz. Es gibt allerdings auch Bereiche, in denen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht umgesetzt werden kann (z.B. Primarschule), und solche, in welchen je nach Grösse, Kanton und Sprachregion unterschiedliche Organisationsmodelle bestehen (z.B. Soziales, Polizei)

1.4 BREITE UND TIEFE DER AUFGABENERBRINGUNG

In der Literatur wird häufig zwischen der Zahl der Gemeindeaufgaben und den Kompetenzen, welche den Gemeinden bei der Erfüllung dieser Aufgaben zukommen, unterschieden. Dabei wird unterstellt, dass es Gemeinden gibt, welche zwar viele Aufgaben zu erfüllen haben, aber bei der Erfüllung dieser Aufgaben über keine Entscheidungskompetenzen verfügen. Auf der anderen Seite wird davon ausgegangen, dass es auch Gemeinden gibt, welche nur für eine kleine Anzahl öffentlicher Aufgaben zuständig sind, bei diesen wenigen Aufgaben aber weitgehend selbständig bestimmen. Die Zahl der Aufgaben, wie oben bereits erwähnt, wird in dieser Abhandlung als *Breite* («policy scope») bezeichnet, während die Entscheidungskompetenzen als *Tiefe* («effective political discretion») definiert sind (vgl. Ladner et al. 2019: 90). Die in der Gemeindegremienbefragung 2017 anhand der Frage 22 erhobenen Daten (vgl. Tabelle 8) erlauben es, diese Annahmen zu überprüfen.

Wie aus Tabelle 11 hervorgeht, sind die Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung nicht völlig unabhängig voneinander. Der mittelstarke Korrelationskoeffizient von 0.400 bedeutet, dass Gemeinden mit mehr Aufgaben auch in mehr Aufgabenbereichen selbst entscheiden. Allerdings sind die

Gemeinden auch häufiger für die Finanzierung der Aufgaben zuständig und übernehmen den Vollzug der Aufgaben. Dies ist getreu dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz korrekt. Gemeinden, die für viele Aufgaben zuständig sind, verfügen tendenziell auch über mehr Kompetenzen, respektive Tiefe und Breite der Aufgabenerbringung sind nicht völlig unabhängig voneinander.

Tabelle 11: Zusammenhang zwischen der Breite und der Tiefe der kommunalen Aufgabenerbringung (Korrelationskoeffizienten nach Pearson)

		<i>Tiefe</i>		
		Entscheidung	Finanzierung	Vollzug
<i>Breite</i>	Anzahl Gemeindeaufgaben	0.400*	0.393*	0.480*
	N	1'695	1'695	1'695

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, * Wert ist signifikant auf einem Niveau von $p < 0.01\%$

Knapp ein Drittel der Gemeinden erbringen wenig Aufgaben und haben auch geringe Entscheidungskompetenzen (vgl. Tabelle 12, «schwache» Gemeinden). Diesen Gemeinden steht ein ebenso grosser Anteil von Gemeinden gegenüber, welche überdurchschnittlich viele Aufgaben wahrnehmen und auch entsprechend häufig über eigene Entscheidungskompetenzen verfügen («starke» Gemeinden). Etwa ein Fünftel der Gemeinden erbringt zwar viele Aufgaben, hat aber insgesamt eher wenig zu sagen (Vollzugsgemeinden), während knapp 15 Prozent der Gemeinden für unterdurchschnittlich viele Aufgaben zuständig sind, aber dafür überdurchschnittliche Entscheidungskompetenzen besitzen (Partiell «starke» Gemeinden)

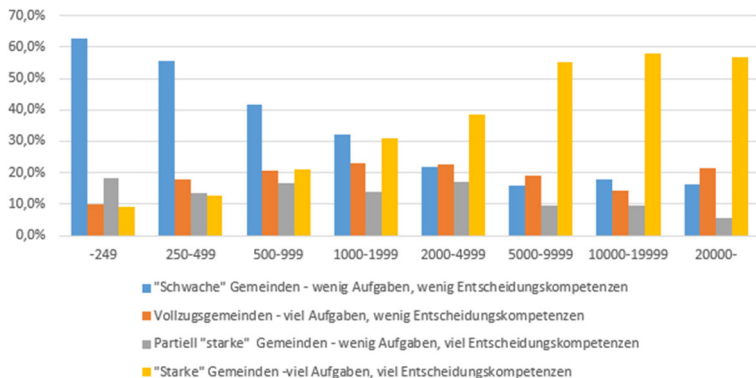
Tabelle 12: Einteilung der Gemeinden nach Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung (in Prozentanteilen)

		Entscheidungskompetenzen (<i>Tiefe</i>)	
		tief	Hoch
Anzahl an Gemeinde- Aufgaben (<i>Breite</i>)	tief	1. "schwache» Gemeinden (32.6%)	3. Partiiell "starke" Gemeinden (14.5%)
	hoch	2. Vollzugsgemeinden (20.3%)	4. "starke" Gemeinden (32.6%)

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, N=1695

Im Weiteren lässt sich nun im Gegensatz zum vorangegangenen Kapitel detailliert aufzeigen, dass vor allem die grossen Gemeinden viele Aufgaben erbringen und auch über mehr Entscheidungskompetenzen verfügen, während in den ganz Kleinstgemeinden genau das Gegenteil der Fall ist (vgl. Abbildung 18). Bis zu einer Bevölkerungsgrösse von 1'000 dominieren Gemeinden mit jeweils wenig Aufgaben und Kompetenzen. Ab einer Einwohnerzahl von 2'000 steigt der Anteil derer, die ihrer Stadt oder Gemeinde ein umfangreiches Aufgabenportfolio mit ausgeprägten Kompetenzen attestieren. Die verbleibenden beiden Konfigurationen sind demgegenüber weniger grössenabhängig.

Abbildung 18: Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung nach Gemeindegrösse (Einwohnerzahl)



Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, N=1'605

Besonders ausgeprägte Unterschiede zeigen sich nicht nur entlang der Gemeindegrösse, sondern auch in Bezug auf die Gemeindezugehörigkeit zu einer Sprachregionen (vgl. Tabelle 13). Gemeinden mit vielen Aufgaben und weitreichenden Entscheidungskompetenzen finden sich vor allem in der Deutschschweiz. In den lateinischen Sprachregionen übernehmen demgegenüber die Gemeinden in der Regel weniger Aufgaben, bei denen sie zudem auch weniger häufig selbst entscheiden können. Dies gilt auch für die rätoromanischen Gemeinden, welche in Tabelle 13 nicht dargestellt sind. Insgesamt weisen diese Befunde in dieselbe Richtung wie diejenigen im vorangegangenen Kapitel 1.3, welche aufgezeigt haben, dass in der Westschweiz und im Tessin die fiskalische Äquivalenz weniger ausgeprägt ist als in der Deutschschweiz.

Tabelle 13: Breite und Tiefe der Gemeindeaufgaben nach Sprachregion

<i>Breite und Tiefe der Aufgaben</i>	Deutsch	Französisch	Italienisch
Wenig Aufgaben, wenig Entscheidungskompetenzen («schwache» Gemeinden)	17.9	64.2	54.5
Viel Aufgaben, wenig Entscheidungskompetenzen (Vollzugsgemeinden)	21.3	17.3	21.2
Wenig Aufgaben, viel Entscheidungskompetenzen (partiell «starke» Gemeinden)	16.0	11.3	11.1
Viel Aufgaben, viel Entscheidungskompetenzen («starke» Gemeinden)	44.7	7.3	13.1
Total	100.0	100.0	100.0

Quelle: Gemeindebefragung 2017

Grosse Unterschiede zwischen den Sprachregionen zeigen sich vor allem bei der Sozialhilfe sowie bei anderen Gebieten aus dem Fürsorge- und Betreuungsbereich in Bezug auf Kinder, Jugendliche sowie kranke und ältere Menschen. Bei diesen Aufgabenbereichen sind in den französisch- und italienischsprachigen Gemeinden mehr Aufgaben und Kompetenzen bei den Kantonen angesiedelt als in der Deutschschweiz.

2 ART UND WEISE DER AUFGABENERBRINGUNG

Im vorangegangenen Kapitel standen die Gemeindeaufgaben und die Zuständigkeiten der Gemeinden in den verschiedenen Aufgabengebieten im Vordergrund. Nachdem wir einen umfassenden Einblick in die kommunale Aufgabenverantwortung gewonnen haben, gehen wir nun einen Schritt weiter und befassen uns mit der Frage, wie die Gemeinden die Aufgaben erbringen, für die sie zuständig sind.⁹ Im Vordergrund steht folglich die Organisation des Aufgabenvollzugs, welcher in eigener Regie, zusammen mit anderen Gemeinden oder in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern geschehen kann. Die konkreten Aufgaben und die Art und Weise der Leistungserbringung wird dabei durch den Charakter der Gemeinde und die Zusammensetzung der Einwohnerschaft sowie durch bestimmte (normative) Vorstellungen über geeignete Formen der Leistungserbringung beeinflusst. Und schliesslich hat auch die Aufgabenart einen gewissen Einfluss auf die unterschiedlichen Möglichkeiten der Leistungserbringung.

Wenn wir noch einmal von der Gesamtheit der Aufgaben, die im Verantwortungsbereich des Staates liegen, respektive an denen der Staat beteiligt ist, ausgehen, so stellt sich also in einem ersten Schritt die Frage der vertikalen Zuordnung, respektive der vertikalen Verflechtung. Dabei gilt es auch die Verantwortlichkeit für die verschiedenen Aspekte der Aufgabenerbringung zu berücksichtigen, wobei wir, wie bereits ausgeführt, zwischen Entscheidungs-, Finanzierungs- und Vollzugs- respektive Durchführungsverantwortung unterscheiden.

Fällt eine Aufgabe vollständig in den Kompetenzbereich der Gemeinden oder sind die übergeordneten Ebenen ebenfalls an dieser Aufgabe beteiligt? Im ersten Fall können wir – wie im ersten Teil unter Kapitel 2.3 dieser Arbeit ausführlich beschrieben – von einem dualen Modell mit klar

⁹ In diesem Zusammenhang wird auch von der horizontalen Aufgabenorganisation gesprochen im Gegensatz zur vertikalen Aufgaben- oder Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden, welche im vorangegangenen Kapitel behandelt wurde.

geregelten Zuständigkeiten sprechen. Im zweiten Fall finden wir unterschiedliche Formen der vertikalen Zusammenarbeit und Verflechtung. Bei einem dualen Modell fallen für die jeweilige Staatsebene (Bund, Kantone oder Gemeinden) die Entscheidungs-, Finanzierungs- und Vollzugs- bzw. Durchführungsverantwortung zusammen. In einem Modell der vertikalen Zusammenarbeit (integratives oder kooperatives Föderalismusmodell) ist der Vollzug in der Schweiz in praktisch allen Fällen unten und die Entscheidung in der Regel eher oben angesiedelt, wobei die untere Ebene in unterschiedlichem Mass an der Entscheidung beteiligt sein kann. Die Finanzierung kann schliesslich zu einem grösseren Teil unten oder oben liegen, oder sie kann eher gleichmässig aufgeteilt sein.

Ist die Gemeinde an einer Aufgabe beteiligt, so stellt sich dann die Frage, ob sie diese Aufgabe, oder den Anteil der ihr zufallenden Verantwortlichkeiten für diese Aufgabe, allein oder in einer bestimmten Form der Zusammenarbeit erbringt. Bei dieser horizontalen Aufgabenzuteilung unterscheiden wir zwischen Eigenerbringung, Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Gemeinden im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, im Rahmen einer privatrechtlichen Körperschaft oder im Rahmen einer Vertragslösung, sowie der Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter.

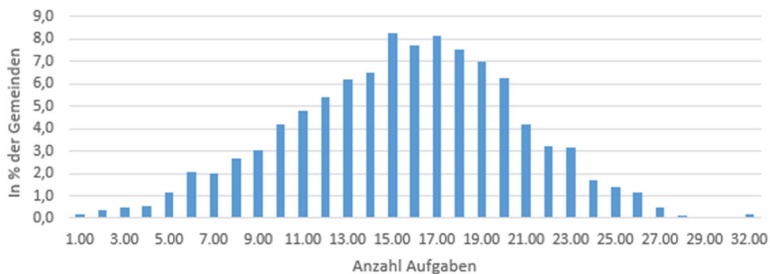
In der Schweiz gibt es über alle Aufgaben gesehen keine allgemein gültige vertikale Aufgabenzuweisung. Entsprechend gibt es zwischen den Kantonen Unterschiede, welche Aufgaben von den Gemeinden wahrgenommen und in welcher Form sie an der Wahrnehmung der Aufgaben beteiligt sind. Auch bei der horizontalen Aufgabenzuweisung gibt es kantonale Unterschiede. Hier spielen allerdings gemeindespezifische Faktoren eine grössere Rolle.

2.1 EIGENERBRINGUNG DER GEMEINDEAUFGABEN

Die meisten der vorgegebenen öffentlichen Aufgaben werden durch die Gemeinden selbst erbracht. Um präzise zu sein, sind es hauptsächlich die

lokalen Verwaltungen, welche die Eigenerbringung öffentlicher Leistungen sicherstellen. In kleineren Gemeinden bestehen die Verwaltungssysteme häufig aus Milizstrukturen, während es sich in grossen Gemeinden und Städten fast ausnahmslos um professionalisierte und gut ausgebaute Verwaltungsorganisationen handelt, wie im Teil I (Kapitel 4.3) bereits ausführlich dargelegt wurde. Betrachtet man die konkrete Gesamtzahl der Nennungen hinsichtlich der Eigenerbringung (Anzahl antwortende Gemeinden = 1744, Anzahl erwähnte Aufgaben = 46'482), so werden rund 58 Prozent der erwähnten Aufgaben von den Gemeinden selbst erfüllt. Bei einer durchschnittlichen Anzahl von knapp 27 Aufgaben, welche einer lokalen Gebietskörperschaft zugewiesen sind, erbringen über 70 Prozent der Gemeinden zwischen 10 und 20 der vorgegebenen Aufgaben selbstständig wie in Abbildung 19 ersichtlich ist.¹⁰

Abbildung 19: Verteilung der Anzahl Aufgaben, welche durch die Gemeinden selbst erbracht werden (in Prozenten der Gemeinden)



Quelle: Gemeindebefragung 2017, N_{\min} 6, N_{\max} 165

Auch in der Frage des eigenständig erbrachten Aufgabenspektrums zeigen sich die bekannten und erwarteten Zusammenhänge, welche bereits in den vorangegangenen Kapiteln beobachtet werden konnten. Mit zuneh-

¹⁰ Auch dieses Kapitel stützt sich – wie bereits das vorangehende – über weite Strecken auf die Antworten auf die Frage 12 der Gemeindeschreiberbefragung aus dem Jahr 2017. Während bei der Bestimmung der Gemeindeaufgaben die ersten fünf Antwortkategorien (vgl. Abbildung 5) zusammengefasst wurden, betrachten wir hier in einem ersten Schritt lediglich die erste Antwortkategorie («Eigenerbringung»).

mender Gemeindegrösse steigt die Zahl der Aufgaben, welche die Gemeinden selbst erbringen. Zudem liegt in der Deutschschweiz die durchschnittliche Anzahl der selbst erbrachten Aufgaben höher als in der französischsprachigen Schweiz. Darüber hinaus geht auch der Zentrumscharakter oder die Urbanität einer Gemeinde einher mit einem breiteren Umfang an eigenständig zu erbringenden Aufgaben (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: Durchschnittliche Anzahl an Aufgaben in Eigenerbringung nach Gemeindetyp

Gemeindetyp	Ø Anzahl Aufgaben in Eigenerbringung	N=	Standardabweichung
Städtische Gemeinden	17.3	392	5.2
Gemeinden in dichtem periurbanen Raum sowie ländliche Zentren	15.7	457	4.8
Ländliche Gemeinden	14.8	863	5.0
Insgesamt (Schweiz)	15.6	1'753	5.0

Quellen: BFS (in Anlehnung an Gemeindetypologie 2012), Gemeindebefragung 2017

Welche Aufgaben werden in erster Linie von den Gemeinden selbst erbracht? Nicht erstaunlich ist, dass beinahe alle Gemeinden für die Gemeindeexekutive und die Gemeindeverwaltung (Einwohnerdienste, Finanzen) selbst zuständig sind (vgl. Tabelle 15), gehören diese doch zur Grundvoraussetzung einer selbständigen (und nicht durch den Kanton verwalteten) Gemeinde. Bei den übrigen Aufgabenbereichen sind es dann jeweils weniger als 80 Prozent der Gemeinden, die allein dafür zuständig sind. Planung, Bauen, Verkehr, Umwelt, Sport und Kultur werden zu 60 bis 80 Prozent eigenständig bewerkstelligt, wenn sie zu den Gemeindeaufgaben zählen. Etwas weniger ist dies in den Bereichen der Wasserversorgung, Abwasser- und Kanalisation, Volksschule und der gemeindepolizeilichen Aufgaben der Fall. Diese werden zu 40 bis 60 Prozent ohne horizontale Kooperation erfüllt.

Zu 20 bis 40 Prozent sind die Gemeinden selbst zuständig für die Bereiche Abfall und Entsorgung, Informatik der Verwaltung, Sozialhilfe, Jugendarbeit, Betreuung von Asylsuchenden, familienergänzende Kinderbetreuung, Unterstützung und Betreuung von älteren Personen, öffentlicher Verkehr und Energieversorgung, Wirtschaftsförderung und die Feuerwehr. Weniger als 20 Prozent der Städte und Gemeinden wiederum erbringen selbst Leistungen in den Bereichen Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, der Betreuung von Drogenabhängigen, Alters- und Pflegeheimen und der Spitex (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Eigenerbringung von Gemeindeaufgaben gruppiert nach Prozentanteile der Gemeinden

Anteil an Gemeinden (Eigenerstellung)	Aufgabenbereiche
> 90%	Gemeindebehörden, Gemeindeverwaltung (Einwohnerdienste, Finanzverwaltung)
60-80%	Öffentliche Bauten, Bewilligung von Baugesuchen, Privatverkehr, Raum- und Zonenplanung, Landschafts- und Ortsbildschutz, Umweltschutz, Kultur, Sport und Sportanlagen
40-60%	Wasserversorgung, Abwasser- und Kanalisation, Volksschule, gemeindepolizeiliche Aufgaben
20-40%	Abfall und Entsorgung, Gemeindeverwaltung Informatik, Sozialhilfe, Jugendarbeit, Betreuung von Asylsuchenden, familienergänzende Kinderbetreuung, Unterstützung und Betreuung von älteren Personen, öffentlicher Verkehr und Energieversorgung, Wirtschaftsförderung und Feuerwehr
<20%	Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, Betreuung von Drogenabhängigen, Alters- und Pflegeheime, Spitex

Bemerkungen: $N_{\min} = 1'726$, $N_{\max} = 1'771$

Bei den nicht in Eigenerbringung angebotenen Leistungen muss zwischen zwei Aufgaben unterschieden werden: Zum einen die Aufgaben, welche die Gemeinden nicht erfüllen müssen, weil sie für ihre Gemeinden keinen

Sinn ergeben oder weil sie von den entsprechenden Problemen nicht betroffen sind. Auf der anderen Seite sind es diejenigen Aufgaben, die sie zwar erfüllen, die sie aber nicht allein erbringen, sondern für die sie – wie wir weiter unten noch sehen werden – mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten oder auf private Anbieter zurückgreifen.

Eine typische Aufgabe, die nur gerade ein Drittel der Gemeinden betrifft, ist die Betreuung von Drogenabhängigen. Lediglich die Hälfte der Gemeinden gibt an, dass sie betroffen ist, wenn es um die Betreuung von Arbeitslosen geht. Auch die Betreuung von Asylsuchenden, die Integration von Ausländerinnen und Ausländer sowie die Wirtschaftsförderung und die Jugendarbeit betreffen längst nicht alle Gemeinden. Nahezu sämtliche Gemeinden beschäftigen sich demgegenüber mit der Wasserversorgung, der Bewilligung von Baugesuchen, der Raum- und Zonenplanung, den Feuerwehraufgaben, dem Abwasser und der Kanalisation sowie der Abfallentsorgung. Sie tun dies jedoch in unterschiedlichem Masse im Rahmen der Eigenerbringung.

Tabelle 16 zeigt die Eigenerbringung öffentlicher Dienstleistungen in Abhängigkeit von der Gemeindegrösse. Sie ist nach dem Grad der Selbsterbringung für die kleinsten Gemeinden absteigend geordnet. Praktische alle Gemeinden haben ihre eigenen Gemeindebehörden und eine eigene Verwaltung. Zu Ausnahmen in diesen Aufgabenbereichen kommt es, wenn die Gemeinde mangels Kandidaten unter Aufsicht des Kantons gestellt wird oder in den eher seltenen Fällen, in welchen eine Verwaltungszusammenlegung besteht. Für die Baugesuche, die öffentlichen Bauten und den privaten Verkehr sind auch bei den kleinsten Gemeinden mindestens 60 Prozent selbst zuständig, während die Anteile in den grössten Gemeinden deutlich höher liegen. Auffallend ist der Bereich der Wasserversorgung, bei dem die Eigenerbringung ähnlich wie teilweise beim Abwasser mit zunehmender Bevölkerungsgrösse zurückgeht oder keinem klaren Trend folgt. Der Grund hierfür dürften die stark verbreiteten Zusammenarbeitslösungen sein, die sich praktisch für sämtliche Gemeindegrössen anbieten.

In den Aufgabenbereichen Raum- und Zonenordnung, Landschaftsschutz und Umweltschutz sind unter den kleinsten Gemeinden noch 50 Prozent selbständig aktiv, wobei dieser Anteil in den grösseren Gemeinden wiederum deutlich höher ist. Bei den Polizeiaufgaben findet sich ein etwas spezieller U-förmiger Verlauf des Anteils an Eigenerbringung. Hierfür könnten die vielfältigen Bedürfnisse der Gemeinden unterschiedlicher Grösse sowie die kantonalen Besonderheiten, wonach in gewissen Kantonen die Polizeiaufgaben bei den Gemeinden und in anderen beim Kanton liegen, verantwortlich sein. Ein weiterer interessanter Bereich ist die Informatik der Verwaltungen, in welchem nur in den grössten Gemeinden überwiegend eine interne Lösung angestrebt wird. Aber auch die Bereiche Sport und Kultur erbringen vor allem die grösseren Gemeinden und Städte in Eigenregie, wie auch die Schule, die Sozialhilfe oder die Feuerwehr.

Die in Tabelle 16 dargestellten Zahlen verdeutlichen noch einmal, dass die Gemeinden mit zunehmender Grösse für mehr Aufgaben zuständig sind und dass grosse Gemeinden diese in erhöhtem Masse auch selbst erbringen. Für gewisse Aufgaben lässt sich somit feststellen, dass sie strukturell in einem grösseren Perimeter erbracht werden müssen oder können.

Bei den Aufgaben, welche die Gemeinden eigenständig erbringen, kann zudem aufgezeigt werden, dass nicht alle Aufgaben im selben Masse grössenabhängig sind. Am stärksten bestehen diese Zusammenhänge bei der Sozialhilfe, der Feuerwehr und den Sportanlagen. Weniger ausgeprägt oder nicht vorhanden sind sie bei den Infrastrukturaufgaben. Exemplarisch lässt sich die Komplexität am Beispiel des Schulwesens aufzeigen.

Tabelle 16: Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen bzw. Aufgaben durch die Gemeinden (in Eigenerstellung): Vergleich der Gemeinden nach Bevölkerungsgrößen (Anteil Gemeinden in Prozent)

Aufgabenbereiche	-250	250-500	500-1000	1000-2000	2000-5000	5000-10000	10000-20000	20000+
Gemeindebehörden	97.1	97.3	96.8	97.7	99.1	99.0	98.8	100
Gemeindeverwaltung: insgesamt	84.3	92.5	93.0	96.2	98.6	98.4	100	97.3
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	77.8	88.9	92.7	95.2	96.4	98.5	92.9	89.2
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	71.3	82.4	87.6	90.7	95.9	97.9	97.6	100
Bewilligung von Baugesuchen	66.4	67.7	70.2	70.4	81.4	90.6	86.9	83.3
Öffentliche Bauten	65.4	72.4	70.9	76.6	83.3	88.0	85.7	89.2
Wasserversorgung	63.9	54.0	54.2	63.9	55.7	58.2	48.2	43.2
Privater Verkehr (Strassenbau-Verkehrsberuhigung)	62.9	66.8	64.8	67.1	77.8	76.0	71.1	83.3
Raum- und Zonenplanung	55.1	50.8	53.4	56.1	69.5	71.9	73.8	83.8
Landschafts- und Ortsbildschutz	54.7	48.7	56.7	59.6	70.4	73.1	78.6	75.7
Abwasser-Kanalisation	52.3	48.6	50.2	51.3	50.1	53.4	55.4	73.0
Umweltschutz	51.9	61.7	69.5	76.2	78.9	84.4	81.0	83.3
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	51.4	48.1	46.7	41.2	38.1	39.9	57.1	62.2
Gemeindeverwaltung: Informatik	48.1	41.7	41.0	35.7	34.9	39.9	41.2	70.3
Abfall-Entsorgung	33.3	42.2	38.3	41.0	39.7	34.0	40.0	64.9
Kultur	30.8	49.7	65.3	71.6	77.6	74.1	70.6	73.0

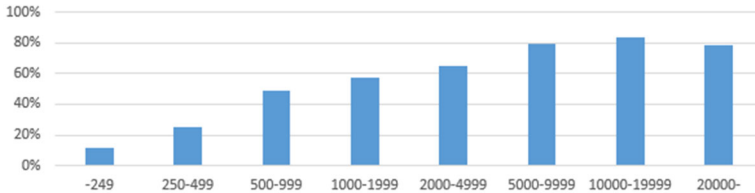
Aufgaben- bereiche	-250	250- 500	500- 1000	1000- 2000	2000- 5000	5000- 10000	10000- 20000	20000+
Sport / Sportanlagen	27.8	53.8	72.6	79.1	83.5	86.6	89.4	89.2
Integration von Ausländern	24.3	26.6	35.0	38.7	41.1	49.7	57.6	70.3
Wirtschaftsförderung	21.0	20.5	30.1	34.3	40.0	45.8	51.8	67.6
Öffentlicher Verkehr	19.8	20.7	19.7	24.9	26.9	25.8	25.0	37.8
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	19.6	17.2	19.7	17.2	20.0	28.0	31.8	43.2
Volksschule	11.1	24.7	48.6	57.5	65.4	79.4	83.5	78.4
Energieversorgung	11.1	11.8	17.7	20.1	21.3	28.6	23.8	33.3
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	9.3	7.9	10.7	16.8	18.4	22.7	19.5	48.6
Feuerwehr	9.3	13.8	20.6	29.9	44.2	58.0	76.5	70.3
Sozialhilfe	7.5	15.2	25.6	34.2	46.7	69.3	78.8	83.8
Jugendarbeit	6.7	13.5	17.2	20.6	30.1	45.4	60.0	62.2
Familienergänzende Kinderbetreuung	5.7	9.0	15.3	22.2	27.8	30.1	41.2	44.4
Betreuung von Asylsuchenden	3.8	6.9	20.4	25.1	32.8	32.0	41.2	35.1
Betreuung von Drogenabhängigen	3.8	3.2	5.9	8.6	10.0	15.5	16.5	18.9
Alters- und Pflegeheime	1.9	2.1	2.6	3.8	9.4	21.5	20.5	37.8
Spitex	1.0	1.6	2.3	3.0	3.5	8.9	2.4	18.9
$N_{min.} / N_{max}$	104/ 108	183/ 192	306/ 314	385/ 399	426/ 440	190/ 194	82/85	36/37

Bemerkung: Sortiert absteigend nach dem Anteil an selbständiger Aufgabenerbringung in den kleinsten Gemeinden.

Die kleinen Gemeinden haben zu wenig schulpflichtige Kinder. Sie sehen sich deshalb gezwungen, sich mit anderen Gemeinden zusammenzutun, damit sich eine Schule rechnet. Grössere Gemeinden, welche über eine solche Infrastruktur verfügen, sind teilweise geneigt, diese in Form von Zusammenarbeitsverträgen mit anderen Gemeinden zu teilen. Dies

könnte somit erklären, weshalb in Städten und Gemeinden ab 20'000 Einwohnende der Anteil an Aufgaben, welcher eigenständig erbracht wird, mit zunehmender Bevölkerungsgrösse nicht weiter ansteigt oder sogar etwas rückläufig ist, wie aus Abbildung 20 hervorgeht.

Abbildung 20: Ausmass der Eigenerbringung von Aufgaben nach Gemeindegrösse (in Prozent)



Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, N_{\min} 36, N_{\max} 440

Von Interesse sind auch die Unterschiede zwischen den Sprachregionen. Aus den Werten in Tabelle 17 geht hervor, dass in den deutsch- und italienischsprachigen Gemeinden die aufgeführten Aufgaben häufiger von den Gemeinden selbst erbracht werden als in der Romandie. Dazu zählen insbesondere die öffentlichen Bauten, Umweltschutz, Sport bzw. Sportanlagen oder der Landschafts- und Ortsbildschutz. Auffallend ist weiter, dass vor allem in den Bereichen Umweltschutz, Volksschule, Sozialhilfe, Betreuung von Asylsuchenden und Feuerwehr, die französischsprachigen Gemeinden im Vergleich zu den anderen Sprachregionen diese Aufgaben weniger häufig selbst erbringen. Demgegenüber organisieren sie aussergewöhnlich oft die Abfallentsorgung eigenständig.

Die Tessiner Gemeinden fallen dadurch auf, dass sie am häufigsten die Baubewilligungen ohne Zusammenarbeit mit Dritten erteilen. Das lokale Polizeiwesen hingegen stellen sie im Vergleich zu den anderen Sprachregionen in wesentlich weniger Fällen eigenständig sicher.

Tabelle 17: Eigenerbringung der Dienstleistungen bzw. Aufgabe durch die Gemeinde in den drei grössten Sprachgebieten (Anteil Gemeinden in Prozent)

Aufgabenbereiche	Deutsch	Französisch	Italienisch
Gemeindebehörden	98.7	96.0	100.0
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	95.4	87.3	100.0
Gemeindeverwaltung: insgesamt	95.3	95.6	99.0
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	91.4	88.7	90.3
Öffentliche Bauten	84.6	62.4	77.7
Umweltschutz	84.2	48.1	76.5
Sport-Sportanlagen	81.9	58.9	67.0
Privater Verkehr (Strassenbau-Verkehrsberuhigung)	78.0	52.7	69.0
Bewilligung von Baugesuchen	77.6	68.7	89.2
Kultur	71.7	54.4	76.7
Landschafts- und Ortsbildschutz	69.9	44.2	72.3
Raum- und Zonenplanung	65.7	51.4	60.8
Volksschule	64.4	30.3	71.8
Wasserversorgung	60.7	45.0	74.8
Abwasser-Kanalisation	56.3	43.4	31.7
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	50.8	32.2	18.4
Sozialhilfe	49.3	13.4	40.8
Integration von Ausländern	45.1	26.6	31.4
Feuerwehr	43.3	18.6	15.5
Gemeindeverwaltung: Informatik	39.0	38.8	45.6
Wirtschaftsförderung	38.5	25.2	49.0
Abfall-Entsorgung	38.0	46.8	25.2
Betreuung von Asylsuchenden	34.0	5.1	7.8
Jugendarbeit	32.4	13.4	15.7
Öffentlicher Verkehr	31.8	8.9	5.9
Energieversorgung	23.4	14.3	6.8
Familienergänzende Kinderbetreuung	23.3	22.4	9.8
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	20.9	20.0	26.0
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	19.4	7.1	22.0
Betreuung von Drogenabhängigen	11.9	2.7	4.0
Alters- und Pflegeheime	10.6	2.5	5.9
Spitex	4.3	1.7	4.9
Nmax / Nmin	1187/1150	481/466	104/100

Bemerkung: Quellen: BFS, Gemeindebefragung 2017; Aufgaben absteigend sortiert nach dem Anteil an Eigenerstellung in den deutschsprachigen Gemeinden

2.2 ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN GEMEINDEN

Erbringen die Gemeinden eine Aufgabe nicht selbst, d.h. durch die eigene Verwaltung mit eigenen Angestellten, dann können sie dies entweder zusammen mit anderen Gemeinden oder mit Privaten tun. Nachfolgend konzentrieren wir uns auf die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Bei einer solchen sogenannten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) werden drei Formen unterschieden: Die öffentlich-rechtliche Körperschaft, die Körperschaft nach privatem Recht sowie Vertragslösungen. Tabelle 18 zeigt, bei welchen Aufgaben die Gemeinden am häufigsten mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, und welche Form der Zusammenarbeit in diesen Bereichen hauptsächlich gewählt wird. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass in rund einem Drittel der in unserer Befragung erhobenen Gemeindeaufgaben eine interkommunale Zusammenarbeit stattfindet.

Mehr als die Hälfte der Gemeinden arbeitet in den Bereichen Spitex, Feuerwehr und Alters- und Pflegeheime mit mindestens einer anderen Gemeinde zusammen (vgl. Tabelle 18). Zwischen 40 und 50 Prozent sind es bei der Unterstützung und Betreuung älterer Personen, bei der Sozialhilfe, bei der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie bei der Abfallentsorgung, der Energieversorgung, beim Abwasser bzw. bei der Kanalisation und beim öffentlichen Verkehr. Der Blick auf die Aufgabengebiete zeigt weiter, dass vor allem in Bereichen kooperiert wird, in denen sich aufgrund der technischen Möglichkeiten und Herausforderungen die Aufgabenerfüllung in einem grösseren Gebiet besser eignet, respektive in denen eine professionelle Aufgabenerbringung nur bei genügend grossen Fallzahlen gewährleistet werden kann. Die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) erscheint somit als geeignete Möglichkeit, ohne das Fusionieren von Gemeinden Skalenerträge zu realisieren und die Qualität des Leistungsangebots zu erhöhen.

Tabelle 18: Gemeindeaufgaben: Anteil an interkommunaler Zusammenarbeit (insgesamt und nach Typ, in Prozenten der Gemeinden)

Aufgabenbereiche	IKZ total	IKZ Typ		
		Vertrag	Öff.- rechtliche jur. Person	Privat- rechtliche jur. Person
Spitex	67.0%	18.8%	29.5%	18.6%
Feuerwehr	62.0%	29.1%	31.8%	1.0%
Alters- und Pflegeheime	57.4%	11.9%	32.9%	12.6%
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	48.5%	12.0%	26.5%	9.9%
Sozialhilfe	48.2%	17.7%	29.2%	1.3%
Abfall-Entsorgung	44.5%	14.5%	21.8%	8.1%
Energieversorgung	44.2%	10.1%	15.4%	18.8%
Familienergänzende Kinderbetreuung	43.7%	13.2%	17.6%	13.0%
Abwasser-Kanalisation	42.0%	11.3%	27.9%	2.8%
Öffentlicher Verkehr	40.4%	6.9%	25.5%	8.1%
Jugendarbeit	36.2%	18.0%	12.6%	5.6%
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	36.0%	18.8%	15.9%	1.3%
Volksschule	35.9%	14.5%	20.7%	0.7%
Wasserversorgung	33.8%	9.2%	19.0%	5.6%
Gemeindeverwaltung: Informatik	32.4%	16.7%	7.3%	8.4%
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	31.6%	5.9%	23.0%	2.7%
Wirtschaftsförderung	25.3%	5.2%	15.7%	4.4%
Betreuung von Asylsuchenden	24.9%	9.9%	12.5%	2.6%
Betreuung von Drogenabhängigen	21.9%	5.9%	12.9%	3.1%
Integration von Ausländern	19.0%	5.3%	11.0%	2.6%
Kultur	18.2%	5.9%	8.7%	3.5%
Raum- und Zonenplanung	13.5%	3.1%	5.3%	5.1%
Bewilligung von Baugesuchen	12.3%	5.7%	4.3%	2.4%
Landschafts- und Ortsbildschutz	12.0%	2.3%	6.7%	3.0%
Sport-Sportanlagen	11.7%	3.8%	5.6%	2.4%
Umweltschutz	8.5%	1.8%	5.6%	1.0%
Privater Verkehr (Strassenbau-Verkehrsber.)	8.5%	2.1%	3.8%	2.6%
Öffentliche Bauten	6.9%	1.5%	2.8%	2.6%
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	5.4%	3.2%	1.0%	1.2%
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	4.1%	2.2%	1.6%	0.3%
Gemeindeverwaltung: insgesamt	3.1%	2.1%	0.8%	0.2%
Gemeindebehörden	0.7%	0.3%	0.4%	0.1%

Bemerkung: $N_{\min} = 1'726$, $N_{\max} = 1'771$

Zwischen 30 und 40 Prozent der Gemeinden stützen sich in den Bereichen Jugendarbeit, Volksschule, gemeindepolizeiliche Aufgaben, Wasserversorgung, Informatik für die Gemeindeverwaltung und Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen auf eine IKZ ab. In den übrigen Aufgabengebieten geschieht dies noch etwas weniger häufig.

Was die gewählte Organisationsform der Zusammenarbeit anbelangt, so dominiert die öffentlich-rechtliche Körperschaft gefolgt von einer Vertragslösung sowie privatrechtlichen Körperschaften. Vor allem bei den Alters- und Pflegeheimen, der Spitex und der Unterstützung und Betreuung älterer Personen mag es erstaunen, dass es relativ häufig zu einer Zusammenarbeit in der Form einer öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit kommt (vgl. Tabelle 18). In diesen Bereichen würde man verstärkt auch einfachere Lösungen vermuten, welche den Beteiligten mehr Handlungsspielraum ermöglichen. Weniger überraschend sind die juristischen Personen des öffentlichen Rechts in den klassischen Infrastrukturbereichen Abwasser, Kanalisation, Wasserversorgung und Abfall, sowie in den Bereichen der sozialen Sicherheit (Fürsorge, Arbeitslosenunterstützung), der Schule und dem öffentlichen Verkehr, welche vielfach ein grösseres Einzugsgebiet umfassen respektive benötigen. Zudem spielt bei diesen Aufgaben die demokratische Mitbestimmung der Bevölkerung, entweder mit Blick auf die Kosten oder hinsichtlich der Mitsprache in der Ausgestaltung, eine wichtige Rolle. Interessant ist schliesslich die Feuerwehr, die früher von den Gemeinden selbst gestellt wurde, und die heute zu den Bereichen gehört, in denen IKZ-Lösungen am stärksten verbreitet sind. Bei dieser Blaulichtorganisation kommen öffentlich-rechtliche Körperschaften und Vertragslösungen etwa gleich oft vor. Letztere dürfte vor allem kleinere Gemeinden betreffen, die sich über eine vertragliche Vereinbarung die Leistungen einer Stützpunktfeuerwehr in einer grösseren Gemeinde sichern. Ein ähnliches Muster auf einem etwas tieferen Durchdringungsniveau zeigt sich auch bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben.

Für viele kleine Gemeinden bietet die Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Nachbargemeinden den Vorteil, dass Skaleneffekte genutzt,

und dass Dienstleistungskosten, deren Fix- und Lohnkostenanteile für eine einzelne Gemeinde zu hoch wären, abgedeckt werden können. Gestiegt werden können häufig auch die Professionalität und damit auch die Qualität der Leistungen. Da die interkommunale Zusammenarbeit aufgabenspezifisch organisiert wird, fällt es leichter, den optimalen Perimeter zu wählen. Entsprechend ist es wenig überraschend, dass die IKZ immer wieder als Alternative zu Gemeindefusionen diskutiert wird. Bemängelt wird allerdings, dass die demokratische Mitbestimmung der Bevölkerung und die Interessenvertretung aufgrund der grösseren Zahl an Akteuren und dem Fehlen eines Demos mit gleichberechtigten Mitgliedern nicht im selben Masse wie bei der Eigenerbringung garantiert werden kann.

Mit zunehmender Gemeindegrösse wächst die Zahl der Aufgaben, bei welchen die Gemeinden mit ihren Nachbarn zusammenarbeiten, wobei dies vor allem für die Formen der öffentlich-rechtlichen Körperschaft und der Verträge gilt (vgl. Abbildung 21). Privatrechtliche juristische Personen werden unabhängig von der Einwohnerzahl einer Gemeinde relativ wenig als Zusammenarbeitsgefäss gewählt. Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass diese hinsichtlich der demokratischen Kontrolle gegenüber den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, wie im Fall der Zweckverbände (Steiner/Kaiser 2017: 184), gewisse Nachteile aufweisen. Gerade bei Stiftungen haben Kanton und Gemeinden weniger Einflussmöglichkeiten als in den anderen rechtlichen Gefässen. Zudem unterliegen die privatrechtlichen juristischen Personen der Bundesgesetzgebung (Zivilgesetzbuch, Obligationenrecht), während die öffentlich-rechtlichen juristischen Personen auf kantonalem Recht gründen. Weitere, hier nicht dokumentierte Auswertungen zeigen, dass die Aufgabengebiete Schule, Sozialhilfe und Feuerwehr in besonderem Masse von der Gemeindegrösse abhängig sind. In diesen Bereichen kommt es vor allem in den kleineren Gemeinden zu Zusammenarbeitslösungen.

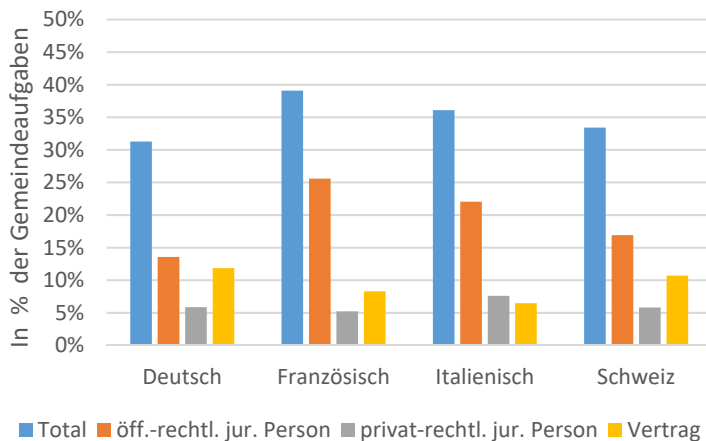
Abbildung 21: Durchschnittliche Anzahl der Aufgaben, die durch eine Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) organisiert sind, nach Rechtsform der Verbindung und Bevölkerungszahl



Bemerkungen: Quellen Gemeindebefragung 2017, BFS

Unterschiede in der Anwendungspraxis von IKZ können auch zwischen den Sprachregionen beobachtet werden (vgl. Abbildung 22). In der Deutschschweiz wird mit einem Anteil von rund 30 Prozent am wenigsten gemeindeübergreifend kooperiert. Wie im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt werden konnte, erfüllen die Gemeinden in dieser Region in vielen Fällen ihre Aufgaben eigenständig. Darüber hinaus bevorzugen sie des Öfteren vertragliche Lösungen im Gegensatz zu den Gemeinden der anderen beiden Sprachgebiete. In der französischen und italienischen Schweiz wird teilweise deutlich häufiger auf IKZ-Lösungen gesetzt, und zwar bei rund 40 respektive 35 Prozent der Gemeindeaufgaben. Zudem sind die öffentlich-rechtlichen Körperschaften wesentlich stärker verbreitet als in der deutschsprachigen Schweiz. IKZ im Rahmen von Stiftungen, Vereinen, Aktiengesellschaften oder GmbHs sind demgegenüber in allen Sprachgebieten sehr wenig verbreitet.

Abbildung 22: Anteil der Gemeindeaufgaben, die in Form einer Interkommunalen Zusammenarbeit organisiert sind, nach Sprachregionen (in Prozent aller Gemeindeaufgaben)



Bemerkungen: Quellen Gemeindebefragung 2017, BFS

Diese sprachkulturellen Differenzen widerspiegeln sich unter anderem in den Bereichen, Volksschule, Feuerwehr, Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, in denen in der französischsprachigen Schweiz weit häufiger kooperiert wird als in der Deutschschweiz (Ergebnisse hier nicht ausgewiesen). In der italienischen Schweiz sind IKZ vor allem im Bereich des Öffentlichen Verkehrs und der Polizei sehr weit verbreitet. Deutschschweizer Gemeinden wiederum arbeiten überdurchschnittlich oft bei der Spitex, in der Jugendarbeit und bei der Betreuung spezifischer Gruppen (Asylsuchende, Drogenabhängigen) mit anderen Gemeinden zusammen. Ungeklärt bleibt – wie in den vorherigen Kapiteln auch – die Frage, ob diese Unterschiede in erster Linie der unterschiedlichen Struktur (z.B. der Grösse der Gemeinden) geschuldet sind, oder ob in diesen Resultaten unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Organisation der Aufgabenerbringung zum Ausdruck kommen. Dieser Frage soll dann im dritten Teil dieser Abhandlung nachgegangen werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in der Schweiz rund ein Drittel aller Gemeindeaufgaben in Form einer IKZ organisiert sind, und das bevorzugt im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Im Vergleich zu früheren Jahren scheint sich das Wachstum an neuen IKZ etwas abgeschwächt zu haben. Für den Zeitraum von 2005 bis 2009 gaben fast 75 Prozent der Befragten an, dass ihre Gemeinden vermehrt auf die IKZ zurückgegriffen hätten. Im Zeitraum von 2012 bis 2017 antworteten die Gemeindevertreter in rund 56 Prozent der Fälle, dass ihre Gemeinde die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert hat. In nahezu keiner Gemeinde hat hingegen die Zusammenarbeit abgenommen. Interessanterweise gibt es keinen klaren, linearen Zusammenhang zwischen einem Anstieg an IKZ-Lösungen und der Gemeindegrösse. Es ist deshalb davon auszugehen, dass kleine Gemeinden die Zusammenarbeit intensivieren, weil sie die Aufgaben aufgrund der Komplexität kaum mehr allein erbringen können. Grosse Gemeinden erhöhen ebenfalls die Zusammenarbeit, da sie sich mit zusätzlichen Aufgaben konfrontiert sehen oder bestimmte Aufgaben für kleinere Nachbargemeinden erbringen.

2.3 ZUSAMMENARBEIT MIT PRIVATEN ANBIETERN

Die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen respektive Leistungsanbietern ist unter den Schweizer Gemeinden weit weniger verbreitet als die interkommunale Zusammenarbeit (vgl. Tabelle 19). Lediglich knapp 9 Prozent der aufgeführten Aufgaben werden von den Gemeinden in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erbracht. Am häufigsten geschieht dies im Informatikbereich der Verwaltung (27.6%), bei der Raum- und Zonenplanung (22.1%), bei der Energieversorgung (15.8%), im Bereich Abfall/Entsorgung (14.7%) sowie bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (17.1%).

Am stärksten betroffen sind die Sachgebiete, für die spezialisierte Kenntnisse notwendig sind und die aus einem Themenbereich kommen, der sich ständig weiterentwickelt, wie die Informatik oder die Raum- und Zonenplanung. Seit der Änderung des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2014 ist

die Aufgabe der Gemeinden auf diesem Gebiet komplizierter geworden (vgl. etwa die Revision der Nutzungs- und Richtpläne). Auch die grossen öffentlichen Bauten sind ein Bereich, wo regelmässig private Unternehmen in die Planung und Realisierung miteinbezogen werden. Der grösste Teil der übrigen Gemeindeaufgaben, wie die Beispiele der Altenbetreuung (Spitex, Alters- und Pflegeheime) oder der Wirtschaftsförderung zeigen, weist demgegenüber nur eine geringe Verflechtung mit dem privaten Sektor auf.

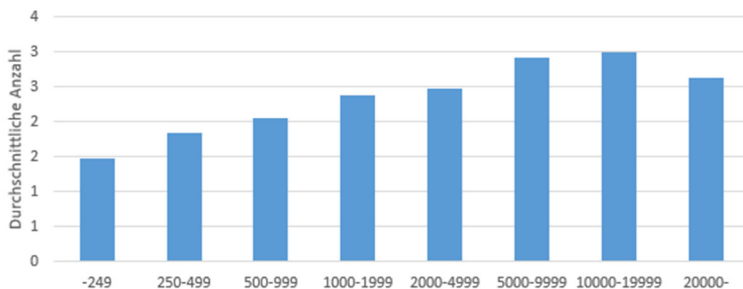
Mit zunehmender Gemeindegrösse steigt auch die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern respektive das Outsourcing an, was mit der grösseren Zahl von Aufgaben zusammenhängt (vgl. Abbildung 23). In den bevölkerungsreichsten Gemeinden hingegen werden wieder etwas mehr Aufgaben eigenständig erbracht und der Umfang des Einbezugs der Privatwirtschaft ist leicht geringer. Allerdings bewegen sich die Werte auf einem sehr tiefen Niveau. Während Kleinstgemeinden im Mittel in eineinhalb bis zwei Sachgebieten einen privaten Anbieter berücksichtigen, ist dies in grösseren Gemeinden und Städten bei nicht mehr als drei Aufgabenbereichen der Fall. Wie bereits im Kapitel 1.1. dargelegt, entfallen auf die Gemeinden im Durchschnitt 27 Aufgaben.

Tabelle 19: Anteil der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern nach Aufgabenbereich (in Prozent der Gemeinden)

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

Bemerkung: Gemeindebefragung 2017, $N_{\min} = 1726$, $N_{\max} = 1771$

Abbildung 23: Durchschnittliche Anzahl erbrachter Aufgaben in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, nach Gemeindegrösse



Quellen: Gemeindebefragung 2017, BFS

Abbildung 24: Durchschnittliche Anzahl erbrachter Aufgaben in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, nach Sprachregion



Quellen: Gemeindebefragung 2017, BFS; Bemerkungen: Rätoromanische Gemeinden mit einem Wert von 2.1 Aufgaben ähnlich der Westschweiz

Der Vergleich der Sprachregionen (s. Abbildung 24) ergibt nur kleine Unterschiede. In der Deutschschweiz wird in etwas mehr Bereichen mit Privaten zusammengearbeitet als in den anderen Sprachregionen. Insgesamt zeigt sich aber in dieser Betrachtung, dass das Outsourcing in keinem der drei Gebieten weit verbreitet ist.

Welche Aufgaben sind bezüglich des Outsourcings besonders abhängig von der Grösse und der Zugehörigkeit zur Sprachregion? Bei der familienunabhängigen Kinderbetreuung und bei Drogenproblemen wird mit zunehmender Gemeindegrösse häufiger mit Privaten zusammengearbei-

tet, weil hier in kleinen Gemeinden wahrscheinlich weniger Bedarf besteht und man in den grösseren Gemeinden von eigenständig erbrachten Lösungen zur Bewältigung dieser Aufgabe zurückschreckt. Bei der Bewilligung von Baugesuchen sind die Gemeinden mit zunehmender Grösse auch weniger auf externe Unterstützung (u.a. Ingenieure) angewiesen, weil sie hierfür eine eigene Verwaltungsabteilung haben.¹¹ Stärkere Unterschiede zwischen den Sprachregionen gibt es bei der Spitex, der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Unterstützung und Betreuung von älteren Personen, welche in der Deutschschweiz im Vergleich zur französischsprachigen Schweiz etwas häufiger an Private ausgelagert werden.¹²

Tabelle 20: Entwicklung der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Entwicklung der Zusammenarbeit			N
	Abgenommen	gleich geblieben	Zugenommen	
-249	0.9%	79.8%	19.3%	109
250-499	1.6%	76.4%	22.0%	191
500-999	2.6%	68.8%	28.6%	311
1000-1999	2.2%	65.3%	32.4%	401
2000-4999	2.0%	68.0%	29.9%	441
5000-9999	2.6%	56.9%	40.5%	195
10000-19999	2.4%	56.5%	41.2%	85
20000-	0.0%	60.5%	39.5%	38
Total	2.1%	67.3%	30.7%	1771

Quelle: Gemeindebefragung 2017

Betrachten wir abschliessend noch die Entwicklung über die Zeit hinweg. Es zeigt sich, dass der Einbezug von privaten Anbietern in die öffentliche Leistungserbringung auch rund zwei Jahrzehnte nach dem Aufkommen von New Public Management in den Schweizer Gemeinden noch immer auf der Reformagenda steht. In rund 30 Prozent (N=1771) der Fälle hat die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern weiter zugenommen und in

¹¹ Auswertungen hier nicht dokumentiert.

¹² Auswertungen hier nicht dokumentiert.

praktisch keiner Gemeinde ist sie zurückgegangen (vgl. Tabelle 20). Angesichts der eher tiefen Verbreitung des Outsourcings ist dieser Befund allerdings nicht sehr überraschend. Weiter lässt sich zeigen, dass der zusätzliche Einbezug von privaten Anbietern mit zunehmender Gemeindegrösse ansteigt, was auf die grössere Zahl von Aufgaben und eine steigende Komplexität der Leistungserbringung zurückgeführt werden kann. Interessant ist, dass ab einer Bevölkerungszahl von 1'000 mindestens rund 30 Prozent der Gemeinden eine Zunahme der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern feststellen.

3 HERAUSFORDERUNGEN UND SCHWIERIGKEITEN DER KOMMUNALEN AUFGABENERBRINGUNG

Die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen die Gemeinden öffentliche Aufgaben erfüllen, haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert. Gemeinden sehen sich inzwischen mit grossen Herausforderungen, wie dem demographischen Wandel, der Klimaveränderung, den Migrations- und Integrationsfragen, der fortschreitenden Digitalisierung oder wie in jüngster Zeit globaler Pandemien konfrontiert. Diese lassen sich jedoch nicht innerhalb der Gemeindegrenzen bewältigen, sondern erfordern ein gemeinsames Vorgehen von Gemeinden, Bund und Kantonen und teilweise auch der internationalen Ebene. Dadurch und aufgrund allgemein zunehmender Vorgaben von übergeordneten Staatsebenen, welche in den letzten Jahren zu beobachten sind, hat die Komplexität der lokalen Aufgabenerfüllung zugenommen. Durch den sozialen Wandel und die fortschreitende Individualisierung der Gesellschaft sind die Bürgerinnen und Bürger gegenüber der staatlichen Aufgabenerbringung zudem anspruchsvoller und kritischer geworden. Es wird erwartet, dass öffentliche Dienstleistungen effizient und effektiv erbracht werden sowie den Bedürfnissen der «Kunden» entsprechen. So muss die Aufgabenerbringung heute vermehrt den Forderungen nach ökologischer Nachhaltigkeit oder digitaler Verfügbarkeit genügen. Gleichzeitig sinkt jedoch die Bereitschaft in der Bevölkerung, sich im vielerorts noch immer vorhandenen Milizsystem ehrenamtlich zu engagieren und ein Behördenamt zu übernehmen.

Angesichts dieser Veränderungen stellt sich die Frage, inwiefern die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung an ihre Leistungsgrenzen stossen. Zentrale Voraussetzungen für die adäquate Erbringung öffentlicher Leistungen bilden unter anderem die kommunale Finanzlage und Verwaltungsführung. Diese beiden Aspekte werden in den nun folgenden Kapiteln neben den erwähnten Leistungsgrenzen ebenfalls näher betrachtet.

3.1 LEISTUNGSGRENZEN IN DER AUFGABENERBRINGUNG

An sogenannte Leistungsgrenzen (LG) stossen die Gemeinden, wenn sie wegen hoher Arbeitsbelastung, fehlenden Fachkompetenzen oder generell wegen mangelnden Ressourcen, die ihnen zufallenden Aufgaben kaum mehr in angemessener Weise erfüllen können. Die Gemeindegeschreiberinnen und Gemeindegeschreiber wurden deshalb in der Befragung 2017 gebeten, für jeden der 32 Aufgabenbereiche (vgl. Kapitel 1, Abbildung 5), für welche ihre Gemeinde zuständig ist, auf einer Skala von 1 (*keine LG*) bis 4 (*LG überschritten*) anzugeben, inwiefern Leistungsgrenzen vorhanden sind. Die Antworten in Tabelle 21 zeigen, dass in den Ressorts Sozialhilfe, Betreuung von Asylsuchenden sowie in der Raum- und Zonenplanung die vorhandene Leistungsfähigkeit der Gemeinde am häufigsten ausgeschöpft oder überstiegen ist. Etwas mehr als jede vierte Gemeinde ist davon betroffen. Auffallend ist weiter, dass sich in der Gemeindeexekutive und der Verwaltung – hier vor allem im Informatikbereich – in rund einer von fünf Gemeinden die zeitliche Belastung oder die fachlichen Anforderungen die Gemeinden an Leistungsgrenzen bringen. Ähnliches kann auch für den Bereich der Baubewilligungen mit einem Wert von 18.1 Prozent, welcher deutlich über dem Durchschnitt von 14.1 Prozent liegt (vgl. Tabelle 21), festgestellt werden.

Von Leistungsgrenzen hingegen kaum betroffen sind die Aufgabengebiete Betreuung von Drogenabhängigen, Abfall und Entsorgung, Jugendarbeit, Energieversorgung, Umweltschutz und Kultur. Weniger als eine von zehn Gemeinden mit dieser Gemeindeaufgabe berichten über erreichte oder überschrittene Kapazitäten.

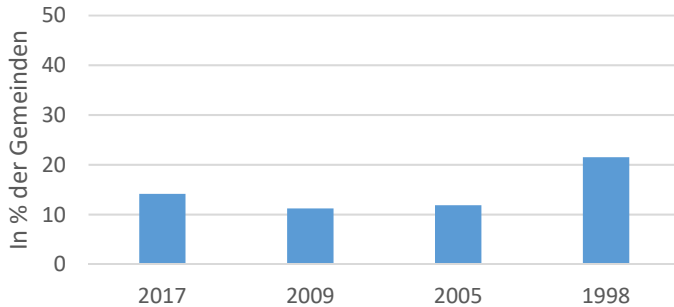
Tabelle 21: Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten nach Aufgabenbereiche, Anteil der betroffenen Gemeinden in Prozent

Sozialhilfe	27.4	Abwasser/Kanalisation	13.3
Betreuung von Asylsuchenden	23.5	Volksschule	13.2
Raum- und Zonenplanung	22.9	Sport/Sportanlagen	13.0
Gemeindeexekutive	19.8	Spitex	12.2
Gemeindeverwaltung: Informatik	18.9	Wirtschaftsförderung	12.0
Gemeindeverwaltung: insgesamt	18.5	Integration von Ausländern	11.8
Bewilligung von Baugesuchen	18.1	Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	11.8
Öffentlicher Verkehr	16.6	Wasserversorgung	11.1
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	16.3	Feuerwehr	11.0
Privater Verkehr (Strassenbau/ Verkehrsberuhigung)	15.8	Unterstützung/Betreuung älterer Personen	10.2
Landschafts- und Ortsbildschutz	15.7	Betreuung von Drogenabhängigen	8.8
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	14.7	Abfall/Entsorgung	8.7
Alters- und Pflegeheime	14.2	Jugendarbeit	8.5
Öffentliche Bauten	13.8	Energieversorgung	8.3
Familienergänzende Kinder- betreuung	13.7	Umweltschutz	8.2
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	13.4	Kultur	7.3
		Mittelwert	14.1

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017. Frage 2: *Es kann Probleme geben, welche die Gemeinden aufgrund der Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum in angemessener Weise bewältigen können. Sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar? Bitte beantworten Sie diese Frage für alle genannten Aufgaben? Antwortkategorien 1=Keine LG sichtbar, 2=LG in Sicht, 3=LG erreicht, 4= LG überschritten, 5=Betrifft Gemeinde nicht.* N_{min} 770, N_{max} 1798. Anteil Prozente derjenigen Gemeinden, welche diese Aufgabe als Gemeindeaufgabe bezeichnen.

Die Frage nach den Leistungsgrenzen bei der Aufgabenerfüllung wurde nicht nur in der Erhebung vom Jahr 2017 gestellt. Sie bildet vielmehr einen festen Bestandteil der nationalen Gemeindeumfragen. Deswegen kam sie beispielsweise auch in den Jahren 2009, 2005 und 1998 zur Anwendung. Da die Fragestellung und die vorgegebenen Aufgaben jeweils sehr ähnlich waren, lassen sich die Antwortdaten über diesen Zeitraum hinweg vergleichen. Die Werte in Abbildung 25 ergeben, dass sich die Entwicklung der Leistungsgrenzen in den letzten zwei Dekaden leicht u-förmig bewegt hat. Im Jahr 1998 war es im Durchschnitt rund ein Fünftel der Gemeinden (21.5 Prozent), welcher in der Aufgabenerbringung Leistungsgrenzen als erreicht oder überschritten empfand. Dieser Wert sank in der Folgezeit und halbierte sich nahezu in den Jahren 2005 und 2009. Aktuell liegen die Prozentanteile wieder höher. Sie erreichen im Jahr 2017 einen Durchschnittswert von 14.1 Prozent. Anhand dieses Verlaufs lässt sich festhalten, dass die Gemeinden nach einer relativ ruhigen Phase zu Beginn der 2000er Jahre wieder stärker mit Problemen in der kommunalen Aufgabenerbringung konfrontiert sind, jedoch nicht im selben Ausmass wie es im Jahr 1998 der Fall war. Vor dem Hintergrund zunehmender Gemeindereformen wie Fusionen, Interkommunale Zusammenarbeit oder New Public Management, welche seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachten sind, ist dieser Befund besonders interessant (Ladner et al. 2013, Steiner et al. 2021). Inwiefern diese Reformen eine Folge von steigenden Leistungsgrenzen sind, oder ob sie die gewünschte Leistungssteigerung bisher nicht realisieren konnten, kann anhand dieser Analyse allerdings nicht beurteilt werden.

Abbildung 25: Vergleich der Anteile an Gemeinden in Prozent, welche Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten haben (Mittelwerte von 31 bzw. 32 abgefragten Aufgaben)



Bemerkungen: Gemeindebefragungen 2017 (32 Aufgaben), 2009 (31), 2005 (31) und 1998 (32). Die Aufgaben wurden über alle Jahre nahezu identisch abgefragt.

Vergleicht man über dieselben Befragungszeitpunkte hinweg diejenigen Aufgabenbereiche mit den am meisten auftretenden Leistungsgrenzen (vgl. Tabelle 22, «Top 7»), lassen sich bestimmte Themen regelmässig wiederfinden. Die Sozialhilfe ist aus Sicht der Gemeindevertreter derjenige Aufgabenkomplex, bei dem die Gemeinden seit zwei Dekaden am ehesten an ihre Grenzen stossen. Dies dürfte nicht zuletzt auch an den hohen finanziellen Belastungen durch die Sozialausgaben liegen, welche gerade für kleinere Gemeindebudgets eine besondere Herausforderung darstellen. Ebenfalls regelmässig unter den grössten Problembereichen befindet sich die Gemeindeexekutive. Die stetig steigenden zeitlichen und fachlichen Anforderungen an die Gemeinderäte sowie die weitverbreiteten Probleme, genügend qualifizierter Kandidaten für die Exekutivämter zu rekrutieren, dürften diese Einschätzung begünstigt haben. Im Vergleich zu früheren Jahren scheint die Raumplanung vielerorts (in rund 23 Prozent der Fälle) für die Gemeinden eine besondere Herausforderung darzustellen. Mit der Einführung des neuen Raumplanungsgesetzes (RPG) im Jahr 2014 sind die Vorgaben in der Raum- und Zonenplanung für die Gemeinden umfangreicher geworden, was zu diesem relativ hohen Wert beigetragen haben könnte. Zudem rangieren die Baubewilligungen

erstmalig unter den «Top 7» Aufgaben mit Leistungsgrenzen, was ebenfalls damit und mit einer allgemein zunehmenden Regulierung im Baubereich zusammenhängen dürfte.

Tabelle 22: Vergleich der Top 7 Aufgabenbereiche mit den höchsten Anteilen an Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten (in Prozent der Gemeinden) der Jahre 2017, 2009, 2005 und 1998

2017	2009	2005	1998
Sozialhilfe	27.4 Sozialhilfe	22.1 Sozialhilfe	24.5 Sozialhilfe 32.9
Asylsuchende	23.5 Asylsuchende	18.8 Gemeindeexekutive	17.2 Arbeitslose 31.5
Raumplanung	22.9 Polizei-aufgaben	17.2 Polizei-aufgaben	16.9 Asylsuchende 31.2
Gemeindeexekutive	19.8 Drogenabhängige	16.6 Arbeitslose	16.8 Gemeindeexekutive 29.3
Verwaltung IT	18.9 Arbeitslose	14.4 öffentlicher Verkehr	16.7 Zivilschutz 25.2
Verwaltung	18.5 Gemeindeexekutive	14.3 privater Verkehr	15.5 Polizei-aufgaben 24.8
Baubewilligungen	18.1 öffentlicher Verkehr	13.7 Raumplanung	13.3 öffentlicher Verkehr 24.0

Bemerkungen: Gemeindebefragungen 2017, 2009, 2005, 1998. Anteil Prozente derjenigen Gemeinden, welche die Aufgabe als Gemeindeaufgabe nennen.

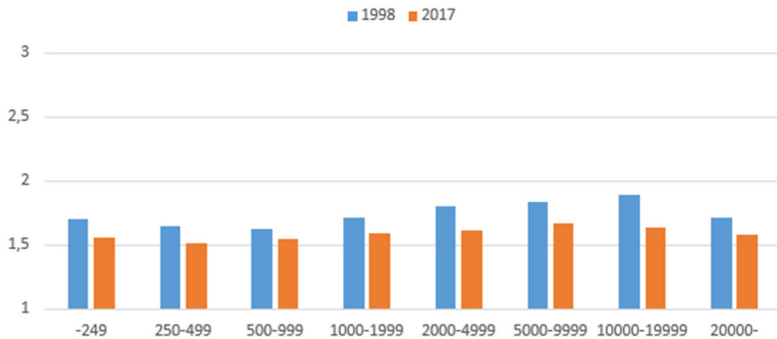
Eine Herausforderung für das Gemeindesystem stellt seit Jahren die Betreuung und Unterstützung bestimmter sozialer Gruppen wie arbeitslose, drogenabhängige oder asylsuchende Menschen dar. Letztere kommen im Jahr 2017 erneut an zweiter Stelle zu liegen, was unter anderem auf die anhaltenden Flüchtlingsbewegungen nach Europa und in die Schweiz liegen dürfte. In Tabelle 22 gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass von den Betreuungsaufgaben Asylsuchender, wie auch anderer sozialer Gruppen, in der Regel nur ein kleiner Teil der Gemeinden betroffen ist. Erstmals hingegen tritt die Gemeindeverwaltung unter den kritischsten Aufgabenbereichen der Gemeinden in Erscheinung. Dies ist könnte als Indiz dafür gewertet werden, dass die vielfältigen Herausforderungen des Gemeindeumfeldes und die komplexere Aufgabenerbringung, wie eingangs

erwähnt, den lokalen Verwaltungssystemen vermehrt zusetzen, insbesondere dem IT-Bereich (Informatik).

Ausgehend von den Erkenntnissen zur Aufgabenerbringung, welche bislang diskutiert wurden, stellt sich wiederum die Frage, inwiefern der Gemeindekontext in Form der Gemeindegrösse, Sprachgebiet und Kantonszugehörigkeit das Ausmass der Leistungsgrenzen beeinflusst. Um diese komplexeren Analysen etwas zu vereinfachen, wird in den nachfolgenden Abbildungen und Tabellen ein *Leistungsgrenzenindex* gezeigt. Dieser ermittelt sich aus dem arithmetischen Mittel der durchschnittlichen Leistungsgrenzen aller Aufgaben einer Gemeinde, wobei der Wert 1 «keine Leistungsgrenzen» und der Wert 4 «Leistungsgrenzen überschritten» bedeutet.

Wie aus Abbildung 26 hervorgeht, sind es weder die kleinsten noch die grössten Gemeinden, die am häufigsten an Leistungsgrenzen stossen. Für das Jahr 1998 sind es die bevölkerungsreichen Gemeinden im Bereich von 10'000 bis 19'999 Einwohnenden, gefolgt von den Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einwohnenden. Im Jahr 2017 stossen vergleichsweise kleinere Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von 5'000 bis 10'000 Einwohnenden am meisten an Leistungsgrenzen. Interessant zu beobachten ist, dass zu beiden Zeitpunkten in den sehr kleinen Gemeinden mit 250 bis 999 Einwohnenden solche Probleme relativ wenig auftreten. In diesen Gemeinden scheinen die Aufgaben vermehrt den lokalen Gegebenheiten und Möglichkeiten angepasst zu sein. Insgesamt liegen für alle Gemeindegrössenkategorien die Werte für 2017 etwas tiefer als für 1998.

Abbildung 26: Leistungsgrenzenindex nach Gemeindegrösse (Einwohnerzahl) der Jahre 2017 und 1998



Bemerkungen: Gemeindebefragungen 1998 und 2017, Wertebereich der Antwortskalen: 1=Keine LG, 2=LG in Sicht, 3=LG erreicht, 4=LG überschritten

Weiter lohnt sich es, den Blick auf die Unterschiede der Leistungsgrenzen zwischen den Gemeindegrössen nach Aufgabenbereich zu richten (vgl. Tabelle 23). Gerade für Städte und bevölkerungsreiche Gemeinden bildet die Sozialhilfe eine grosse Herausforderung. Ähnliches lässt sich auch für die Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen und Asylsuchenden sowie die Integration von Ausländern feststellen. Kleinere Gemeinden können in der Mehrheit die Aufgaben in diesen sozialen Bereichen reibungsloser erbringen, da sie von diesen Themen tendenziell weniger stark betroffen sind. Dies gilt auch für Aufgaben im Bereich des öffentlichen und privaten Verkehrs, welche besonders in Städten häufig für grössere Probleme sorgen.

Für die bevölkerungsärmeren Gemeinden hingegen stellt die Raum- und Zonenplanung eine besondere Herausforderung dar, während die Städte mit ihren spezialisierten Verwaltungen und Behörden damit weit weniger Mühe bekunden. Kleine Gemeinden stossen im Gegensatz zu einwohnerstarken Gemeinden zudem in den Bereichen des Schulwesens, der Alters- und Pflegeheime sowie bei Infrastrukturaufgaben (Wasser- und Energieversorgung, Abwasser und Kanalisation sowie Abfall und Entsorgung)

überdurchschnittlich oft an ihre Leistungsgrenzen. Gerade bei diesen Infrastrukturaufgaben kann eine gewisse Bevölkerungsgrösse der Gemeinde ein Vorteil im Hinblick auf eine adäquate Leistungserbringung sein.

Tabelle 23: Leistungsgrenzenindex 2017 (Mittelwerte) auf Ebene der Aufgabenbereiche nach Gemeindegrösse (Einwohnerzahl)

	- 249	250- 499	500- 999	1000- 1999	2000- 4999	5000- 9999	10000- 19999	20000-
Unterstützung/ Betreuung älterer Personen	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6
Jugendarbeit	1.3	1.4	1.5	1.4	1.5	1.4	1.4	1.4
familienergänzende Kinderbetreuung	1.5	1.5	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.6
Unterstützung/ Betreuung Arbeitslose	1.5	1.4	1.5	1.5	1.7	1.6	1.7	1.7
Alters- und Pflegeheime	1.7	1.7	1.5	1.6	1.7	1.7	1.6	1.5
Sozialhilfe	1.6	1.8	1.8	2.0	2.0	2.1	2.2	2.2
Betreuung von Asylsuchenden	1.5	1.8	1.6	1.8	1.9	2.2	1.9	1.8
Betreuung von Drogenabhängigen	1.4	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4
Integration von Ausländern	1.3	1.3	1.4	1.5	1.6	1.8	1.8	1.6
Spitex	1.5	1.5	1.4	1.5	1.6	1.6	1.4	1.6
Volksschule	1.7	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.5	1.5
Kultur	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	1.5	1.4
Sport/Sportanlagen	1.4	1.4	1.5	1.4	1.6	1.7	1.6	1.5
Bewilligung von Baugesuchen	1.7	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8
Raum- und Zonenplanung	2.1	2.0	1.9	1.8	1.8	1.8	1.9	1.6
Landschafts- und Ortsbildschutz	1.7	1.6	1.7	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5
öffentliche Bauten	1.5	1.4	1.5	1.5	1.6	1.8	1.9	1.8
öffentlicher Verkehr	1.5	1.6	1.6	1.6	1.7	1.9	2.0	1.7
privater Verkehr	1.6	1.5	1.6	1.6	1.8	2.0	1.9	1.9
Wirtschaftsförderung	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5

	- 249	250- 499	500- 999	1000- 1999	2000- 4999	5000- 9999	10000- 19999	20000-
Wasserversorgung	1.6	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2
Abwasser/Kanalisation	1.6	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5	1.3	1.3
Abfall/Entsorgung	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2
Energieversorgung	1.4	1.2	1.4	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2
Umweltschutz	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4
Feuerwehr	1.6	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.5	1.4
gemeindepolizeiliche Aufgaben	1.4	1.6	1.5	1.5	1.6	1.7	1.6	1.6
Gemeindeverwaltung: insgesamt	1.6	1.6	1.7	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7
Gemeindeverwaltung: In- formatik	1.7	1.5	1.7	1.7	1.8	1.8	1.6	1.7
Gemeindeverwaltung: Fi- nanzverwaltung	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.6	1.5	1.7
Gemeindeverwaltung: Ein- wohnerdienste	1.5	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Gemeindeexekutive	1.7	1.6	1.8	1.8	1.8	1.9	1.7	1.7
Total (Mittelwert)	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017

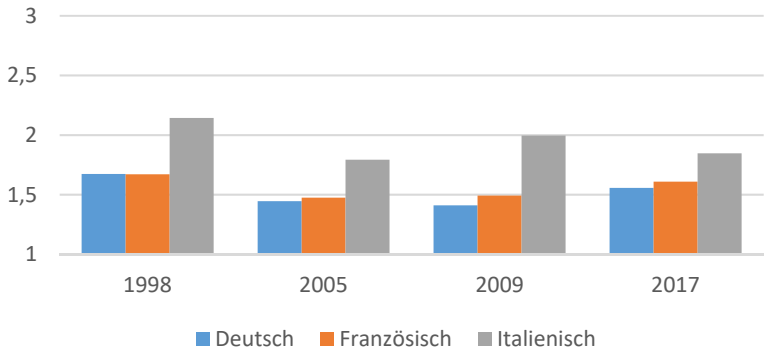
Im Bereich der Gemeindeexekutive und der Verwaltung ergibt sich kein klares Muster (vgl. Tabelle 23). Die relativ ausgeprägten Leistungsgrenzen, mit welchen die Gemeinderäte in mittelgrossen Ortschaften mit 5000 bis 9999 Einwohnenden konfrontiert sind, könnten im Vergleich zu anderen Gemeinden auf eine grössere Diskrepanz zwischen einer grossen Arbeitsbelastung und hohen Anforderungen einerseits und einem begrenzt verfügbaren Arbeitspensum und einer geringen Bezahlung andererseits zurückgeführt werden. Die allgemein erhöhten Werte bei der Verwaltung über alle Gemeindegrössen hinweg deuten darauf hin, dass eine spezialisierte, gut ausgebaute Verwaltung nicht automatisch eine problemlosere Leistungserbringung sicherstellt als Kleinstverwaltungen mit einfachen Strukturen und wenigen Mitarbeitenden. Insbesondere durch die breiteren

Aufgabengebiete und vielfältigeren Bedürfnisse heterogener Bevölkerungsstrukturen können auch in Verwaltungen von grossen Gemeinden und Städten öfters Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass zwischen der Gemeindegrösse und dem Ausmass an Leistungsgrenzen kein eindeutiger Zusammenhang besteht. Dies bestätigt auch der berechnete Korrelationskoeffizient nach Pearson (Wert 0.010, N=1825), welcher keine statistische Signifikanz ausweist. Dies widerspiegelt die oben erwähnten Ausführungen, wonach die Beziehungen in verschiedenen Aufgabengebieten zur Bevölkerungszahl einmal positiv und einmal negativ sind, oder es zu einem u-förmigen Verlauf oder zu gar keiner signifikanten Beziehung kommt.

Der Index erfasst auch Unterschiede in der Wahrnehmung von Leistungsgrenzen zwischen den Sprachregionen (vgl. Abbildung 27). Während die Gemeinden in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz im Jahr 2017 nahezu ähnliche Mittelwerte von rund 1.5 ausweisen, und sich damit zwischen *keine LG (1)* und *LG in Sicht (2)* befinden, tendieren die Angaben in der italienischsprachigen Schweiz in Richtung *LG in Sicht (2)* mit einem Wert von 1.8. Ein genauerer Blick auf diese Unterschiede (in Abbildung 27 nicht ersichtlich) ergab, dass in nahezu allen abgefragten Aufgabenbereichen die Gemeinden der Südschweiz mehr Probleme in Bezug auf die zeitliche Arbeitsbelastung oder die lokale Fachkompetenz aufweisen als die Gemeinden in den anderen beiden Sprachregionen. Dies gilt im besonderen Masse für die Gemeindeverwaltung, die öffentlichen Bauten, die Altenbetreuung (inkl. Spitex) sowie die Betreuung von Arbeitslosen

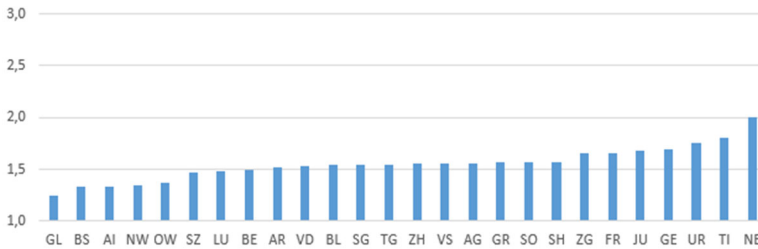
Abbildung 27: Leistungsgrenzenindex 2017 nach Sprachregionen (Mittelwerte)



Bemerkungen: Gemeindebefragungen 2017, 2005, 2009, 2017

Diese markanten Differenzen zwischen der italienischen Schweiz einerseits und der Deutsch- und Westschweiz andererseits sind keine einmaligen Phänomene wie aus Abbildung 27 hervorgeht, sondern sie können seit rund zwei Jahrzehnten beobachtet werden. Gleichwohl gilt es festzuhalten, dass sich die Werte der italienischsprachigen Gemeinden im Jahr 2017 denjenigen der anderen beiden Sprachregionen gegenüber früheren Umfragezeitpunkten erstmals etwas angenähert haben, so dass die Unterschiede inzwischen kleiner geworden sind.

Im Vergleich der kommunalen Leistungsgrenzen auf Ebene der Kantone wird in Abbildung 28 ersichtlich, dass sich die berechneten Indexwerte in der Mehrheit der Fälle auf einem ähnlichen Wertenniveau von 1.5 bewegen, sich und somit wiederum zwischen *keine LG (1)* und *LG in Sicht (2)* befinden. Etwas weniger stark mit Problemen in der Aufgabenerbringung konfrontiert, sehen sich die Gemeinden in den Kantonen GL, BS, AI, NW und OW.

Abbildung 28: Leistungsgrenzenindex 2017 nach Kantonen (Mittelwerte)

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017

Demgegenüber weisen die Gemeinden der Westschweizer Kantone FR, JU, GE und NE und vereinzelter Deutschschweizer Kantone UR und ZG sowie dem Kanton Tessin vergleichsweise häufiger Leistungsgrenzen aus. Die Abweichungen der Kantone wie im Falle von GL und BS respektive TI und NE sind nicht auf einzelne, besonders reibungslose oder problematische Aufgabenbereiche zurückzuführen. Vielmehr werden in der überwiegenden Zahl der Gemeindeaufgaben in diesen Kantonen systematisch mehr Probleme in Bezug auf die zeitliche Belastung und fachliche Kompetenz festgestellt.

3.2 GEMEINDEFINANZEN

Eine wichtige Grundlage, um die kommunalen Aufgaben in adäquater Weise zu erbringen, bilden die finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeinden. Ein ganz zentrales Wesensmerkmal im föderalen System der Schweiz liegt darin, dass die Gemeinden ihre eigenen Steuern erheben und somit ihre Ressourcenbasis zur Bewältigung lokaler Aufgaben bis zu einem gewissen Grad selber bestimmen können. Nicht zuletzt deshalb verfügen die Schweizer Gemeinden im europäischen Vergleich über einen hohen Autonomiegrad (Ladner et al. 2016: 354). Im Vordergrund der kommunalen Einnahmensteuerung steht hauptsächlich der Steuerfuss. Mit einer Erhöhung des Steuerfusses können die Gemeinden ihre Finanzlage verbessern, und somit die Aufgabenerfüllung stärken. Allerdings

stösst eine solche Massnahme in der Regel auf Widerstand in der Bürgerschaft und es drohen vermeintlich negative Konsequenzen im Standortwettbewerb mit anderen Gemeinden. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Anhebung des Steuerfusses häufig erst bei einer sehr angespannten Finanzsituation der Gemeinde erfolgt. Eine Senkung des Steuerfusses hingegen lässt auf einen gesunden Finanzhaushalt schliessen. Die Gemeinde kann es sich leisten, zur Bewältigung ihres Aufgabenportfolios auf ein Teil der bisherigen Fiskalerträge zu verzichten. Naturgemäss finden Steuerreduktionen in der Bevölkerung mehr Anklang als Ablehnung.

Wie aus Tabelle 24 hervorgeht, sahen sich im Zeitraum von 2010 bis 2017 knapp 28 Prozent der Gemeinden gezwungen, ihren Steuerfuss zu erhöhen. Dieser Anteil ist gegenüber den Vorperioden 2005 bis 2009 und 1998 bis 2005, als jeweils rund 14 Prozent eine Steuererhöhung vornahmen, deutlich gestiegen. Auffallend ist ausserdem, dass in den beiden früheren Perioden die Steuerfüsse viel häufiger gesenkt wurden, und zwar in jeweils über 40 Prozent der Gemeinden. In den Jahren 2010 bis 2017 sind es hingegen mit 28 Prozent weit weniger. Über alle Zeiträume hinweg hat ein relativ stabiler Anteil von rund 40 Prozent die Steuern unverändert belassen. Insgesamt haben sich deutlich mehr Gemeinden in jüngerer Vergangenheit veranlasst gesehen, ihre Fiskalerträge zu erhöhen und im Vergleich zum Beginn der 2000er Jahre konnten sich es wesentlich weniger Gemeinden leisten, die Einnahmen zu senken.

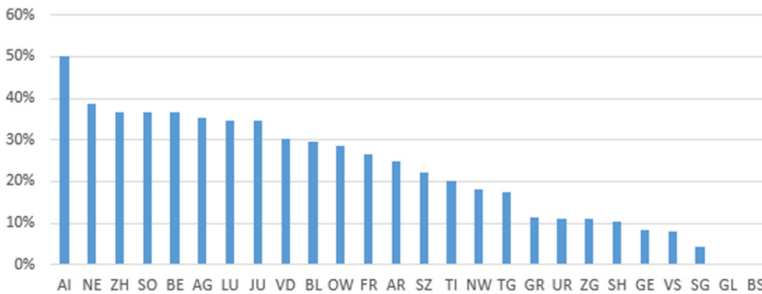
Tabelle 24: Veränderungen des Steuerfuss in den Gemeinden im Zeitraum von 1999 bis 2017

Steuerfuss	2010-2017	2005-2009	1999-2005
gestiegen	27.5%	13.6%	14.4%
gleich geblieben	44.5%	39.9%	45.3%
gesunken	28.0%	46.5%	40.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
N	1'799	1'414	2'161

Bemerkungen: Gemeindebefragungen 2017, 2009 und 2005; Frage: *Wie hat sich der Steuerfuss (die Steueranlage) Ihrer Gemeinde im Vergleich zum Jahr ... verändert?*

Anteile von 30 Prozent und mehr Gemeinden, welche ihren Steuerfuss angehoben haben, sind vor allem in den Deutschschweizer Kantonen AI, ZH, SO, BE und AG und teilweise auch in den Westschweizer Kantonen NE, JU und VD zu beobachten (Abbildung 29). In den Kantonen BS, GL, SG, VS, GE gab es in keiner oder nur wenigen Gemeinden eine Erhöhung. In der italienischen Schweiz, allen voran im Tessin, stiegen die Steuerfüsse in einer von fünf Gemeinden seit dem Jahr 2010.

Abbildung 29: Anteil an Gemeinden, welche den Steuerfuss im Zeitraum von 2010 bis 2017 erhöht haben nach Kantonen (in Prozent)



Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, $N_{\min} 2$ $N_{\max} 301$

Interessant ist ferner – die Werte sind hier nicht ausgewiesen –, dass der Anteil an steuererhöhenden Gemeinden von der Gemeindegrösse nicht beeinflusst wird und die jeweiligen Werte mit rund 28 Prozent in allen überprüften Grössen kategorien – mit Ausnahme der Kleinstgemeinden bis 250 Einwohnende (17.2%) – nahezu identisch sind.

Neben dem Wettbewerbselement zwischen den Gebietskörperschaften gibt es im Schweizer Föderalismus auch ein solidarisches Element in Form des Finanzausgleichs. Dieses existiert nicht nur zwischen den Kantonen, sondern häufig auch zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons. Dieses Ausgleichsprinzip verlangt von den wohlhabenden Gemeinden, den sogenannten *Nettozahlern*, einen Teil ihrer Einnahmen an die finanziell schwächeren Gemeinden abzugeben. Diese werden im Fi-

nanzausgleichssystem als *Nettoempfänger* bezeichnet. Ziel dieses Mechanismus ist es, für alle Gemeinden ein minimales Ressourcenniveau sicherzustellen, damit die öffentlichen Leistungen unabhängig vom Wohnort im Kanton eine angemessene Grundausstattung ermöglichen und gewissen Minimalstandards genügen.

In den kommunalen Ausgleichssystemen sind aktuell knapp zwei Drittel der Gemeinden Nettoempfänger und rund 30 Prozent Nettozahler (vgl. Tabelle 25). Nur die wenigsten Gemeinden, das heisst rund sieben Prozent, sind an keinem solchen System beteiligt oder sie sind weder Zahler noch Empfänger. Im Vergleich zu den Vorjahren fällt auf, dass der Anteil an Nettoempfängern markant zugenommen hat. Wenige reiche Gemeinden stehen inzwischen immer mehr armen Gemeinden gegenüber. Dies könnte auf eine wachsende Kluft zwischen finanziell starken und finanziell schwachen Gemeinden hinweisen. Möglich ist jedoch auch, dass sich die Modalitäten im kommunalen Finanzausgleich mancherorts über die Jahre – insbesondere nach der NFA Reform im Jahr 2008 – verändert haben, was zu diesen Verschiebungen geführt hat. Nur noch die wenigsten Gemeinden sind nicht davon betroffen, weil beispielsweise kein solches System existiert, oder sie weder Nettozahler noch Nettoempfänger sind.

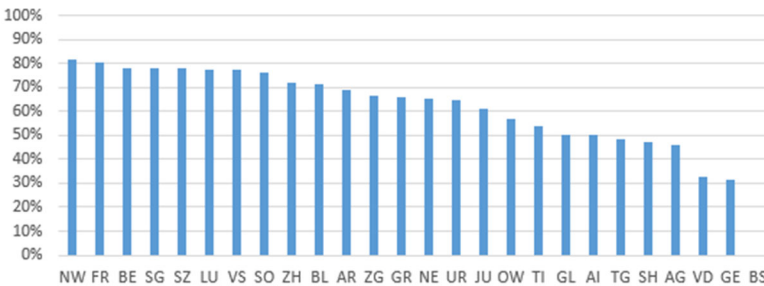
Tabelle 25: Anteil an Gemeinden nach Position im Finanzausgleich 2017, 2009, 2005 und 1998 (in Prozent)

Position im Finanzausgleich	2017	2009	2005	1998
Gemeinde ist Nettozahlerin	29.4%	36.4%	28.5%	26.3%
Gemeinde ist Nettoempfängerin	63.7%	55.0%	55.8%	40.9%
Gemeinde ist nicht betroffen	6.9%	8.6%	15.7%	32.8%
Total	100%	100%	100%	100%
N	1'718	1'377	2'040	2'465

Bemerkungen: Gemeindebefragungen 2017, 2009, 2005, 1998, Gemeinde ist nicht betroffen (Finanzausgleich existiert nicht, Gemeinde zahlt weder etwas noch erhält etwas)

Betrachtet man den Anteil an Gemeinden in den jeweiligen Kantonen, welche in der Position der Nettoempfänger sind, so zeigen sich erhebliche Unterschiede (Abbildung 30). Während in den Kantonen NW, FR, BE, SG, SZ, LU, VS und SO rund 80 Prozent dazu zählen, sind es in den ausschliesslich französischsprachigen Kantone VD und GE, in welchen die Gemeinden verhältnismässig wenig Aufgaben übernehmen, rund 30 Prozent. Im Stadtkanton Basel hat keine Gemeinde an der Umfrage teilgenommen, welche Zahlungsempfängerin im Finanzausgleich ist.

Abbildung 30: Anteil an Gemeinden, welche Nettoempfänger im Finanzausgleich sind nach Kantonen (2017, in Prozent)



Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, $N_{\min} 2$ $N_{\max} 301$

Ein weiterer Indikator, der über die Finanzlage Auskunft gibt, bezieht sich auf die Verschuldungssituation der Gemeinden. Nach Massgabe des jeweiligen kantonalen Rechts können Gemeinden Fremdkapital aufnehmen, um beispielweise lokale Infrastrukturprojekte wie neue Schulhäuser, Werkhöfe oder die Sanierungen öffentlicher Bauten zu finanzieren. Die lokale Schuldenautonomie ist jedoch nicht überall gleich ausgeprägt. Es lohnt sich dennoch, diesem Aspekt der Gemeindefinanzen Beachtung zu schenken. Im Vordergrund des Interesses steht die Entwicklung der kommunalen Nettoverschuldung, das heisst dem Saldo zwischen Rückzahlung und Neuaufnahme von Krediten.

Tabelle 26: Veränderung der Nettoverschuldung in den Gemeinden (in Prozentanteilen der Gemeinden)

Nettoverschuldung	2010-2017	2005-2009	1999-2005
stark zugenommen	8.9%	4.5%	4.1%
zugenommen	33.5%	22.2%	25.6%
gleich geblieben	20.6%	20.2%	22.5%
abgenommen	30.2%	41.0%	39.0%
stark abgenommen	6.8%	12.1%	8.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
N	1'692	1'365	2'096

Bemerkungen: Gemeindebefragungen 2017, 2009, 2005

Die Werte in Tabelle 26 deuten darauf hin, dass wieder mehr Gemeinden – nach einer längeren Phase des Schuldenabbaus in jeweils knapp der Hälfte der Gemeinden – Schulden gemacht haben. Von 2010 bis 2017 nahm die Nettoverschuldung in 33.5 Prozent der Gemeinden zu und in 8.9 Prozent nahm sie stark zu. Zurückgegangen sind die Verpflichtungen hingegen in 30.2 Prozent (abgenommen) respektive 6.9 Prozent (stark abgenommen). Vergleicht man diese Werte mit den beiden Vorperioden, zeigt sich ein umgekehrtes Verhältnis: Der Anteil an Gemeinden mit einem Abbau oder einem starken Abbau der Verschuldung liegt zusammengekommen bei rund 50 Prozent, während insgesamt nicht ganz 30 Prozent ihre Schulden netto erhöht haben. Mit einem Anteil von rund einem Fünftel über alle Perioden hinweg, belassen relativ wenige Gemeinden ihre Schulden unverändert. Insgesamt bildet sich diese Entwicklung auch in der Gesamtverschuldung der Gemeinden ab, welche von 2013 bis 2017 von 48.9 auf 52.7 Mia. Franken angestiegen ist (EFV 2017: 59).

3.3 PERSONALREKRUTIERUNG IM MILIZSYSTEM

Ein besonderes Merkmal der Aufgabenerbringung in Schweizer Gemeinden besteht darin, dass sie vielerorts in einem Milizsystem erfolgt, in welchem Bürgerinnen und Bürger freiwillig und ehrenamtlich im Rahmen von Behördenämtern an der lokalen Aufgabenerfüllung mitwirken. Dieses System ist vor allem in den zahlreichen kleinen Gemeinden weit verbreitet. Aber auch in grösseren Gemeinden ist es häufig anzutreffen. Zu typischen Milizämtern zählen Sitze in lokalen Parlamenten sowie in den Gemeindeexekutiven und den Kommissionen wie zum Beispiel in Beratungs- und Verwaltungskommissionen, welche mitunter die lokale Aufgabenerfüllung sicherstellen (Geser et al. 2013: 6). Dazu kommen weitere Funktionen in den Bereichen Schulpflege, Kirchenpflege und Sozialbehörden. Allein für die Besetzung der politischen Ämter, der Gemeinderäte und Kommissionssitze sind nach neusten Schätzungen rund 95'000 bis 100'000 Freiwillige von Nöten. Seit Jahren sieht sich das Milizwesen jedoch mit zunehmenden Rekrutierungsschwierigkeiten konfrontiert. Vielen Gemeinden fällt es schwer, ausreichend geeignetes Personal aus der eigenen Bevölkerung zu rekrutieren. Dies ist auf mehrere Gründe zurück zu führen, wie zum Beispiel die höheren zeitlichen und fachlichen Anforderungen und die relativ geringe Wertschätzung, welche diese Arbeit in der Öffentlichkeit erfährt (Freitag et al. 2019: 33).

Von diesen Problemen besonders betroffen sind die Gemeindeexekutiven, da sie eine Schlüsselstellung in der Gemeinde einnehmen und daher speziell exponiert sind. Sie führen und steuern die Gemeinde und haben einen grossen Einfluss auf die Lokalpolitik (Haus/Ladner 2020: 70). Zudem bilden sie das oberste Führungsorgan der Gemeindeverwaltungen und leiten diese teilweise operativ (Haus 2020: 105). Können die Milizämter, allen voran der Gemeinderat, nicht ausreichend besetzt werden, besteht die Gefahr, dass die Gemeinde unter die Zwangsverwaltung des Kantons fällt.

Aus Tabelle 27 wird ersichtlich, dass die Rekrutierungsprobleme von Gemeinderäten weit verbreitet sind. Im Jahr 2017 geben zusammen genommen knapp 50 Prozent der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber an, dass es in ihrer Gemeinde schwierig oder sehr schwierig ist, ausreichend qualifiziertes Personal für diese Schlüsselämter zu rekrutieren. Dieser Wert unterscheidet sich kaum, von den Angaben aus dem Jahr 2009.

Tabelle 27: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive (2017, 2009) in Prozent

Jahr	sehr leicht	leicht	weder noch	schwierig	sehr schwierig	Total
2017	2.2%	15.9%	32.4%	40.2%	9.2%	100%
2009	3.1%	14.9%	32.0%	39.3%	10.7%	100%

Bemerkungen: Gemeindebefragungen 2017 (N=1772), 2009 (N=1408)

Besonders betroffen von dieser Problematik sind die Kleinst- und Kleingemeinden mit 500 bis knapp 2'000 Einwohnende (vgl. Tabelle 28). Etwas weniger oft suchen Gemeinden mit einer Bevölkerungsgrösse von 2'000 bis knapp 20'000 Gemeinderäte. Die Städte finden hingegen ohne grosse Schwierigkeiten qualifizierte Kandidaten für ihre Regierungen. Sie können im Vergleich zu den kleinen Milizgemeinden relativ attraktive Arbeitsbedingungen bieten, da die Stadträte häufig in einem Vollzeitpensum mit einem ansprechenden Lohn angestellt werden. In grösseren Ortschaften ist darüber hinaus das Parteiensystem vielfach noch intakt und somit ein wichtiger Kanal für die Rekrutierung lokaler Exekutiv- und Behördenmitglieder.

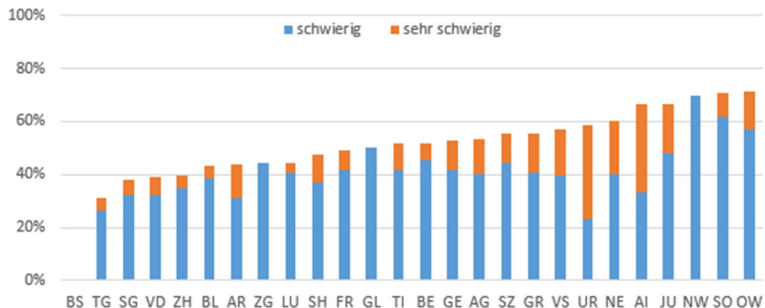
Tabelle 28: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive nach Gemeindegrösse (2017, in Prozent)

Gemeindegrösse	Leicht oder sehr leicht	Weder noch	schwierig oder sehr schwierig	Total in %
250-499	22.3%	28.6%	49.1%	100%
500-999	16.7%	31.4%	51.9%	100%
1000-1999	9.1%	33.8%	57.1%	100%
2000-4999	16.9%	36.3%	46.8%	100%
5000-9999	29.4%	29.9%	40.7%	100%
10000-19999	29.4%	40.0%	30.6%	100%
20000-	64.9%	27.0%	8.1%	100%

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, N_{min} 37 N_{max} 438

Die Zugehörigkeit zur Sprachregion hat keinen besonderen Einfluss auf das Ausmass der Anwerbungsproblematik von Gemeinderäten (Resultate nicht ausgewiesen). Dies lässt sich auch indirekt aus dem Vergleich der Kantone ableiten (vgl. Abbildung 31). Im Tessin bekunden rund 50 Prozent der Gemeinden Mühe mit der Personalsuche. Dies liegt in etwa im nationalen Durchschnitt. In den Deutschschweizer Kantonen OW, SO, NW und in den Westschweizer Kantonen NE und JU ist die Suche nach genügend qualifizierten Mitgliedern (60 bis 70 Prozent der Fälle) überdurchschnittlich oft ein Problem für die Gemeinden. Sehr ausgeprägt sind die Schwierigkeiten in den Gemeinden der Kantone UR und AI. Demgegenüber stellt sich dieses Problem in gewissen deutsch- und französischsprachigen Kantonen, wie etwa BS, TG oder VD, nur in einem relativ geringen Mass, das heisst in weit weniger als der Hälfte ihrer Gemeinden.

Abbildung 31: Anteil an Gemeinden mit Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeindeexekutive nach Kantonen (2017, in Prozent)



Bemerkungen Gemeindebefragung 2017, $N_{\min} 2$ $N_{\max} 301$

Alles in allem verdeutlichen die Ergebnisse, dass sich die Herausforderungen und Schwierigkeiten in der Aufgabenerbringung in den letzten Jahren etwas akzentuiert haben im Vergleich zu Ende der 1990er Jahre respektive zu Beginn der 2000er Jahre. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die gestiegenen Leistungsgrenzen und die etwas angespanntere Finanzlage in den Gemeinden, während die Rekrutierungsproblematik ausreichend qualifizierter Gemeinderäte über die letzten Jahre konstant hoch blieb. Angesichts dieser Entwicklungen sollte nicht ausser Acht gelassen werden, dass dieser Befund nicht auf alle Gemeinden gleichermassen zutrifft. Wie die Resultate zeigen, ist die Betroffenheit von Gemeinde zu Gemeinde, je nach Bevölkerungsgrösse sowie Kantons- und Sprachzugehörigkeit sehr unterschiedlich.

4 ZUSAMMENFASSUNG

Das Spektrum an Aufgaben, welche die Gemeinden konkret erbringen, beeindruckt durch seine Breite. Im Durchschnitt ist eine Gemeinde für 27 der 32 in dieser Untersuchung abgefragten Aufgabengebiete zuständig. Entsprechend gross ist der kommunale *policy scope* der Schweizer Gemeinden. In über 90 Prozent der Fälle zählen die Regierung und die Verwaltung, das Abfallwesen und die Entsorgung, das Abwasser (inkl. Kanalisation), die Bewilligung von Baugesuchen, die Raum- und Zonenplanung, öffentliche Bauten, die Wasserversorgung, die Sicherheit (Feuerwehr) und das Schulwesen zu den Gemeindeaufgaben. Die Gemeinden erbringen somit öffentliche Leistungen in sehr vielfältigen und komplexen Themengebieten. Andere Aufgaben wie die Betreuung und Unterstützung spezifischer Gesellschaftsgruppen (Arbeitslose, Asylsuchende oder Drogenabhängige) werden nur in bestimmten Städten und Gemeinden erfüllt, weil in der Mehrheit der Fälle kein Bedarf oder keine Notwendigkeit hierfür besteht. Auf Ebene der einzelnen Gemeinden ergeben sich Unterschiede vor allem hinsichtlich der Zugehörigkeit zur Sprachregion und zum Kanton. In der französischsprachigen Schweiz respektive den Westschweizer Kantonen ist das Aufgabenportfolio der Gemeinden in der Regel etwas kleiner als in den übrigen Landesteilen respektive Kantonen der Schweiz.

Betrachtet man die Aufgabentiefe (*policy discretion*), das heisst die spezifischen Zuständigkeiten in den einzelnen Aufgabengebieten, ergibt sich ein differenziertes Bild. In den Bereichen Sport, Kultur, Wohnungsbau und bei Jugendfragen obliegt die Entscheidung, die Finanzierung, und der Vollzug oftmals den Gemeinden. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird in diesen Aufgaben aus der Perspektive der Gemeinden am ehesten eingehalten. Weniger stark befolgt wird dieses Prinzip unter anderem in den Bereichen Gesundheit und öffentlicher Verkehr, in welchen die Kantone eine dominante Rolle einnehmen. Sie verfügen in der Regel über die Entscheidungskompetenzen, während die Finanzierung geteilt wird. Eine gemeinschaftliche Aufgabenerbringung ist hingegen im Schulwesen und

bei der Sozialhilfe zu beobachten. Sind die Gemeinden oftmals mit dem Vollzug beauftragt, fallen die Teilzuständigkeiten Entscheidung und Finanzierung dem Kanton zu. Ähnliches gilt auch für den Bereich der Baubewilligungen sowie der Bau- und Zonenordnung, bei denen mancherorts zudem die Entscheidungen gemeinsam getroffen werden.

Auch die Tiefe der Aufgaben variiert teilweise erheblich zwischen den einzelnen Gemeinden. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass mit steigender Gemeindegrösse auch die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz eher gewährleistet ist. Damit nimmt mit Blick auf die Gemeindeautonomie auch die *effective political discretion* zu. Bevölkerungsreiche Gemeinden und Städte verfügen folglich über mehr Entscheidungskompetenzen und können somit mehr bestimmen bei gewissen Aufgaben als kleinere Gemeinden, welche lediglich finanzieren und ausführen. Dies gilt für Jugendfragen, die Kinderkrippen sowie die Altenbetreuung. Bei der Sozialhilfe, dem Schulwesen und der Bau- und Zonenordnung wird vor allem der Vollzug mit steigender Bevölkerungszahl bei den Gemeinden angesiedelt. Als eindrücklich erweisen sich die Unterschiede zwischen den Kantonen respektive den Sprachregionen. In den Westschweizer Kantonen und im Tessin fallen bei wesentlich weniger Gemeindeaufgaben die Finanzierung, Entscheidung und der Vollzug zusammen als in den Deutschschweizer Kantonen. Die Kantonalisierung öffentlicher Aufgaben in der französischsprachigen und teilweise auch in der italienischsprachigen Schweiz widerspiegelt sich relativ deutlich in diesen Befunden. In den lateinischen Kantonen ist die Vorstellung eines dominanten Zentralstaats relativ ausgeprägt, weshalb in diesen Regionen die beiden zentralen Prinzipien der Aufgabenverteilung im föderalen System der Schweiz, die fiskalische Äquivalenz und das Subsidiaritätsprinzip, weniger bedeutend sind als in der Deutschschweiz.

Stellt man die Aufgabenbreite der Aufgabentiefe in der Analyse gegenüber, verdeutlichen sich die Unterschiede zwischen den Gemeindegrössen und zwischen den Sprachregionen: Gemeinden mit wenig Aufgaben und wenig Entscheidungskompetenzen sind vor allem klein (bis rund 2'000 Einwohnende) und in der Westschweiz oder im Tessin anzutreffen.

Gemeinden, welche hingegen über ein relativ breites Aufgabenspektrum und viele Entscheidungskompetenzen verfügen, sind meistens deutschsprachig und gross. Auf diese beiden Typen fällt je ein Drittel der Gemeinden in der Schweiz. Das übrige Drittel, bestehend aus sogenannten Vollzugsgemeinden (viel Aufgaben, wenig Kompetenzen) und Gemeinden mit kleinem Aufgabenportfolio und vielen Entscheidungskompetenzen, verteilt sich unabhängig der Sprachzugehörigkeit und teilweise der Bevölkerungsgrösse über die ganze Schweiz.

Die horizontale Aufgabenorganisation der Gemeinden weist interessante Merkmale auf. Im Durchschnitt erbringen die Gemeinden rund 60 Prozent ihrer Aufgaben eigenständig, das heisst allein durch das lokale Verwaltungs- und Milizsystem. Nahezu in allen Gemeinden, unabhängig der Bevölkerungsgrösse, existiert eine Regierung und eine eigene Verwaltung. Ebenfalls oft erbringen die Gemeinden selbständig öffentliche Leistungen in den Bereichen Raum- und Zonenplanung, Privatverkehr, Umweltwesen sowie Sport und Kultur (in 60 bis 80 Prozent der Fälle). Mit zunehmender Bevölkerungszahl steigen tendenziell auch die selbständig erbrachten Aufgaben, wobei dieser Anteil ab 20'000 Einwohnenden leicht rückläufig ist, da die Städte den umliegenden Gemeinden eine Teilnahme an ihrer Infrastruktur ermöglichen. Die französischsprachigen Gemeinden erbringen etwas weniger Aufgaben selbständig im Vergleich zu den Gemeinden in den anderen Sprachregionen, unter anderem in den Bereichen Umweltschutz, Volksschule, Sozialhilfe oder Feuerwehr.

Erbringen die Gemeinden eine Aufgabe nicht selbst, wählen sie bevorzugt die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Diese Art der Aufgabenorganisation ist in zwei Drittel der Fälle bei der Feuerwehr und der Spitex anzutreffen. Knapp jede zweite Gemeinde setzt zudem bei den Alters- und Pflegeheimen, bei der Betreuung und Unterstützung älterer Personen sowie bei der Sozialhilfe auf eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Besonders verbreitet sind IKZ-Lösungen in den französischsprachigen Gebieten, häufig in Form von öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Deutschschweizer Gemeinden unterscheiden sich von den anderen Sprachregionen insofern, als dass sie weniger oft eine IKZ eingehen, aber

häufiger auf vertragliche Lösungen setzen, wenn es zu einer Zusammenarbeit kommt. Allgemein nicht sehr populär sind privatrechtliche IKZ-Lösungen wie Stiftungen, Vereine oder Aktiengesellschaften. Im Vergleich zum Beginn der 2000er Jahre hat das Wachstum an neuen Kooperationen etwas abgenommen. Angesichts der bereits vielerorts bestehenden IKZ ist dieser Befund jedoch nicht sehr überraschend. Die Bedeutung der IKZ für die kommunale Aufgabenerbringung ist nach wie vor sehr hoch.

Die Forderungen von New Public Management nach einem schlanken Staat, unter anderem durch die Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben an private Anbieter, haben sich bisher nur beschränkt auf die kommunale Aufgabenorganisation ausgewirkt. Insgesamt ist der Einbezug von privatwirtschaftlichen Anbietern bei der Erbringung öffentlicher Aufgaben kaum verbreitet. Vor allem grosse Gemeinden und Gemeinden in der Deutschschweiz nehmen die Dienste von Privatunternehmen in Anspruch. Dies hauptsächlich in Bereichen, in denen spezialisiertes Wissen gefragt ist, wie zum Beispiel bei der Informatik, der Raum- und Zonenplanung oder der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Nach einer etwas ruhigeren Phase zu Beginn der 2000er Jahre sehen sich die Gemeinden inzwischen vielerorts wieder mit wachsenden Herausforderungen und Schwierigkeiten konfrontiert. Zum einen haben die Leistungsgrenzen in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben eher wieder zugenommen. Vermehrt an Grenzen stossen die Gemeinden bei der Sozialhilfe, der Betreuung von Asylsuchenden der Raum- und Zonenplanung sowie im Bereich Regierung und Verwaltung, und zwar unabhängig von der Gemeindegrösse. Am stärksten davon betroffen sind die Gemeinden im Tessin, gefolgt von der West- und der Deutschschweiz. Andererseits hat sich die kommunale Finanzlage in den letzten Jahren etwas verschärft. Mehr Gemeinden sahen sich gezwungen, den Steuerfuss anzuheben. Zudem hat sich die Verschuldung vielerorts etwas erhöht und die Zahl der Nettoempfänger in den Finanzausgleichssystemen ist gewachsen. Darüber hinaus beklagen noch immer rund die Hälfte der Gemeindevertreter

rinnen und Gemeindevertreter, dass nicht genügend qualifizierte Kandidaten für die Exekutive, und damit die kommunalen Schlüsselämter, zur Verfügung stehen. Diese Rekrutierungsproblematik betrifft vor allem die vielen Gemeinden mit zwischen 500 bis 2'000 Einwohnenden sowie die Gemeinden einzelner Kantone wie AI, JU, NE, NW oder OW.

Die Gemeinden übernehmen somit ein umfangreiches Aufgabenportfolio. Bei der Leistungserbringung sind sie in eine komplexe und engmaschige Aufgabenorganisation, sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Ausprägung, eingebettet. Zugleich trüben sich die Entwicklungen bei den Leistungsgrenzen, der Finanzlage und dem Milizsystem vielerorts ein. Es drängt sich folglich die Frage nach der gegenwärtigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden in der Erbringung kommunaler Aufgaben auf. Diese soll im nachfolgenden dritten Teil beantwortet werden.

TEIL III: ERKLÄRUNGSFAKTOREN UND AUSWIRKUNGEN DER KOMMUNALEN AUFGABENERBRINGUNG

Nachdem im zweiten Teil dieser Arbeit die Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung in den Schweizer Gemeinden aufgrund unserer Erhebungen bei den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern beschrieben und Differenzen zwischen Gemeinden unterschiedlicher Grösse, und unterschiedlicher kantonaler oder sprachregionaler Herkunft dargestellt wurden, interessieren uns in diesem dritten Teil die Bestimmungsfaktoren der Aufgabenerbringung sowie allfällige Konsequenzen und Folgen der variierenden Ausprägungsformen der Aufgabenorganisation. Obschon wir bereits festgestellt haben, dass bezüglich der Gemeindegrösse und der Sprachregion Disparitäten bestehen, so kann dies streng genommen noch nicht als Nachweis dafür genommen werden, dass die beiden Faktoren für diese Unterschiede verantwortlich sind. Um einen solchen Nachweis zu erbringen, benötigen wir multivariante Modelle, bei denen der Einfluss von verschiedenen Erklärungsvariablen gemeinsam kontrolliert wird. Möglich wäre beispielsweise, dass die Differenz zwischen den Sprachregionen lediglich auf die unterschiedliche Bevölkerungszahl der Gemeinden in den verschiedenen Regionen zurückzuführen ist oder dass Grösseunterschiede in den divergenten staatspolitischen Ausrichtungen der verschiedenen Sprachregionen begründet liegen. Das folgende Kapitel 1 befasst sich mit den Erklärungsfaktoren der Aufgabenerbringung, während sich das Kapitel 2 mit den Auswirkungen auseinandersetzt.

1 ERKLÄRUNGSFAKTOREN DER AUFGABEN-ORGANISATION

In diesem Kapitel soll untersucht werden, in welchem Masse die Gemeindegrosse und die Zugehörigkeit zu einer Sprachregion die Anzahl an Gemeindeaufgaben sowie die Art und Weise der Aufgabenerbringung (Eigenerbringung, interkommunale Zusammenarbeit oder Zusammenarbeit mit Privaten) beeinflussen. Wie bereits erwähnt, kann die Aufgabenerbringung nicht unabhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde diskutiert werden. Sicher haben bevölkerungsreiche Gemeinden eine breitere Aufgabenpalette, da sie eine relativ heterogene Bürgerschaft mit staatlichen Leistungen versorgen müssen. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass insbesondere die Städte in der Regel über mehr Mittel und Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben selbst zu erfüllen, während die kleinen und bevölkerungsarmen Gemeinden in der Sicherstellung dieser Aufgaben eher von Dritten abhängig sind. Es zeigt sich jedoch, wie oben dargelegt, dass auch die Städte dazu neigen, mit Nachbargemeinden oder privaten Anbietern zu kooperieren und dies in mehreren Aufgabenbereichen.

Weitere Unterschiede sind auch zwischen den Sprachregionen zu erwarten. Diese zeigen sich unter anderem darin, dass in der französischsprachigen Schweiz die Aufgabenerbringung eher kantonalisiert ist, während sich in weiten Teilen der Deutschschweiz die Gemeinden stärker an der Erbringung der entsprechenden Aufgaben beteiligen (vgl. Teil II sowie Ladner/Mathys 2018: 144). Auch führt eine stärker auf «Gleichbehandlung» und «Chancengleichheit» ausgerichtete politische Kultur in der Westschweiz dazu, dass Aufgaben bevorzugt auf höherer Ebene erbracht werden. Und schliesslich sind die Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz bekanntlich markant kleiner als in der Deutschschweiz (vgl. Haus 2020: 70). Die *Communes* in der Romandie haben einen Medianwert, der mehr als 700 Einwohnende (rund 45 Prozent) tiefer liegt als derjenige der deutschsprachigen Gemeinden (Stand 2016). In der Hälfte der Westschweizer Gemeinden leben 1'053 oder weniger Einwohnende. Die

Hälfte der Deutschschweizer Gemeinden hingegen weist eine Bevölkerungszahl von 1'770 und weniger aus.

Demzufolge könnte also vermutet werden, dass die in Teil II dieser Untersuchung gefundenen Differenzen in der Aufgabenorganisation nicht auf kulturellen Unterschieden beruhen, wie beispielsweise einer geringeren Bedeutung der kommunalen Ebene in der französischsprachigen Schweiz, sondern der etwas anderen, feingliederigeren Gemeindestruktur geschuldet sind. Inwieweit es bei der Erbringung der Aufgaben durch die Gemeinden kulturelle Differenzen gibt, oder ob Grössenunterschiede wirklich auf die Einwohnerzahl zurückzuführen sind, lässt sich mit den nachfolgenden Regressionsanalysen überprüfen.

Das Aufgabenspektrum der Gemeinden und die Organisationsform der Gemeindeaufgaben kann aber auch von weiteren Faktoren abhängig sein. Stossen die Gemeinden an Leistungsgrenzen wegen hoher Arbeitsbelastung, fehlenden Fachkompetenzen oder wegen mangelnden Ressourcen, ist es möglich, dass sie weniger Aufgaben übernehmen und/oder verstärkt auf eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden oder privaten Anbietern zurückgreifen.¹³ Dies kann jedoch auch durch einen erhöhten finanziellen Druck verursacht werden. Gerade in der Position als Zahlungsempfängerinnen im kantonalen Finanzausgleich sind die Gemeinden dazu angehalten, ihre Ausgaben noch umsichtiger und effizienter zu gestalten. Um Skalenerträge anzustreben, bevorzugen sie in der Aufgabenerfüllung unter Umständen die Zusammenarbeit mit Dritten gegenüber eigenständigen Lösungen. Nicht zuletzt kann der städtische Charakter respektive eine gewisse Zentrumsfunktion einer Gemeinde dazu führen, dass sie mehr öffentliche Aufgaben wahrnimmt und diese zudem eher selbständig erbringt und weniger mit Dritten zusammenarbeitet als kleine, ländliche Gemeinden mit einem hohen Anteil an Pendlern. Es stellt sich daher die Frage, ob sich die variierende Aufgabenorganisation auch auf die Gemeindegrösse und/oder die Sprachregionen zurückführen lässt, wenn

¹³ Dieser Zusammenhang ist auch in umgekehrter Richtung denkbar: Ein grosses Aufgabenspektrum und eine hohe Eigenerbringung von Aufgaben können ursächlich dafür sein, dass vermehrt Leistungsgrenzen in einer Gemeinde vorhanden sind.

diese drei weiteren potenziellen Erklärungsfaktoren (Leistungsgrenzen, Finanzausgleich und Zentrumsgemeinde) in die Regressionsanalysen mit- einbezogen werden.

Tabelle 29: Multivariate Regressionsanalysen zum Einfluss der Sprache und Grösse auf den Aufgabenumfang und die unterschiedlichen Formen der horizontalen Aufgabenorganisation

	Gemeindeaufgaben					
	Breite der Aufgaben (Anzahl)	Eigen-erbringung	IKZ Vertrag	IKZ öff.-rech. Körperschaft	IKZ privatrech. Körperschaft	Zusammenarbeit private Anbieter
(Konstante)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Einwohnergrösse (LN)	0.268 ***	0.386 ***	-0.211 ***	-0.128 ***	0.014	0.138 ***
Sprachregion (Deutsch)	0.399 ***	0.289 ***	0.248 ***	-0.234 ***	0.084 **	0.073 **
Leistungsgrenzen	0.023	-0.055 **	0.022	0.010	0.051 *	0.059 *
Finanzausgleich (Empf.)	0.022	0.035	0.020	-0.033	0.011	-0.013
Zentrumsgemeinde	0.006	-0.017	0.011	0.025	0.042	-0.014
R ² adj.	0.268	0.264	0.085	0.078	0.009	0.024

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, BFS / N=1'640 / Zentrumsgemeinden enthalten die Typen *Zentrumsgemeinden* sowie *städtische Gemeinden* gemäss Gemeindetypologie 2012 des BFS / OLS Regressionsmodelle mit standardisierten Beta-Werten / Signifikanzniveaus: *p<5%, **p<1%, ***p<0.1%

Die Ergebnisse in Tabelle 29 bestätigen, dass in den grösseren und in den deutschsprachigen Gemeinden eine höhere Zahl von Aufgaben von den Gemeinden erbracht werden. Diese Beziehung ist in beiden Fällen statistisch hoch signifikant (p<0.1%). Beide Erklärungsfaktoren haben also unabhängig voneinander einen positiven Einfluss auf die Breite des kommunalen Leistungsangebots. Weiter zeigt sich, dass grössere Gemeinden in der Deutschschweiz ihr breiteres Aufgabenspektrum auch eher eigenständig erbringen, und dass Vertragslösungen bei der IKZ vor allem eine Deutschschweizer Lösungsform sind, während die Westschweizer Gemeinden eher zu öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden tendieren. Solche Verbandslösungen sind auch häufiger in kleineren Gemeinden anzutreffen. Auch diese Zusammenhänge erweisen sich als statistisch hoch aussagekräftig (p<0.1%), wie aus Tabelle 29 hervorgeht. Privatrechtliche

Körperschaften in Form von Stiftungen oder Aktiengesellschaften kommen vor allem bei der interkommunalen Zusammenarbeit in der Deutschschweiz vor. Im Gegensatz zu den anderen IKZ-Varianten hängt die Wahl für diese Form allerdings nicht von der Gemeindegrösse ab. Beziehen deutschsprachige Gemeinden Dritte in die Aufgabenerbringung ein, setzen sie im Vergleich zu den Gemeinden in den anderen Sprachregionen mehr auf private Anbieter. In diesem Resultat widerspiegelt sich die etwas offenere Haltung gegenüber privatwirtschaftlichen Ansätzen und Lösungen, während in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz ein Staatsverständnis vorherrscht, das eine stärkere Trennung von Staat und Wirtschaft verlangt. Im Weiteren sind es vor allem bevölkerungsreiche Ortschaften, welche für gewisse öffentliche Leistungen auf Dienste aus der Privatwirtschaft setzen.

Von den weiteren überprüften Erklärungsfaktoren beeinflussen die Leistungsgrenzen am ehesten die Aufgabenorganisation. Wie angenommen sorgt deren Zunahme dafür, dass die Eigenerbringung von Gemeindeaufgaben abnimmt und dass die Zusammenarbeit mit Dritten, das heisst mit privaten Anbietern, zunimmt. Diese Zusammenhänge sind jeweils statistisch signifikant. Von der Stellung der Gemeinde im Finanzausgleich oder dem Zentrumscharakter der Gemeinde, gehen in den meisten Fällen hingegen keine statistisch relevanten Effekte aus (vgl. Tabelle 29).

Es lässt sich somit festhalten, dass auch unter Berücksichtigung weiterer Erklärungsfaktoren tatsächlich hinsichtlich den durch die Gemeinden selbständig zu erbringenden Aufgaben neben den Grössenunterschieden auch kulturelle Unterschiede existieren. In der Deutschschweiz sind die Gemeinden für mehr Aufgaben eigenverantwortlich zuständig. Kommt es zu einer Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, bevorzugen sie Vertragslösungen. Darüber hinaus neigen die Gemeinden *oultre-Sarine* stärker dazu, private Anbieter in die Aufgabenerbringung einzubeziehen. In der französischsprachigen Schweiz hingegen erfüllen die Gemeinden tendenziell weniger Aufgaben vollkommen selbstständig. Als Zusammenarbeitsgefässe mit anderen Gemeinden wählen sie zudem häufiger öffent-

lich-rechtliche Körperschaften. Die Ergebnisse der multivariaten Analysen in Tabelle 29 erhärten somit die bisherigen Resultate unserer bivariaten Betrachtungen im Kapitel 2 (Teil II).

2 KONSEQUENZEN DER UNTERSCHIEDLICHEN FORMEN DER AUFGABENERBRINGUNG

In diesem Kapitel beschäftigen wir uns nun eingehend mit den Auswirkungen des Aufgabenumfanges sowie der unterschiedlichen Formen der kommunalen Aufgabenerbringung. Diese Fragestellung reiht sich ein in eine relativ breite und nicht zuletzt auch politisch geführte Diskussion, welche sich zum einen um die Frage der Dezentralisierung und der Autonomie der lokalen Subeinheiten und andererseits um das direkte Engagement des Staates dreht. Gemäss der europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung aus dem Jahr 1985, welche am 15. Dezember 2004 von der vereinigten Bundesversammlung genehmigt wurde und auf den 1. Juni 2005 in der Schweiz in Kraft getreten ist, bedeutet die kommunale Selbstverwaltung

«das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des Gesetzes einen bedeutenden Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten» (Art. 3, Abs. 1 Charta).

Dies impliziert die Vorstellung, dass eine breite kommunale Zuständigkeit mit umfassenden Entscheidungskompetenzen ein wesentlicher Bestandteil der Gemeindeautonomie und damit ein positives Merkmal einer modernen und demokratischen Staatsform ist. Je grösser diese Gemeindeautonomie, desto bürgernäher und umsichtiger können Entscheidungen gefällt werden, was letztlich auch zu besseren staatlichen Leistungen führen sollte. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass mit weitreichenden Zuständigkeiten auch das Interesse an lokaler Politik steigt und sich die Einwohnenden stärker an den Entscheidungen beteiligen.

Folgt man demgegenüber den Grundsätzen des New Public Managements, so muss die Aufgabe nicht zwingend durch die Gemeinden selbst

erbracht werden. Nach diesem Ansatz wandelt sich der Staat vom Leistungserbringer zum Gewährleister, welcher in erster Linie dafür sorgt, dass die öffentlichen Aufgaben und Leistungen erbracht werden, sie aber nicht zwingend selbst erfüllt. Dies kann in der Form einer intensivierten Zusammenarbeit, aber auch durch verschiedene Möglichkeiten der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an Dritte geschehen. Es wird davon ausgegangen, dass damit das Leistungsangebot grundsätzlich effizienter und effektiver erbracht werden kann. Die Kooperationen mit Akteuren und Institutionen kann aber auch dazu führen, dass die politischen Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sinken und dadurch Demokratiedefizite entstehen.

Konkret interessieren in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

- 1) Hat die Tatsache, dass eine Gemeinde eine grössere Zahl von Aufgaben selbst erbringt, positive Auswirkungen auf die wahrgenommene Autonomie? Folgte man einer umfassenderen theoretischen Konzeptualisierung von Autonomie, so wird erwartet, dass eine ausgeprägte Breite des Aufgabenportfolios (*policy scope*) positive Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie hat (vgl. Ladner et al. 2019). Ähnliches könnte auch bei einer umfassenden, effektiven Mitsprache in den verschiedenen Politikbereichen (Tiefe des Angebots, *effective political discretion*) erwartet werden.
- 2) Weiter ist anzunehmen, dass die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, und bis zu einem gewissen Punkt auch die Auslagerung von Aufgaben an private Anbieter, zu einer Verbesserung des Leistungsangebots führen sollte. Allerdings könnte dem entgegengehalten werden, dass es vor allem dann zu Auslagerungen kommt, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, die Aufgaben selbst zu erbringen, so dass mit diesen Erbringungsformen in erster Linie eine Verschlechterung des Leistungsangebots verhindert werden kann. Möglicherweise hat die Zusammenarbeit in bereits erfolgreichen Gemeinden andere Auswirkungen als in Gemeinden, die ums Überleben kämpfen.

- 3) Und schliesslich müsste sich auch aufzeigen lassen, dass Auslagerungen von öffentlichen Aufgaben die Lokalpolitik weniger attraktiv machen, weil über verschiedene Fragen keine politischen Auseinandersetzungen mehr stattfinden können. Zum einen kann der verstärkte Fokus auf eine effiziente Leistungserbringung zu einer Versachlichung der politischen Diskussion führen. Andererseits ist es im Extremfall möglich, dass sich eine gewisse Resignation in der Kommunalpolitik breit macht, indem beispielsweise die erbrachten Leistungen, unter anderem durch Zweckverbände oder Stiftungen, mehr oder weniger einfach hingenommen werden, da der politische Zugriff auf diese Körperschaften nur noch beschränkt oder mit viel Aufwand möglich ist.

Bei der Überprüfung dieser Erwartungen gilt es den bereits gewonnenen Erkenntnissen in dieser Untersuchung, dass die Grösse der Gemeinde und die Sprachregion die erwarteten Zusammenhänge beeinflussen können, Rechnung zu tragen

Wie wir im Teil II der Arbeit gesehen haben, erbringen die Gemeinden im Durchschnitt 27 der 32 abgefragten kommunalen Aufgaben selbst. Um diesen Wert herum streut die Zahl der selbsterbrachten Aufgaben einigermaßen normalverteilt. Im Durchschnitt werden davon knapp 9 Aufgaben zusammen mit anderen Gemeinden erbracht, sei dies im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, einer privatrechtlichen Vereinigung oder eines privatrechtlichen Vertrages. Mit privaten Anbietern wiederum arbeiten die Gemeinden im Durchschnitt in etwa zwei Aufgabenbereichen zusammen.

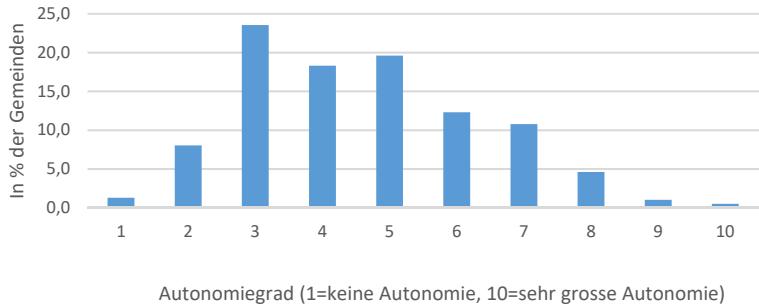
Stellt man die Breite und die Art der Aufgabenerbringung den verschiedenen Output-Indikatoren zur Gemeindeautonomie, zum Leistungsangebot und zur lokalen Demokratie gegenüber – zur Verfügung stehen uns hier die Einschätzungen der Gemeindegemeinderinnen und Gemeindegemeinder bezügl. Autonomie, Qualität der Dienstleistungen und der Infrastruktur sowie verschiedene Variablen hinsichtlich der Qualität der

Demokratie in der Gemeinde – so kann überprüft werden, ob beispielsweise in Gemeinden, in denen viele Aufgaben eigenständig erbracht werden, bessere Werte erzielt werden. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass eine ausgeprägte Eigenerbringung direkt (kausal) mit einer höheren Gemeindeautonomie verbunden ist. Denkbar ist auch, dass andere Variablen, wie etwa die Gemeindegrösse oder die Sprachregion, für dieses Ergebnis verantwortlich sind. Deshalb wird mit multivariaten Verfahren, ähnlich wie im vorherigen Kapitel, der Einfluss der Gemeindegrösse und der Sprachregion kontrolliert, um Anhaltspunkte dafür zu erhalten, ob von einer kausalen Beziehung hinsichtlich der Auswirkungen der Aufgabenerbringung auf die genannten Output-Indikatoren ausgegangen werden kann.

2.1 AUFGABENERBRINGUNG UND GEMEINDEAUTONOMIE

Das erste Modell, welches wir überprüfen wollen, beschäftigt sich mit dem Einfluss der Aufgabenerbringung auf die Gemeindeautonomie. Im Vordergrund steht hierbei die Aufgabenorganisation. Wie bereits ausgeführt variiert die wahrgenommene Autonomie gegenüber den übergeordneten Staatsebenen beachtlich. Auf einer Skala von 1 «überhaupt keine Autonomie» bis 10 «sehr grosse Autonomie» streuen deshalb die Angaben der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber relativ stark, hauptsächlich in der Bandbreite von 2 bis 8, wie in der Abbildung 32 ersichtlich ist. Der Mittelwert beträgt 4.6 (N=1'780) und befindet sich somit in der unteren Hälfte der Skala, das heisst näher bei «keine Autonomie» als bei «sehr grosse Autonomie».

Abbildung 32: Verteilung des wahrgenommenen Autonomiegrades (abhängige Variable)



Quelle: Gemeindebefragung 2017, Frage 19: *Wie gross beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kanton?* N=1'780.

Die Gemeindeautonomie ist – wie auch neuere Studien zeigen (vgl. Ladner et al. 2019, Keuffer 2018) – ein mehrdimensionales Phänomen, welches neben rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Aspekten auch die Aufgaben der Gemeinden umfasst. Bei den Aufgaben kann weiter zwischen ihrer Zahl (*policy scope*) und den Gemeinden diesbezüglich zufallenden Entscheidungskompetenzen (*political discretion*) unterschieden werden. In dieser Untersuchung erfassen wir diese Autonomiebereiche über die Anzahl Gemeindeaufgaben respektive die Anzahl Gemeindeaufgaben, die die Gemeinde selbst erbringt (vgl. Kapitel 1.1, Teil II) sowie über die Anzahl Aufgabenbereiche, bei denen die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber angegeben haben, dass die Entscheidungskompetenzen bei ihren jeweiligen Gemeinden liegen (vgl. Kapitel 1.2, Teil II).

Die Freiheiten der Gemeinden können auch davon abhängig sein, wie sehr sie bei der Aufgabenerbringung fachlich oder personell an ihre Grenzen stossen. Je stärker solche Kapazitätsgrenzen auftreten, desto eher ist es möglich, dass die Gemeinden in ihren Handlungen eingeschränkt sind, was sich negativ auf das Autonomieempfinden auswirken kann. Ein wei-

terer zu beachtender Einflussfaktor ist die finanzielle Situation der Gemeinde respektive ihre Stellung im kantonalen Finanzausgleich. Gehört die Gemeinde zu den Nettoempfängerinnen, ist davon auszugehen, dass ihr (finanzieller) Handlungsspielraum im Vergleich zu einer nettozahlenden Gemeinde eingeschränkter ist. Dies kann die Wahrnehmung der Autonomie ebenfalls negativ tangieren.

Tabelle 30: Auswirkungen von Breite (Anzahl Aufgaben, Eigenerbringung) und Tiefe der Aufgabenerbringung (Entscheidung, Finanzierung, Vollzug) sowie der Aufgabenorganisation (IKZ, Outsourcing) auf die Gemeindeautonomie anhand von multivariaten Regressionsanalysen

	Gemeindeautonomie					
	Modell (1)	Modell (2)	Modell (3)	Modell (4)	Modell (5)	Modell (6)
(Konstante)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Anzahl Aufgaben	0.053					
Eigenerbringung		0.091 ***				
IKZ			-0.048			
Tiefe: Entscheidung				0.157 ***		
Tiefe: Finanzierung					0.059 *	
Tiefe: Vollzug						0.095 **
Einwohnergrösse (LN)	0.110 ***	0.099 ***	0.109 ***	0.098 ***	0.120 ***	0.106 ***
Sprachregion (1=Deutsch)	0.137 ***	0.150 ***	0.153 ***	0.096 ***	0.134 ***	0.115 ***
Leistungsgrenzen	-0.076 **	-0.066 **	-0.072 **	-0.073 ***	-0.077 **	-0.077 **
Finanzausgleich	-0.054 *	-0.057 *	-0.055 *	-0.038	-0.042	-0.044
R ² adj.	0.059	0.065	0.055	0.074	0.057	0.061
N	1'617	1'617	1'617	1'622	1'622	1'622

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, BFS / OLS Regressionsmodelle mit standardisierten *Beta-Werten* / Die Variable Outsourcing wurde analog der Modelle 1-6 mit den gleichen vier Kontrollvariablen gerechnet: Der Beta-Wert von Outsourcing beträgt -0.065 (Signifikanzlevel: 5%, N=1617) / Signifikanzniveau: *p<5%, **p<1% ***p<0.1%

Anhand unserer Resultate in Tabelle 30 lässt sich zeigen, dass zwischen der Zahl der Aufgaben, welche von einer Gemeinde eigenständig erbracht werden (Breite), und der wahrgenommenen Autonomie eine positive Beziehung besteht (vgl. Tabelle 30, Modell 2). Diese statistisch hoch signifikante Verbindung (p<0.1%) bleibt auch dann vorhanden, wenn wir für die Gemeindegrösse und Sprachregion sowie die Leistungsgrenzen und

die Position im Finanzausgleich kontrollieren. Hingegen keinen relevanten Einfluss auf die Autonomie haben die Anzahl an Gemeindeaufgaben sowie der Umfang an interkommunaler Zusammenarbeit. In beiden Fällen zeigen jedoch die Vorzeichen der berechneten Koeffizienten zumindest in die Richtung, welche in den theoretischen Annahmen formuliert wurden: Mit der Zunahme des Aufgabenspektrums erhöht sich die Autonomie, während durch eine verstärkte Zusammenarbeit die Autonomie tendenziell tiefer ausfällt (vgl. Modelle 1 und 3 in Tabelle 30). Einzig beim Outsourcing, dessen Resultate in Tabelle 30 nicht anhand eines separaten Modells ausgewiesen werden, lässt sich auch nach der Kontrolle der genannten Einflussgrößen eine signifikante, negative Beziehung mit der wahrgenommenen Gemeindeautonomie beobachten. In der Tendenz sinkt folglich mit der Auslagerung von Aufgaben – und dem damit verbundenen Rückgang der direkten Gestaltungsmöglichkeit – das Autonomieempfinden.

Weiter bestätigt sich die Erwartung, dass mit mehr Entscheidungsmacht der Grad der wahrgenommenen Autonomie in den Gemeinden ebenfalls wächst (Modell 4). Auch diese statistisch relevante Beziehung bleibt nach Kontrolle der bereits erwähnten, weiteren Einflussfaktoren bestehen. Gleiches gilt jedoch auch für die Finanzierungs- und Vollzugszuständigkeit in den Modellen (5) und (6) in Tabelle 30. Mit steigenden Zuständigkeiten in diesen beiden Teilbereichen, nimmt das Freiheitsempfinden der Gemeinden signifikant zu. Interessant ist dieses Erkenntnis deshalb, weil sie bedeutet, dass nicht nur mehr Entscheidungs- und Bestimmungsmacht einen positiven Einfluss auf die wahrgenommene Autonomie hat. Auch über die Finanzierung und das Durchführen respektive den Vollzug bestimmter Aufgaben kann das Gefühl eines grösseren Handlungsspielraums in den Gemeinden entstehen.

Neben der Breite und Tiefe der Aufgaben beeinflussen auch die weiteren Erklärungsfaktoren (Kontrollvariablen) die Gemeindeautonomie, allen voran die Bevölkerungsgrösse und die Zugehörigkeit zu einer Sprachregion. Deutschschweizer und einwohnerreiche Gemeinden empfinden ihren Autonomiegrad höher als Gemeinden in den anderen Sprachgebieten

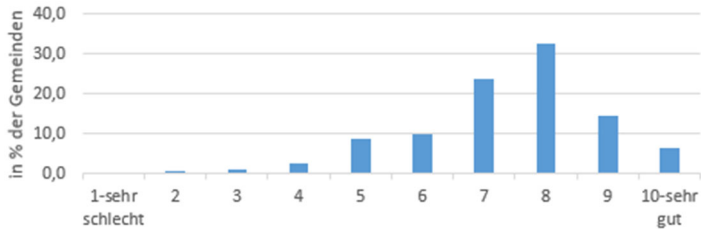
und als kleine Gemeinden. Dieser Zusammenhang ist in allen sechs gerechneten Modellen in Tabelle 30 jeweils statistisch hoch signifikant ($p < 0.01\%$). In Bezug auf die Wirkung der Leistungsgrenzen lässt sich feststellen, dass mit ihrer Zunahme die empfundene Autonomie in den Gemeinden sinkt. In Übereinstimmung mit den theoretischen Annahmen ist diese Beziehung wiederum in allen Modellen statistisch relevant. Es verdeutlicht sich weiter, dass die Position der Gemeinde als Nettoempfängerin im Finanzausgleich die wahrgenommenen Freiheiten tatsächlich einschränken kann. Dies bestätigt sich zumindest in den Modellen (1) bis (3) mit den negativen Koeffizienten auf einem Signifikanzniveau von jeweils $p < 5\%$.

2.2 AUFGABENERBRINGUNG UND QUALITÄT DES LEISTUNGSAN- GEBOTS

Die nächste Frage, die nun überprüft werden soll, interessiert sich für die Auswirkungen der Aufgabenorganisation auf die staatlichen Leistungen der Gemeinden. Für die Betrachtung dieser Wirkungen kommen grundsätzlich eine ganze Fülle von Indikatoren und Merkmale in Frage, welche nicht zuletzt je nach Anspruchsgruppe sehr unterschiedlich gewichtet sein können. Um diese Komplexität etwas einzugrenzen, wird das Augenmerk auf zwei Dimensionen gelegt, welche zu den zentralen Performanzkriterien der staatlichen Aufgabenerfüllung gezählt werden können: Die Qualität des öffentlichen Leistungsangebotes und die Qualität der öffentlichen Infrastruktur. Eine besondere Herausforderung stellt die Messung dieser Indikatoren dar. Ähnlich wie in zahlreichen Evaluationsstudien, können wir nicht objektive Verwaltungs- und Registerdaten verwenden, sondern stützen uns auf die Aussagen und Bewertungen von Experten. Präziser gesagt handelt es sich wiederum um die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, welche im Rahmen unserer Befragung dazu aufgefordert wurden, auf einer Skala von 1 für «sehr schlecht» bis 10 für «sehr gut» das Leistungs- und Infrastrukturangebot ihrer Gemeinde zu beurteilen. Wie aus den Abbildungen 33 und 34 hervorgeht, bewegen sich die berechneten Antwortmittelwerte beim Leistungsangebot bei 7.4

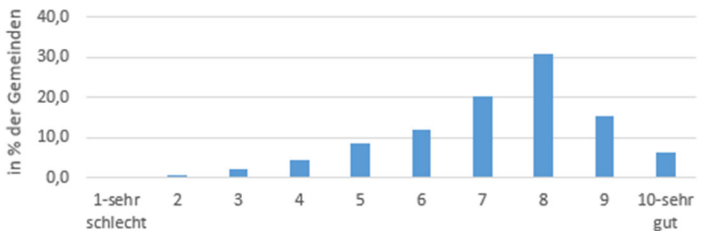
(N=1'769) und bei der Infrastruktur bei 7.3 (N=1'777). Insgesamt fällt die Evaluation damit sehr positiv aus. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Bewertung der eigenen Gemeinde teilweise etwas zu optimistisch vorgenommen wurde.¹⁴

Abbildung 33: Beurteilung des Leistungsangebots im Vergleich zu anderen Gemeinden (abhängige Variable)



Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, Frage 31: *Wie beurteilen Sie das Leistungsangebot Ihrer Gemeinde im Vergleich zu anderen Gemeinden ähnlicher Grösse?*

Abbildung 34: Beurteilung der Infrastruktur im Vergleich zu anderen Gemeinden (abhängige Variable)



Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, Frage 32: *Wie beurteilen Sie die Infrastruktur Ihrer Gemeinde im Vergleich zu anderen Gemeinden ähnlicher Grösse?*

In Bezug auf die Effekte der Aufgabenorganisation kann man argumentieren, dass es sich bei der Zusammenarbeit respektive Auslagerung (Outsourcing) von Aufgaben, im Rahmen einer IKZ oder unter Einbezug von

¹⁴ Für diese Untersuchung interessieren wir uns vor allem für die Unterschiede und weniger für die absoluten Antwortwerte. Falls eine Verzerrung der Werte bestehen würde, ist davon auszugehen, dass sie systematisch ausfällt und somit keinen relevanten Einfluss auf die Ergebnisse hat.

privaten Anbietern, um Strategien handelt, welche unter anderem das Leistungs- und Infrastrukturangebot steigern respektive dieses verbessern sollen. Dieser These lässt sich jedoch entgegenhalten, dass gut funktionierende Gemeinden mit einem ansprechenden Leistungsportfolio und mit einer modernen Infrastruktur eventuell gar kein Bedürfnis haben oder keine Notwendigkeit sehen, Aufgaben in Kollaboration mit Dritten oder vollumfänglich durch externe Anbieter erbringen zu lassen. Für die Überprüfung dieser Annahmen zu den Auswirkungen von verschiedenen Formen der Aufgabenorganisation auf das kommunale Leistungsangebot und die Infrastruktur gilt es wiederum die Grösse und die Zugehörigkeit zur Sprachregion einer Gemeinde, als weitere mögliche Einflussfaktoren, zu kontrollieren. Zudem könnten auch die vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten der Gemeinde, wie im Falle der finanziellen Lage (Position im Finanzausgleich) oder der Exponiertheit gegenüber bestimmten Problemen (Leistungsgrenzen), Auswirkungen darauf haben, wie das Leistungsangebot und die Infrastruktur bewertet werden. Diese Faktoren sind deshalb in den Regressionsanalysen berücksichtigt, obwohl sie mit der Organisation der Aufgabenerbringung nicht direkt etwas zu tun haben.

Tabelle 31: Auswirkungen der Form der Aufgabenerbringung auf die Qualität des Leistungsangebots und der Infrastruktur im Vergleich zu anderen Gemeinden (Regressionsmodelle)

	Leistungsangebot			Infrastruktur		
	Modell (1)	Modell (2)	Modell (3)	Modell (4)	Modell (5)	Modell (6)
(Konstante)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Eigenerbringung	0.122 ***			0.009 **		
IKZ		-0.024			-0.004	
Outsourcing			-0.041			-0.012
Einwohnergrösse (LN)	0.127 ***	0.166 ***	0.176 ***	0.153 ***	0.181 ***	0.184 ***
Sprachregion (1=Deutsch)	-0.154 ***	-0.118 ***	-0.115 ***	-0.088 **	-0.065 **	-0.064 **
Leistungsgrenzen	-0.148 ***	-0.153 ***	-0.152 ***	-0.146 ***	-0.150 ***	-0.150 ***
Finanzausgleich	-0.106 ***	-0.103 ***	-0.103 ***	-0.134 ***	-0.132 ***	-0.132 ***
R ² adj.	0.081	0.070	0.071	0.079	0.080	0.075
N	1'609	1'609	1'609	1'616	1'616	1'616

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, BFS / OLS Regressionsmodelle mit standardisierten Beta-Werten / Signifikanzniveaus: *p<5%, **p<1%, ***p<0.1%

Die gerechneten Regressionsmodelle in Tabelle 31 bestätigen, dass ein hoher Anteil an Aufgaben, welcher von der Gemeinde eigenständig erbracht wird, zu einem qualitativ besseren Leistungsangebot und zu einer höheren Qualität der Infrastruktur im Vergleich zu ähnlichen Gemeinden führt. Die Modelle (1) und (4) weisen jeweils eine positive, statistisch relevante Beziehung zwischen der Eigenerbringung und den beiden Performanzindikatoren aus. Diese Verbindung besteht unter Berücksichtigung weiterer Erklärungsfaktoren wie die Gemeindegrösse und Sprachregion sowie Leistungsgrenzen und der Position der Gemeinde im Finanzausgleich.

Im Gegensatz dazu lässt sich nicht statistisch nachweisen, dass die vermehrte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder privaten Anbietern respektive die Auslagerung von Aufgaben eine positivere Wahrnehmung der Qualität der angebotenen Leistungen und der vorhandenen Infrastruktur zur Folge hat. Auffällig ist der ermittelte Koeffizient zum Einfluss von IKZ und des Outsourcings auf die beiden Indikatoren in den Modellen (2) und (3) sowie (4) und (5). Dieser fällt in allen Fällen negativ aus, was eher

für eine Verschlechterung der Qualität des Leistungs- und Infrastrukturangebots bei einer Kooperation mit Dritten sprechen würde. Damit kann zumindest anhand unsere Umfragedaten ausgeschlossen werden, dass die IKZ oder das Outsourcing zu einem besseren Leistungsangebot oder zu einer besseren Infrastruktur führt. Für die Gemeinden scheint es vorteilhafter zu sein, wenn sie die Aufgaben eigenständig erfüllen können. Diese Erkenntnis basiert allerdings auf der Annahme, dass die Antworten der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber auf einer gewissen Objektivität beruhen.

In weiterführenden Regressionsanalysen (vgl. Anhang III, Tabelle A) wurde zudem überprüft, inwieweit die Breite (Anzahl Aufgaben) und die Tiefe (fiskalische Äquivalenz) einen Einfluss auf die beiden Qualitätsindikatoren ausüben. Es zeigt sich, dass die Aufgabenbreite das Leistungsangebot und die Infrastruktur signifikant positiv beeinflussen. Hingegen ist es statistisch unerheblich für diese beiden Performanzindikatoren, ob die Entscheidung, Finanzierung und der Vollzug bei den Gemeinden angesiedelt sind.

Diese Ergebnisse sind wiederum unter Berücksichtigung der weiteren Erklärungsfaktoren berechnet worden, auf welche sich ein kurzer Blick lohnt. Über alle sechs Modelle hinweg (vgl. Tabelle 31) ist festzustellen, dass grössere Gemeinden ihr Leistungsangebot und die Infrastruktur signifikant optimistischer beurteilen. Auffallend ist weiter die statistisch deutlich kritischere Betrachtung dieser beiden Bereiche in der Deutschschweiz. Zudem bewerten Gemeinden, welche vermehrt an ihre Grenzen in der Aufgabenbringung stossen oder Zahlungsempfänger im Finanzausgleich sind, ihr Leistungs- und Infrastrukturangebot signifikant schlechter. Dieser Zusammenhang ist jeweils statistisch hoch relevant ($p < 0.1\%$).

2.3 AUFGABENERBRINGUNG UND DEMOKRATIEQUALITÄT

Die letzte Analyse, die hier vorgestellt wird, setzt die Art und Weise, wie die Aufgaben in einer Gemeinde erbracht werden, in einen Zusammenhang mit der Qualität der lokalen Demokratie. Die Erwartung ist, dass bei

einer grösseren Aufgabenverantwortung, das heisst bei mehr Aufgaben, die von einer Gemeinde erbracht werden oder für die die Gemeinde gewisse Entscheidungskompetenzen hat, die politischen Auseinandersetzungen intensiver werden, was letztlich der Qualität der lokalen Demokratie förderlich ist. Dem lässt sich erwidern, dass das Fehlen eines bestimmten Grads an Politisierung auch Ausdruck einer allgemeinen Zufriedenheit mit der lokalen Politik sowie dem Output von Regierung und Verwaltung sein kann. Die Folge davon kann sein, dass sich die Bürgerinnen und Bürger deshalb weniger für das politische Geschehen und die öffentlichen Debatten interessieren, und sie sich kaum noch an lokalen Wahlen beteiligen. Wie im Kapitel 2 dargelegt, soll nun insbesondere überprüft werden, inwiefern sich empirisch stichhaltige Hinweise für den immer wieder geäusserten Vorwurf finden lassen, dass sich die interkommunale Zusammenarbeit negativ auf das Funktionieren der Gemeindedemokratie auswirkt.

Das Messen der Demokratiequalität ist bekanntlich kein leichtes Unterfangen. Davon zeugen nicht nur Klassiker und die zahlreichen Versuche, ein Messinstrumentarium hierfür aufzubauen. Die neueren Studien im Rahmen des Projekts «Size and Local Democracy» (vgl. Ladner/Bühlmann 2007 oder Denters et al. 2014) belegen, dass man sich in erster Linie mit den Voraussetzungen für ein funktionierendes lokales Demokratiesystem auseinandersetzen muss und das Funktionieren der lokalen Demokratie kaum direkt erhoben werden kann. Erschwerend erweist sich in der Untersuchungsanlage dieser Abhandlung, dass sich zwei der drei gewählten Indikatoren auf die Einschätzung eines einzigen, wenn auch kompetenten, Betrachters abstützen. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass die Ergebnisse dieser Untersuchung einen gewissen Einblick in die Thematik gewähren können, dass sie aber gleichzeitig mit der notwendigen Vorsicht genossen werden müssen.

Die drei Indikatoren setzen sich aus dem politischen Interesse und der Einschätzung über das Funktionieren der lokalen Demokratie – aus Sicht der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber – sowie aus der Beteiligung an lokalen Wahlen, als etwas objektiverer Indikator, zusammen.

Die deskriptiven Analysen zeigen für alle drei Bereiche eine Normalverteilung der Daten. Bei der kommunalen Wahlbeteiligung bewegen sich die Werte um den ermittelten Durchschnitt von 46.7 Prozent (N=1475). In Bezug auf das Politikinteresse der Bevölkerung, welches die Gemeindeführerinnen und Gemeindeführer auf einer Skala von 1 «sehr geringes Interesse» bis 7 «sehr grosses Interesse» beurteilten, liegen die meisten Antworten um den Mittelwert von 4.2 herum. Im Gegensatz dazu wird die Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie wesentlich höher bewertet. Auf einer Skala von 1 «äusserts unzufrieden» bis 7 «äusserst zufrieden», beurteilen die Gemeindeführerinnen und Gemeindeführer das Funktionieren der Demokratie im Durchschnitt mit 5.2, wobei sich das Gros der Antworten zwischen den Werten 5 und 6 befindet (siehe Anhang II, Abbildung A bis C).

Für die Überprüfung unserer Annahmen zum Einfluss der Aufgabenorganisation (Eigenerbringung und IKZ) auf die drei gewählten Demokratieindikatoren benützen wir wiederum multivariate Regressionsanalysen. Die Kontrollvariablen bleiben dieselben wie in den Modellen der Kapitel 2.1 und 2.2. und umfassen die Gemeindegrösse, die Zugehörigkeit zur Sprachregion, die Leistungsgrenzen und die Stellung im Finanzausgleich. Im Modell der kommunalen Wahlbeteiligung wird als zusätzlicher Erklärungsfaktor die Urnenwahl berücksichtigt, da in kleineren Gemeinden die Exekutivmitglieder teilweise nicht an der Urne, sondern an den spärlich besuchten Gemeindeversammlungen bestimmt werden (Ladner 2016: 32).

Tabelle 32: Auswirkungen von Breite und Tiefe der Aufgabenerbringung auf Demokratiequalität in den Gemeinden (Regressionsmodelle)

	(1) Politik- interesse	(2) Demokratie- Zufriedenheit	(3) Wahl- Beteiligung	(4) Politik- interesse	(5) Demokratie- Zufriedenheit	(6) Wahl- Beteiligung
Eigenerbringung	0.146 ***	0.074 *	0.094 ***			
IKZ				-0.003	-0.036	0.033
Einwohnergrösse (LN)	-0.128 ***	-0.018	-0.332 ***	-0.074 **	0.001	-0.287 ***
Sprachregion (1=Deutsch)	0.050	-0.067 *	-0.308 ***	0.093 ***	-0.045	-0.279 ***
Leistungsgrenzen	-0.162 **	-0.120 ***	0.042 *	-0.076 **	-0.122 ***	0.032
Finanzausgleich	-0.057	-0.028	-0.025	-0.017	-0.025	-0.022
Urnenwahl			0.536 ***			0.535 ***
R ² adj.	0.032	0.018	0.430	0.016	0.015	0.428
N	1'610	1'610	1'364	1'610	1'610	1'364

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, BFS / OLS Regressionsmodelle mit standardisierten Beta-Werten / Signifikanzniveaus: *p<5%, **p<1%, ***p<0.1%

Aus den Resultaten der gerechneten Regressionsmodelle in Tabelle 32 geht hervor, dass ein hoher Grad an eigenständig erbrachten Aufgaben sowohl zu einem grösseren politischen Interesse als auch zu einer besser funktionierenden Demokratie führt. Darüber hinaus steigt mit zunehmendem Anteil an selbsterstellten Aufgaben die Wahlbeteiligung in den Gemeinden. In allen drei Modellen (1) bis (3) sind die Beziehungen jeweils statistisch relevant und die ermittelten Koeffizienten weisen einen positiven Wert aus. Es gibt somit Hinweise, dass ein breites lokales Aufgabenspektrum dazu beiträgt, das Politikinteresse zu stärken und das demokratische System in den Gemeinden lebendiger zu gestalten.

Dass die interkommunale Zusammenarbeit zu einem geringeren Politikinteresse führt oder für eine gewisse Unzufriedenheit mit der lokalen Demokratie sorgt, lässt sich anhand der Ergebnisse in den Modellen (4) und (5) in Tabelle 32 nicht bestätigen. Die Vorzeichen der Koeffizienten weisen zwar jeweils negative Vorzeichen aus, jedoch sind sie in beiden Fällen nicht statistisch signifikant. Die politische Partizipation in Form der Beteiligung an Lokalwahlen zeigt sich entgegen den Erwartungen sogar leicht höher, als wenn die Gemeinde nur im geringen Mass auf IKZ setzt

(vgl. Modell 6). Allerdings hat auch dieser Zusammenhang keine statistische Bedeutung.

Die Vorstellung, dass mit dem Ausmass der eigenerbrachten Aufgaben auch die Qualität der Demokratie zunimmt, kann somit nicht völlig von der Hand gewiesen werden. Allerdings findet sich weder bei der Entscheidungsverantwortung, der Finanzierungsverantwortung noch bei der Vollzugsverantwortung einen positiven Einfluss auf die drei Demokratieindikatoren (vgl. Anhang III, Tabelle B). Entsprechend schwierig wird es, hierzu einen klaren Zusammenhang zu postulieren. Es muss wohl davon ausgegangen werden, dass es noch andere, wichtigere Variablen gibt, die einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Demokratiequalität haben.

Interessant ist weiter der Blick auf die erwähnten Kontrollvariablen. Aus der einschlägigen Literatur wissen wir, dass die Einwohnerzahl negativ mit der Wahlbeteiligung korreliert, und dass in den deutschsprachigen Gemeinden das politische Interesse eher grösser, aber die Wahlbeteiligung in der Regel tiefer ist (Steiner et al. 2020, Ladner 2011, Ladner/Bühlmann 2007). Diese Annahmen bestätigten sich wiederum in den Resultaten in Tabelle 32. Allerdings trifft dies nicht für die Zufriedenheit mit der Demokratie zu. Beide Faktoren (Eigenerbringung und IKZ) haben keinen statistisch relevanten Einfluss. Hohe Leistungsgrenzen gehen zudem mit einem geringeren politischen Interesse und einer tieferen Demokratiequalität einher, während sich beim Finanzausgleich keine signifikanten Beziehungen finden lassen. Wie erwartet hingegen, erweist sich die Urnenwahl als statistisch hoch relevanter Faktor in der Erklärung einer höheren Wahlbeteiligung.

2.4 DIE PERSPEKTIVE DER EXEKUTIVMITGLIEDER

Bislang stützten sich die Analysen dieser Arbeit vornehmlich auf die Aussagen der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber. In diesem Kapitel soll deshalb die Perspektive einer weiteren Gruppe von zuverlässigen Informanten eingenommen werden, und zwar diejenige der kommunalen Exekutivmitglieder. Diese Sicht kann dazu beitragen, die bisher

gewonnenen Erkenntnisse zu den Auswirkungen der kommunalen Aufgabenorganisation zu plausibilisieren. Im Jahr 2017 wurden neben sämtlichen Gemeinden in der Schweiz auch deren rund 13'000 Gemeinderäte umfassend befragt (Rücklaufquote 60.5%). In beiden Umfragen wurden jeweils die identischen Fragen hinsichtlich der Gemeindeautonomie, des Leistungs- und Infrastrukturangebots sowie des Politikinteresses und der Demokratiezufriedenheit gestellt.¹⁵ Aus diesem Grund lassen sich auch die bisher aufgezeigten Zusammenhänge zwischen diesen Wirkungsindikatoren und der Aufgabenorganisation (vgl. Kapitel 2.1 bis 2.3) aus Sicht der Exekutiven berechnen und die erzielten Resultate vergleichen. Um die statistischen Analysen zu den Antworten der Exekutivmitglieder übersichtlicher zu gestalten, werden anstatt Regressionsmodelle - wie in den vorangegangenen Kapiteln - einfache Korrelationen berechnet (vgl. Tabelle 33). Diese geben Aufschluss über signifikante Zusammenhänge von zwei ausgewählten Variablen, wie zum Beispiel die Anzahl eigenerstellten Aufgaben und die Wahrnehmung der Gemeindeautonomie. Folglich berücksichtigen die Korrelationen keine anderen Einflussfaktoren, weshalb sie im Gegensatz zu den erwähnten Regressionsanalysen keine kausalen Aussagen erlauben.

¹⁵ Im Falle der Wahlbeteiligung konnten die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber die effektiven Werte in der Befragung eintragen und mussten keine Einschätzung abgeben. Die Exekutivmitgliederbefragung enthielt keine Frage zur Wahlbeteiligung.

Tabelle 33: Statistischer Zusammenhang zwischen Aufgabenorganisation oder Aufgabentiefe und den bisher überprüften Auswirkungen aus Sicht der Exekutivmitglieder (Korrelationen)

	Gemeinde- autonomie	Leistungs- angebot	Infrastruk- tur-angebot	Poli- tisches In- teresse	Demokra- tie-qualität
<i>Aufgabenorganisation</i>					
Eigenerstellung	0.124***	0.070***	0.061***	0.006	-0.023
IKZ	-0.037**	-0.024	-0.012	0.048***	0.018
Outsourcing	-0.020	0.005	0.016	-0.045***	-0.016
<i>Aufgabentiefe</i>					
Entscheidung Gemeinde	0.107***	0.017	0.034**	0.021	0.005
Finanzierung Gemeinde	0.082***	0.011	0.019	0.044***	0.012
Vollzug Gemeinde	0.099***	0.046***	0.060***	0.041***	0.010
Bemerkungen: Exekutivmitgliederbefragung 2017, Gemeindebefragung 2017, vollständige Korrelation = +/- 1.000, keine Korrelation = 0.000 / Signifikanzniveau: *p<5%, **p<1%, ***p<0.1%					

Auch wenn sich durch die unterschiedlichen statistischen Verfahren die Resultate nicht direkt miteinander vergleichen lassen, kann dennoch festgestellt werden, dass die Ergebnisse in Tabelle 33 stellenweise ein ähnliches Muster aufweisen, wie die Befunde zu den Auswirkungen der Aufgabenorganisation und Aufgabentiefe basierend auf den Aussagen der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (vgl. Kapitel 2.1 bis 2.3). Die Korrelationswerte fallen insgesamt eher tief aus und liegen näher bei null (keine Korrelation) als bei eins, was eine vollständige Korrelation bedeuten würde. Wir konzentrieren uns deshalb auf diejenigen Verbindungen, welche sich zumindest um den absoluten Wert von 0.100 herum bewegen. In Bezug auf die Gemeindeautonomie zeigt sich, dass sowohl die Eigenerstellung der Aufgabenorganisation als auch die Entscheidungs-, Finanzierungs- und Vollzugmacht statistisch positiv korreliert.

Ein solches Antwortbild ist ebenfalls in den Regressionsanalysen in Tabelle 30 zu beobachten. Ähnlich sind die Resultate auch hinsichtlich des kommunalen Leistungsangebotes und der Infrastruktur. In der Tabelle 33 weist die Eigenerbringung mit beiden Indikatoren eine signifikant positive wenn auch geringe Korrelation auf, während für IKZ und Outsourcing keine statistische Beziehung feststellbar ist.

In Bezug auf die Demokratiequalität hingegen lassen sich keine nennenswerten Korrelationen identifizieren in Tabelle 33. Offensichtlich gibt es aus Sicht der Exekutivmitglieder keine direkte Verbindung zwischen der Aufgabentiefe respektive der Art und Weise, wie die Aufgabenerbringung organisiert ist und dem Politikinteresse respektive der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Dieses Ergebnis steht etwas im Widerspruch zu den Resultaten der Regressionsanalysen (vgl. Tabelle 32), in welchen der höhere Grad an eigenerbrachten Aufgaben die Demokratiequalität steigen lässt (höheres Politikinteresse, grössere Zufriedenheit mit der Demokratie und höhere Wahlbeteiligung). Um hier aber gesicherte Aussagen machen zu können, wären weiterführende Forschungsbestrebungen notwendig.

3 ZUSAMMENFASSUNG

Der dritte Teil dieser Untersuchung hat sich mit den Erklärungsfaktoren der unterschiedlichen Aufgabenerbringung und Aufgabenorganisation sowie deren Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie, das Dienstleistungs- und Infrastrukturangebot sowie die Demokratiequalität befasst. Aus den Regressionsanalysen geht hervor, dass die Organisation der kommunalen Aufgabenerbringung vor allem von der Bevölkerungszahl der Gemeinden und dem sprachkulturellen Kontext beeinflusst wird. Die Breite des Aufgabenspektrums sowie der Anteil an eigenerbrachten Aufgaben nimmt mit steigender Gemeindegrösse tendenziell zu. In der Deutschschweiz sind die Gemeinden für mehr Aufgaben eigenverantwortlich zuständig. Kommt es zu einer Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, bevorzugen sie Vertragslösungen. Zudem neigen sie stärker dazu, private Anbieter in die Aufgabenerbringung einzubeziehen, was eine allgemein offenere Haltung gegenüber privatwirtschaftlichen Lösungen zum Ausdruck bringt. Demgegenüber erfüllen in der Westschweiz die Gemeinden tendenziell weniger Aufgaben eigenständig. Als interkommunale Zusammenarbeitsgefässe wählen sie zudem häufiger öffentlich-rechtliche Körperschaften. Von einem Einbezug des privaten Sektors in der Aufgabenerbringung wird oftmals abgesehen. Auch unter Kontrolle mehrerer Erklärungsgrössen bestätigen die Resultate der multivariaten Analysen die bivariaten Betrachtungen in Kapitel 2 (Teil II).

Hinsichtlich der Konsequenzen der Aufgabenerbringung, welche ebenfalls mit Hilfe von Regressionsanalysen untersucht werden, zeigen sich unterschiedliche Effekte. Mit der Zunahme der Eigenerbringung und mit den damit verbundenen direkten Gestaltungsmöglichkeiten steigt auch das Autonomieempfinden der Gemeinden, während das grössere Ausmass an IKZ keinen Einfluss auf dieses Empfinden hat. Hingegen sorgt, wie erwartet, mehr Entscheidungsmacht für einen höheren Grad an wahrgenommener Autonomie. Interessant ist jedoch, dass dies auch auf die Finanzierungs- und Vollzugszuständigkeit zutrifft. Das Freiheitsempfinden der Gemeinden beschränkt sich somit nicht einzig auf den Umfang des Bestimmens. Bereits die Finanzierungs- oder Durchführungshoheit

kann dafür sorgen, dass das Gefühl eines etwas grösseren Handlungsspielraums in den Gemeinden entsteht.

Die Qualität des Dienstleistungsangebotes und der kommunalen Infrastruktur wird vor allem dann positiver beurteilt, wenn die Gemeinde ihre Aufgaben eigenständig erbringt. Die Kooperation mit anderen Gemeinden oder privaten Anbieter hingegen bringt aus Sicht der Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder keine Verbesserung. Anhand der Umfragedaten kann somit ausgeschlossen werden, dass die Zusammenarbeit zu mehr Zufriedenheit hinsichtlich des Leistungsangebots oder der Infrastruktur führt. Eine eigenständige Aufgabenerbringung wird gegenüber einer IKZ- oder Outsourcing-Lösung von den Verwaltungsvertretern präferiert. Aus nachvollziehbaren Gründen könnten sie jedoch in dieser Frage nicht immer vollkommen objektiv sein.

Im Weiteren gibt es Hinweise, dass ein breites Aufgabenspektrum mit einem hohen Anteil an eigenständig erbrachten Aufgaben der Gemeindegliederdemokratie förderlich ist. Das politische Interesse in der Bevölkerung wird gestärkt, wie auch die Funktionsweise der Demokratie. Darüber hinaus steigt mit zunehmendem Grad an selbsterstellten Aufgaben die politische Partizipation in Form der Wahlbeteiligung. Es zeigt sich somit, dass bereits mit einem grösseren Umfang an selbständig erbrachten Aufgaben die Qualität der Demokratie zunimmt. Von der Aufgabentiefe, das heisst den Teilzuständigkeiten Entscheidung, Finanzierung oder Vollzug, geht hingegen kein signifikanter Einfluss aus. Dies lässt den Schluss zu, dass ein höheres Ausmass an selbstverantworteten Entscheidungen in den Aufgabenbereichen nicht zwingend die Demokratiequalität erhöhen muss. Der Vorstellung, dass mit der zunehmenden Eigenverantwortung der Gemeinden auch die kommunale Demokratie lebendiger gestaltet werden kann angesichts dieser Befunde weder klar zugestimmt noch eindeutig widersprochen werden.

Diese Erkenntnisse basieren auf Modellen und Analysen, welche mehrere potenzielle Erklärungsfaktoren berücksichtigt haben und auf den Aussagen gewichtiger Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder – den Gemeindegliederinnen und Gemeindegliedern – beruhen. Der Abgleich mit den Antworten der Exekutivmitgliedern hat diese Befunde über

weite Strecken gestützt. Dies bedeutet, dass die Ergebnisse dieser Auswertungen einen gewissen Einblick in die Thematik gewähren können. Gleichzeitig sind sie aber auch mit der notwendigen Vorsicht zu genießen. So erheben beispielsweise die überprüften Erklärungsfaktoren nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Es sind weitere Gründe denkbar, welche die kommunale Aufgabenerbringung und die Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie, Leistungen und Infrastruktur oder die Gemeinde-mokratie beeinflussen. Zudem geben die Resultate hauptsächlich die Einschätzung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, einer bestimmten, wenngleich auch sehr wichtigen und kompetenten Gruppe von Befragten, wieder.

ANHANG I: ÜBERSICHT BETROFFENHEITSINDEX NACH KANTONEN

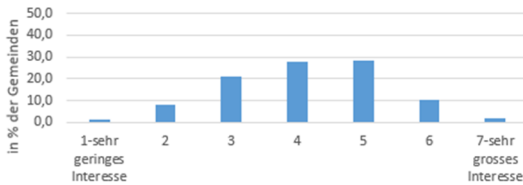
Übersicht Betroffenheitsindex der Gemeinden von gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nach Kantonen

	Arbeitslosigkeit	Arbeitsplätze- mangel	Drogenprobleme	Kriminalität	Sozialhilfe- empfänger	Überalterung	Wenige gute Steuerzahler	Knapper Wohnraum	Verkehrsbelastung	Umweltbelastung	Unterbringung von Asylsuchenden	Integration von Ausländern	Verkleinerung Bauzone	Starker Frankenkurs	Durchschnitt
NE	0.52	0.43	0.21	0.22	0.69	0.67	0.79	0.53	0.64	0.40	0.28	0.29	0.59	0.52	0.48
GL	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.25	0.25	0.25	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.45
GE	0.41	0.37	0.24	0.25	0.45	0.58	0.50	0.66	0.75	0.38	0.41	0.45	0.37	0.30	0.44
NW	0.45	0.55	0.23	0.32	0.50	0.50	0.27	0.59	0.59	0.36	0.36	0.45	0.50	0.32	0.43
TI	0.55	0.51	0.25	0.26	0.68	0.69	0.31	0.32	0.50	0.50	0.25	0.37	0.42	0.35	0.43
JU	0.51	0.36	0.13	0.11	0.57	0.68	0.72	0.43	0.40	0.38	0.12	0.24	0.81	0.37	0.42
ZH	0.40	0.36	0.22	0.23	0.63	0.56	0.47	0.49	0.53	0.31	0.56	0.52	0.30	0.23	0.41
SG	0.43	0.37	0.16	0.20	0.59	0.40	0.45	0.38	0.42	0.28	0.57	0.50	0.49	0.41	0.40
ZG	0.22	0.28	0.17	0.17	0.39	0.33	0.28	0.83	0.72	0.33	0.61	0.56	0.33	0.39	0.40
AG	0.42	0.39	0.21	0.22	0.62	0.50	0.54	0.35	0.49	0.32	0.55	0.42	0.29	0.26	0.40
OW	0.36	0.21	0.29	0.14	0.57	0.50	0.50	0.57	0.43	0.21	0.36	0.43	0.50	0.43	0.39
AR	0.37	0.44	0.16	0.13	0.47	0.63	0.63	0.44	0.38	0.25	0.41	0.41	0.56	0.25	0.39
VS	0.40	0.43	0.17	0.11	0.52	0.66	0.58	0.34	0.33	0.24	0.15	0.32	0.69	0.50	0.39
SO	0.43	0.37	0.16	0.24	0.50	0.56	0.50	0.34	0.42	0.30	0.51	0.46	0.35	0.25	0.38
TG	0.46	0.42	0.16	0.13	0.54	0.45	0.42	0.38	0.49	0.27	0.44	0.38	0.41	0.36	0.38
UR	0.18	0.53	0.05	0.08	0.39	0.66	0.53	0.55	0.45	0.34	0.34	0.29	0.58	0.28	0.38
BS	0.25	0.25	0.25	0.00	0.50	0.75	0.25	0.50	0.50	0.00	0.50	0.50	0.25	0.75	0.38
LU	0.47	0.36	0.10	0.13	0.53	0.42	0.51	0.46	0.50	0.27	0.49	0.37	0.39	0.21	0.37
BE	0.33	0.43	0.14	0.16	0.50	0.58	0.56	0.44	0.42	0.26	0.26	0.34	0.43	0.27	0.37
VD	0.34	0.26	0.20	0.16	0.47	0.53	0.57	0.44	0.48	0.25	0.18	0.28	0.67	0.27	0.36
BL	0.43	0.37	0.16	0.15	0.62	0.53	0.47	0.42	0.38	0.23	0.46	0.38	0.22	0.22	0.36
FR	0.45	0.30	0.12	0.09	0.54	0.51	0.56	0.33	0.46	0.28	0.15	0.32	0.60	0.25	0.35
GR	0.45	0.51	0.11	0.08	0.53	0.58	0.46	0.29	0.26	0.19	0.12	0.31	0.57	0.51	0.35
SZ	0.31	0.46	0.11	0.11	0.54	0.35	0.48	0.38	0.46	0.24	0.54	0.37	0.27	0.20	0.35
SH	0.32	0.39	0.21	0.11	0.53	0.50	0.42	0.29	0.24	0.16	0.39	0.34	0.45	0.50	0.35
AI	0.50	0.33	0.17	0.17	0.33	0.33	0.50	0.33	0.50	0.17	0.17	0.17	0.17	0.33	0.30
Total	0.40	0.39	0.19	0.17	0.53	0.54	0.48	0.44	0.46	0.29	0.37	0.38	0.45	0.35	0.38

Bemerkungen: Frage 1 des Fragebogens 2017; Nmin = 1843, Nmax = 1856; geordnet nach dem kantonalen Durchschnitt.

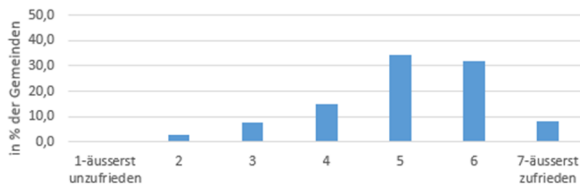
ANHANG II: DEMOKRATIEINDIKATOREN: STATISTISCHE VERTEILUNG DER ANTWORTEN

Abbildung A: Politikinteresse in der Bevölkerung aus Sicht der Gemeindegeschreiberinnen und Gemeindegeschreiber (Verteilung der Antworten in %)



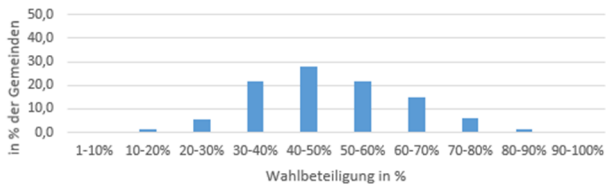
Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, Frage 29: *Wie beurteilen Sie ganz allgemein das Interesse der Bevölkerung Ihrer Gemeinde an der Gemeindepolitik?*

Abbildung B: Demokratiezufriedenheit aus Sicht der Gemeindegeschreiberinnen und Gemeindegeschreiber (Verteilung der Antworten in %)



Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, Frage 30: *Wie zufrieden sind Sie - alles in Allem - mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Ihrer Gemeinde funktioniert?*

Abbildung C: Beteiligung an Wahlen (Urne) der Gemeindeexekutive (Verteilung der Antworten in %)



Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, Frage 35: *Wie gross war die Wahlbeteiligung in Ihrer Gemeinde bei den letzten Wahlen der Gemeindeexekutive*

ANHANG III: STATISTISCHE MODELLE ZU AUFGABENERBRINGUNG UND QUALITÄT DER LEISTUNGEN

Tabelle A: Auswirkungen der Form der Aufgabenerbringung auf die Qualität des Leistungsangebots und der Infrastruktur im Vergleich zu anderen Gemeinden (Regressionsmodelle)

	Leistungsangebot		Infrastruktur	
	Modell (1)	Modell (2)	Modell (3)	Modell (4)
(Konstante)	0.000	0.000	0.000	0.000
Breite: Anzahl Aufgaben	0.082 **		0.082 **	
Tiefe: Fiskalische Äquivalenz		-0.029		-0.012
Einwohnergrösse (LN)	0.150 ***	0.176 ***	0.160 ***	0.174 ***
Sprachregion (1=Deutsch)	-0.151 ***	-0.090 **	-0.098 ***	-0.051
Leistungsgrenzen	-0.156 ***	-0.153 ***	-0.152 ***	-0.148 ***
Finanzausgleich	-0.104 ***	-0.108 ***	-0.134 ***	-0.134 ***
R ² adj.	0.074	0.067	0.080	0.071
N	1'609	1'618	1'616	1'625

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, Konfidenzlevels * = 95%, **= 99%, ***= 99.9%

Tabelle B: Auswirkungen von Tiefe und Breite der Aufgabenerbringung auf Demokratiequalität in den Gemeinden (Regressionsmodelle)

	(1) Politik- interesse	(2) Demokratie- Zufriedenheit	(3) Wahl- Beteiligung	(4) Politik- interesse	(5) Demokratie- Zufriedenheit	(6) Wahl- Beteiligung
Breite: Anzahl Aufgaben	0.125 ***	0.027	0.104 ***			
Tiefe: Fiskal. Äquivalenz				-0.004	0.000	-0.016
Einwohnergrösse (LN)	-0.107 ***	-0.002	-0.332 ***	-0.074 **	0.013	-0.296 ***
Sprachregion (1=Deutsch)	0.042	-0.056 *	-0.324 ***	0.098 ***	-0.041	-0.274 ***
Leistungsgrenzen	-0.078 **	-0.124 ***	0.033	-0.078 **	-0.124 ***	0.040
Finanzausgleich	-0.020	-0.026	-0.027	-0.019	-0.026	-0.018
Urnenwahl			0.530 ***			0.532 ***
R ² adj.	0.028	0.014	0.430	0.018	0.014	0.420
N	1'610	1'610	1'364	1'620	1'620	1378

Bemerkungen: Gemeindebefragung 2017, Konfidenzlevels * = 95%, **= 99%, ***= 99.9%

LITERATURVERZEICHNIS

- Auer, A. (2016). *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bühlmann, M. (2006). *Politische Partizipation im kommunalen Kontext: der Einfluss lokaler Kontexteigenschaften auf individuelles politisches Partizipationsverhalten*. Bern: Haupt Verlag.
- Bundesamt für Statistik BFS (2017). *Sprachgebiete der Schweiz*. Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik BFS (2015). *Branchenporträt des öffentlichen Sektors*. Neuchâtel
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Di Capua, R., Pilotti, A., & Mach, A. (2017). *Beginnen die politischen Karrieren noch immer in den Gemeinden: Politische Profile und atypische Laufbahnen: eine Bestandesaufnahme*. Studie präsentiert an der Nationalen Föderalismuskonferenz 2017, Montreux.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, E. (2019). *Finanzstatistik der Schweiz 2017*. Neuchâtel Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, E. (2020). *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2018-2021. Hauptpublikation der Finanzstatistik*. Bern: EFV Bern.
- Fiechter, J. (2010). *Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz*. Cahier de l'IDHEAP 251/2010. Lausanne: IDHEAP.
- Freitag, M., Bundi, P., & Flick Witzig, M. (2019). *Milizarbeit in der Schweiz, Zahlen und Fakten zum politischen Leben in der Gemeinde*. Basel: NZZ Libro.
- Friedrich, U. (1999). Aufgaben. In D. Arn, U. Friedrich, & P. Friedli (Hg.), *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern* (S. 449-533). Bern: Stämpfli

- Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A., & Meuli, U. (1996). *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts Nr. 12-32586.92 "Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation der Schweiz"*.
- Geser, H., Meuli, U., Ladner, A., Steiner, R., & Horber-Papazian, K. (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung*. Glarus und Chur: Rüegger Verlag.
- Gueux, S. (1998). *L'argent de l'Etat : Parcours des finances publiques au XXe siècle*. Lausanne: Réalités sociales.
- Haus, A. (2021). *Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Wandel: Public Managementreformen und deren Auswirkungen*. Baden-Baden: Nomos (In Erscheinung).
- Haus, A., & Ladner, A. (2020). Wer hat die Macht in den Gemeinden? Eine Analyse über den Einfluss politischer Akteure auf die lokale Politik in der Schweiz. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), S. 66-80
doi:<http://doi.org/10.5334/ssas.135>.
- Haus, A., Rochat, P. E., & Kübler, D. (2016). *Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil (ZH)*. Studienberichte des ZDA Nr. 8. Aarau: Zentrum für Demokratie (ZDA).
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Keuffer, N. (2020). *L'autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classification empiriques et facteurs explicatifs*. Cahier de l'IDHEAP 314/2020. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.
- Keuffer, N. (2018). *Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland*. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), S. 426-447.
doi:10.1108/IJPSM-01-2017-0016
- Kirchgässner, G. (2004). *Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen*: Kommission für Konjunkturfragen.

- Krumm, T. (2013). *Das politische System der Schweiz: ein internationaler Vergleich*. München: Oldenbourg Verlag.
- Kübler, D., & Dlabac, O. (2015). Einleitung. In D. Kübler & O. Dlabac (Hg.), *Demokratie in der Gemeinde: Herausforderungen und mögliche Reformen* (S. 3-10). Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Ladner, A. (2001). *Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser*. *Swiss Political Science Review*, 7(3), 1-23. doi:10.1002/j.1662-6370.2001.tb00318.x
- Ladner, A. (2011). *Wahlen in den Schweizer Gemeinden: Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988-2009*. Cahier de l'IDHEAP 263/2011. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.
- Ladner, A. (2013). *Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung*. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 93-106). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Ladner, A. (2016). *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*. Cahier de l'IDHEAP 292/2016. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.
- Ladner, A. (2018). *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Hg.), *Swiss Public Administration - Making the State Work Successfully* (S. 43-66). Cham: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A. (2018). *The Organization and Provision of Public Services - Making the State Work Successfully*. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Hg.), *Swiss Public Administration* (S. 21-42). Cham: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A. (2019). *Regieren auf Gemeindeebene*. In A. Ritz, T. Halde-
mann, & F. Sager (Eds.), *Blackbox Exekutive - Regierungslehre in der Schweiz* (S. 255-274). Berlin, Basel, Konstanz: NZZ Libro.

- Ladner, A., & Bühlmann, M. (2007). *Demokratie in den Gemeinden: der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich: Rüegger.
- Ladner, A., & Haus, A. (2019). *Gemeindeparlamente in der Schweiz - Verbreitung, Herausforderung und Reformansätze*. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 22(1), S. 3-14.
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*. *Regional & Federal Studies*, 26(3), S. 321-357. doi:10.1080/13597566.2016.1214911
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Cham: Springer International Publishing.
- Ladner, A., & Mathys, L. (2018). *Der Schweizer Föderalismus im Wandel: Überlegungen und empirische Befunde zur territoriale Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz*. Cahier de l'IDHEAP 305/2018. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.
- Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Descombes, C., & Kaiser, C. (2013). *Gemeindemonitoring 2009/2010: Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung*. KPM Schriftenreihe Nr. 48. Bern: KPM Kompetenzzentrum für Public Management.
- Ladner, Andreas; Steiner, Reto; Haus, Alexander; Kaiser, Claire; Bernier, Ada; Keuffer, Nicolas; Reichmuth, Lukas, 2021, "Dataset: Swiss Municipal Monitoring 1988-2017 / Schweizer Gemeindemonitoring 1988 bis 2017", <https://doi.org/10.7910/DVN/OLM3QO>
- Lindegger, R., & Müller, A. (2017). Für ein Gemeindereferendum auf Bundesebene. *Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/meinung/milizsystem-und-gemeindeautonomie-fuer-ein-gemeindereferendum-auf-bundesebene-ld.1315638> (aufgerufen am 28.10.2020)
- Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.

- Maissen, T. (2015). *Geschichte der Schweiz*. Stuttgart: Reclam Verlag.
- Müller, S. (2015). *Theorising decentralisation: comparative evidence from sub-national Switzerland*. Colchester: ECPR Press.
- Rüetsche, B. (2013). Was sind öffentliche Aufgaben? *Recht, Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis*, 4(13), 153-162.
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern: P. Lang.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252. doi:10.1080/14719037.2016.1153704
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A., & Keuffer, N. (2020). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017*. Glarus: Samedia Buchverlag (in Erscheinung).
- Steiner, R. K. C. (2013). *Die Gemeindeverwaltungen*. In A. Ladner, J.-L. Chappellet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Eds.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 143-160). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, A. (2019). *Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Model*. London: Taylor & Francis.
- Waldmann, B., & Spiess, A. (2015). *Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garantien für einen substanziellen Föderalismus?*
- Weber, M. (1969). *Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen*. Bern: Haupt.
- Wollmann, H. (2008). *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.

In der gleichen Reihe

Dans la même collection

N° Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date

-
- 305 LADNER Andreas**
Der Schweizer Föderalismus im Wandel, Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz, 2018
-
- 306 CUGNY Fany**
Analyse de l’insertion socioprofessionnelle des jeunes adultes réfugiés en situation de vulnérabilité, à partir de la perception des acteurs, 2019
-
- 307 MBAV YAV Germain**
Vers le « législateur évaluateur » ? Nécessité de surveiller l’exécution et les effets des lois en République démocratique du Congo, 2019
-
- 308 SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn**
Vergleich 2018 der Kantons- und Gemeindefinanzen
Comparatif 2018 des finances cantonales et communales, 2019
-
- 309 IMELLI Michela Lisa**
Prestations linguistiques de la Confédération. Faire ou faire faire? 2019
-
- 310 ATHIAS Laure, THEBAUD Jean-Christophe, WICHT Pascal**
Les organisations publiques dans la concurrence, Compte-rendu de la 6ème Journée de la Gouvernance des Entreprises Publiques, le 4 avril 2019, 2019
-
- 311 ZAWODNIK Béatrice**
Gouvernance pour la Cité de la musique de Genève : analyse et propositions, 2020
-
- 312 SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn**
Vergleich 2019 der Kantons- und Gemeindefinanzen
Comparatif 2019 des finances cantonales et communales, 2020
-
- 313 IMSENG Hélène**
Pratique du sport et promotion de la santé au CHUV, étude exploratoire basée sur la perception des acteurs, 2020
-
- 314 KEUFFER Nicolas**
L’autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs, 2020
-
- 315 GUARATO Pietro**, Carbon Capture, Utilization and Storage in Switzerland. Volume 1 - The Technological and Scientific Framework, 2021
-
- 316 GUARATO Pietro**, Carbon Capture, Utilization and Storage in Switzerland. Volume 2 - The Institutional and Legal Framework, 2021
-
- 317 SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn**
Vergleich 2020 der Kantons- und Gemeindefinanzen
Comparatif 2020 des finances cantonales et communales, 2021
-
- 318 LAUWERIER Ewoud, GATTO Laura, BRUNNER Dunia, NAHRATH Stéphane, BUNDI Pirmin**
Comparing European and Swiss Strategies for the Regulation of Plastics
Commissioned by the Federal Office for the Environment (FOEN), 2021
-

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP est, en Suisse, le seul centre d'enseignement, de recherche et d'expertise intégralement dédié au secteur public. Différentes disciplines des sciences humaines et sociales -adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic- y sont représentées, garantissant ainsi une approche pluridisciplinaire. Mentionnons le droit, l'économie, le management et la science politique.

L'IDHEAP est un observateur indépendant et un fournisseur de conseils reconnu par les administrations, les responsables politiques et la Confédération. L'Institut est accrédité par la Confédération et au niveau international (*European Association for Public Administration Accreditation-EAPAA*). Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 dans la faculté de droit, de sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

Vision

À l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Missions

- 1. Enseignement universitaire : former les él·e·s et cadres actuels et futurs du secteur public**
 - Doctorat en administration publique
 - *Master of Advanced Studies in Public Administration* (MPA)
 - *Master of Arts in Public Management and Policy* (Master PMP)
 - *Diploma of Advanced Studies* (DAS) en administration publique
 - Certificat exécutif en management et action publique (CEMAP)
 - *Certificate of Advanced Studies* en administration publique (CAS) dans différents domaines
 - Séminaire pour spécialistes et cadres (SSC)

- 2. Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
 - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
 - Publications scientifiques
 - Direction de thèses de doctorat en administration publique
 - Conférences et colloques scientifiques

- 3. Expertise et conseil : apporter des solutions innovantes**
 - Mandats au profit du secteur public et parapublic
 - Mandats en Suisse et à l'étranger

- 4. Services à la cité : participer aux discussions sur les enjeux de société**
 - Interventions dans les médias
 - Articles et conférences de vulgarisation
 - Renseignements ponctuels offerts aux administrations publiques

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne

Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne

Tél. +41 (0)21 692 68 00

E-mail : idheap@unil.ch | www.unil.ch/idheap

© 2021 IDHEAP, Lausanne / ISBN 978-2-940667-04-8