

**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](mailto:idheap@unil.ch) – [www.unil.ch/idheap](http://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.....		
Anhang II: Demokratieindikatoren: Statistische Verteilung der Antworten.....		
Anhang III: Statistische Modelle zu Aufgabenerbringung und Qualität der Leistungen .....		
Literaturverzeichnis .....		

## 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 Teilzuständigkeiten (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
--	-----