

Gemeinden beklagen einen stetigen Autonomieverlust

Die Ergebnisse des Nationalen Gemeindemonitorings zeigen, dass sich die Gemeinden nach wie vor als leistungsstark einschätzen, sie aber einen stetigen Autonomieverlust beklagen. Managementreformen sind weit verbreitet.

Die meisten Schweizer Gemeinden sind überzeugt, dass sie ihre Aufgaben in guter Qualität erfüllen. Über alle Gemeindeaufgaben hinweg betrachtet, glauben nur 10,8% der Gemeinden, dass sie an Leistungsgrenzen stossen oder diese überschreiten. Zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen gibt es jedoch markante Unterschiede: Am meisten Probleme nehmen die Gemeinden bei der Raum- und Zonenplanung (22,3%) und beim Thema Sozialhilfe (21,4%) wahr, gefolgt von der Leistungsfähigkeit der Gemeindeexekutive (19,6%), der Informatik und der Gemeindeverwaltung (je 18,2%) sowie der Bewilligung von Baugesuchen (17,4%).

Betrachtet man die Entwicklung einzelner Aufgaben zwischen 2009 und 2017, konnten die grössten Verbesserungen bei der Leistungsfähigkeit der Feuerwehr sowie bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben erzielt werden. Prekärer geworden ist die Situation der Gemeinden in erster Linie bei der Raum- und Zonenplanung sowie in der Finanzverwaltung. Fasst man die Aufgaben zu

Aufgabenbereichen zusammen, hat sich die Situation insbesondere im Bereich Regierung und Verwaltung sowie Infrastruktur verschlechtert.

Abnehmende Gemeindeautonomie

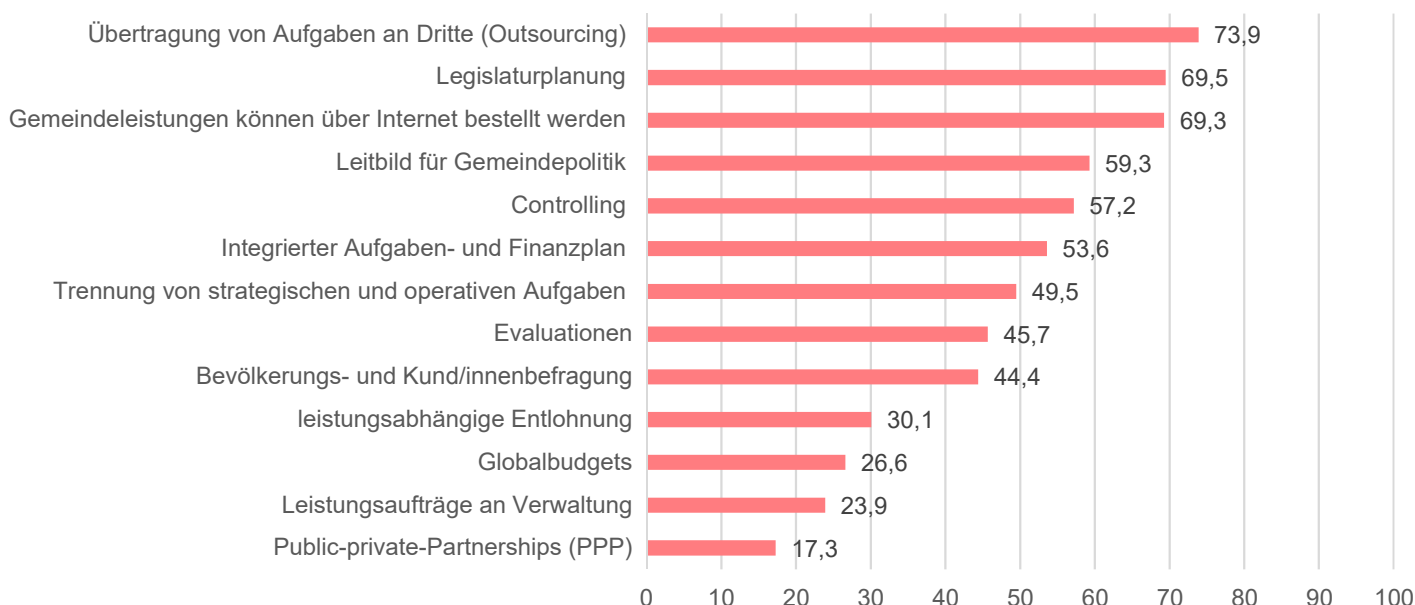
Im internationalen Vergleich verfügen die Schweizer Gemeinden über eine relativ hohe Autonomie. Diese ist in der Bundesverfassung verankert und nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Auf einer Skala von 1 bis 10 (10 = sehr grosse Autonomie) schätzen die Gemeinden ihre Autonomie gegenüber Bund und Kantonen mit einem Wert von 4,6 als durchschnittlich ein. Nach Kantonen betrachtet, ergeben sich beachtliche Unterschiede, wobei die wahrgenommene Autonomie in den Deutschschweizer Kantonen höher ausfällt (5,3) als in den Westschweizer Kantonen und im Tessin, die tendenziell eine höhere Zentralisierung aufweisen (4,1). Bedenkenswert ist, dass mehr als 70% der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber der Ansicht sind, dass die Autonomie ihrer Gemeinde in

den letzten zehn Jahren abgenommen hat. 2005 waren es noch 60%.

Fast alle kommunalen Exekutiven sind im Ressortsystem organisiert

Die Wahl des Gemeindeführungsmodells prägt die Exekutivarbeit in einer Gemeinde. Die grosse Mehrheit der Schweizer Gemeindeexekutiven ist nach einem Ressort- beziehungsweise Departementssystem organisiert (96,1%). In dieser Organisationsform ist jedem Exekutivmitglied ein Aufgabenbereich zugeteilt.

Der Gemeindepräsident beziehungsweise die Gemeindepräsidentin hat diverse Führungsaufgaben inne: In der Regel leitet er beziehungsweise sie ein Ressort inhaltlich (92%) und agiert als direkter Linienvorgesetzter beziehungsweise direkte Linienvorgesetzte des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin (90,5%). Mehr als zwei Drittel der Gemeindepräsidenten beziehungsweise Gemeindepräsidentinnen leiten des Weiteren ausgewählte Geschäfte ausserhalb der Ressorts inhalt-



Fast drei Viertel der Gemeinden (73,9%) setzen auf die Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing). Stark verbreitet sind auch die Legislaturplanung (69,5%) sowie die Bestellung von Gemeindeleistungen über das Internet (69,3%).

Grafik: ZHAW

lich (70,4%) und immerhin noch mehr als die Hälfte führt weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzter oder als Linienvorgesetzte. Auch bei den übrigen Exekutivmitgliedern ist es üblich, dass sie ein Ressort inhaltlich leiten (93,8%). Jedoch haben sie weniger häufig als die Gemeindepräsidenten und Gemeindepräsidentinnen die inhaltliche Leitung von Geschäften ausserhalb ihres Ressorts inne (46,5%) oder führen Verwaltungskader und/oder -personal als Linienvorgesetzte (38%). Dass Gemeindepräsidenten beziehungsweise Gemeindepräsidentinnen und weitere Exekutivmitglieder aktiv in der Verwaltung mitarbeiten, ist nur in einer Minderzahl der Gemeinden der Fall. Nichtsdestotrotz ist dies bei den Gemeindepräsidenten und Gemeindepräsidentinnen schweizweit immerhin fast jeder beziehungsweise jede Fünfte (17,6%), bei den übrigen Exekutivmitgliedern knapp jeder beziehungsweise jede Zehnte (9,1%).

Rund die Hälfte der Verwaltungen hat nur fünf Mitarbeitende

An der Nahtstelle zwischen Verwaltung und Politik nehmen die Gemeindegemeinschafterinnen und Gemeindegemeinschafter eine Schlüsselposition ein. Sie sind durchschnittlich 49,2 Jahre alt und verfügen häufig über langjährige Berufserfahrung in ihrem Amt. Der Frauenanteil beträgt 40,2%. Ihre Ausbildung ist vorwiegend praxisorientiert: Rund 70% verfügen als höchsten formalen Abschluss über eine Berufsausbildung (25,7%), eine höhere Berufsausbildung (26,3%) oder einen höheren Fachschulabschluss (18,9%). Insgesamt arbeiten rund 92000 Mitarbeitende in den Schweizer Gemeinde-

verwaltungen. Die Grösse der Verwaltungen ist sehr heterogen. In rund der Hälfte der Gemeinden sind nur maximal fünf Mitarbeitende beschäftigt. Die Städte hingegen verfügen über ausgebauten Verwaltungsapparate mit mehreren Hundert beziehungsweise Tausend Mitarbeitenden. Die meisten Gemeinden haben die Anzahl an Mitarbeitenden in den vergangenen zehn Jahren ausgebaut.

Managementreformen

In den Gemeindeverwaltungen wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Reformen umgesetzt. Zwar sind die wenigsten Gemeinden vollumfänglich nach reinen Public-Management-Prinzipien geführt, einzelne Elemente davon sind jedoch weit verbreitet. Fast drei Viertel der Gemeinden (73,9%) setzen auf die Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing). Stark verbreitet sind auch die Legislaturplanung (69,5%) sowie die Bestellung von Gemeindeleistungen über das Internet (69,3%). Mehr als die Hälfte der Gemeinden erstellt ein Leitbild für die Gemeindepolitik (59,3%), setzt auf Controlling-Instrumente (57,2%) beziehungsweise kennt den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (53,6%). Verbreitet sind Managementreformen vor allem in den Städten und in grösseren Gemeinden.

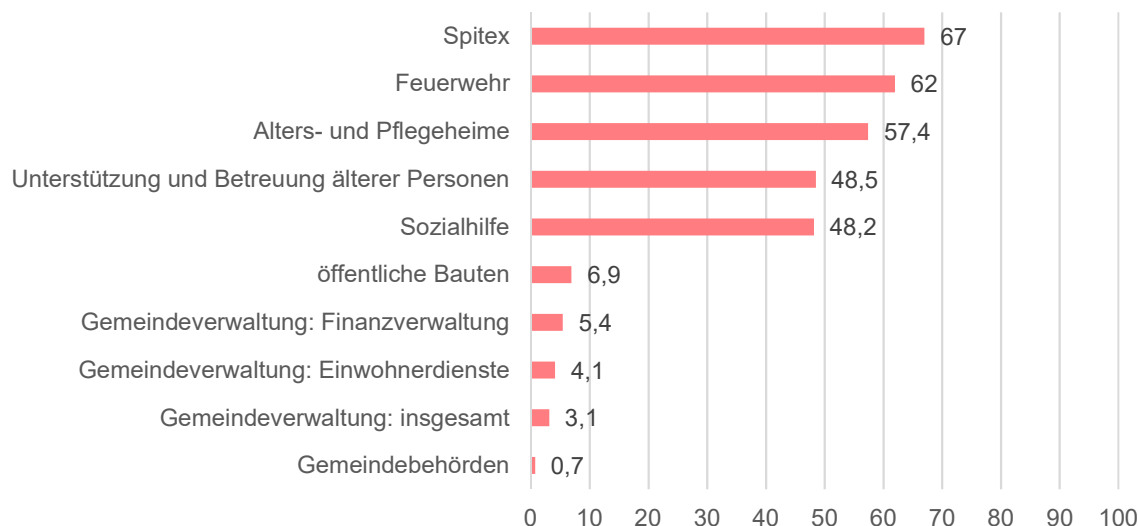
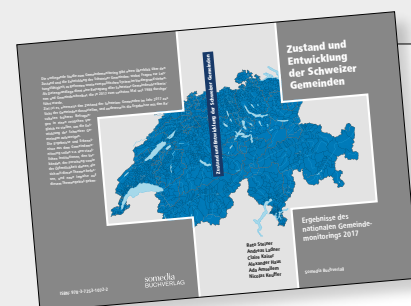
Gemeindefusionen und Interkommunale Zusammenarbeit

Die Gemeindeanzahl ging seit den 1990er-Jahren deutlich zurück: Gab es 1990 noch 3021 Gemeinden, sind es 2021 nur noch 2172 Gemeinden. Fusionen prägen die politischen Debatten: So hat fast die Hälfte der Gemeinden (48,8%) zwischen 2010 und 2017 über einen möglichen Zusammenschluss mit

Nationales Gemeindemonitoring

Im Rahmen des Nationalen Gemeindemonitorings werden sämtliche Gemeindegemeinschafterinnen und Gemeindegemeinschafter zum Zustand und zur Entwicklung ihrer Gemeinde befragt. Der Rücklauf beim jüngsten Monitoring von 2017 beträgt 82,2%. Die 2017er-Erhebung wurde von der ZHAW gemeinsam mit dem IDHEAP Lausanne durchgeführt, mit finanzieller Unterstützung des Schweizer Nationalfonds SNF. Die Erhebung ist die sechste ihrer Art, was eine Betrachtung bestimmter Fragestellungen zur Gemeindeentwicklung in der Schweiz über einen Zeitraum von 25 Jahren erlaubt.

Die Buchpublikation mit den Ergebnissen erscheint im März 2021: Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A. und Keuffer, N. (2021): Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden, Somedia: Glarus.



Häufigste und seltenste Aufgabenbereiche mit Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) in Prozentanden. Grafik: ZHAW

einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert. Überdurchschnittlich häufig fanden diese Diskussionen in der französischsprachigen (63,5%), italienischsprachigen (78,3%) sowie rätoromanischen Schweiz (87,5%) statt, während in der Deutschschweiz nur rund zwei von fünf Gemeinden über eine mögliche Fusion diskutierten (39,4%). Weiterhin ein wichtiges Reformthema ist die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Nach einzelnen Aufgaben aufgeteilt, zeigt sich, dass bei der Spitex (67%), der Feuerwehr (62%) sowie bei Alters- und Pflegeheimen (57,4%) mehr als die Hälfte der Gemeinden mit einer oder mehreren Nachbargemeinden zusammenarbeitet. Immerhin noch zwischen 40% und 50% sind es bei der Unterstützung und Betreuung älterer Personen, bei der Sozialhilfe, bei der Abfallentsorgung, bei der Energieversorgung, bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, bei der Abwasserkanalisation sowie beim öffentlichen Verkehr. Es handelt sich vor allem um Zusammenarbeit bei Aufgaben im Infrastruktur- und im Sozialbereich, um Skaleneffekte zu nutzen und die Profes-

sionalität und Qualität der Leistungen zu erhöhen. Bei den Kernaufgaben der Gemeindeverwaltung und -behörden, die für die Identität der Gemeinde besonders wichtig sind, wird nach wie vor wenig zusammengearbeitet. IKZ ist im Trend: Bei mehr als der Hälfte der Gemeinden wurde die Zusammenarbeit in den letzten 5 Jahren weiter ausgebaut (55,9%), während sie lediglich bei 1,3% abgenommen hat.

Externe Beratung verbreitet

Die Gemeinden arbeiten nicht nur untereinander zusammen, sondern auch externe Beratungsleistungen haben an Bedeutung gewonnen. Deren Inanspruchnahme kann beispielsweise bei zu geringen internen Kapazitäten oder zu wenig interner Expertise angezeigt sein. Mehr als zwei Drittel der Schweizer Gemeinden (68,6%) haben eine solche Beratung im Zeitraum von 2012 bis 2017 in Anspruch genommen. Klar am meisten verbreitet ist sie bei den IT-Leistungen (61,8%). Mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden nimmt temporäre Projektunterstützung in Anspruch (51,1%), dicht gefolgt von der

IT-Beschaffung (49,6%). 44% der Gemeinden setzen externe Beratung bei der Unterstützung von Verwaltungsaufgaben ein, 41% im Rahmen der verwaltungsinternen Reorganisation. Mehr als ein Drittel der Gemeinden lässt sich bei Abklärungen zu und/oder bei der Umsetzung von interkommunaler Zusammenarbeit (38,7%) beziehungsweise bei Abklärungen zu und/oder bei der Umsetzung einer Fusion (33,6%) durch externe Expertinnen und Experten beraten.



Dr. Claire Kaiser, Jana Machljankin, Prof. Dr. Reto Steiner, ZHAW School of Management and Law

Anzeige

CMI

LehrerOffice®

DAMIT IM SCHULALLTAG ZEIT FÜRS WESENTLICHE BLEIBT

Unter dem Dach von CMI wird LehrerOffice zu einer umfassenden Gesamtlösung für Schweizer Schulen.

Unsere Lösungsplattform unterstützt die Schulverwaltung sowie Behörden und erleichtert den Lehrpersonen die Beurteilung und den Zeugnisdruck. Sie entlastet in der Organisation von schulergänzenden Tagesstrukturen und bietet eine Elternkommunikation via App oder Elternportal. Hohe Qualität und schneller, kompetenter Support inklusive.



Nehmen Sie mit uns Kontakt auf. Gemeinsam gehen wir sicher in die Zukunft.
CM Informatik AG | Ringstrasse 7 | CH-8603 Schwerzenbach | info@cmiag.ch | +41 43 355 33 99

Informieren Sie sich hier
über unser Angebot:
cml-bildung.ch

