



Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

zhaw School of Management and Law



Wie sieht die Zukunft kleinerer Gemeinden aus? – Anregungen für St. Ursen



Building Competence. Crossing Borders.

Prof. Dr. Reto Steiner
Anlass für die Bevölkerung, St. Ursen, 17. Mai 2022

1

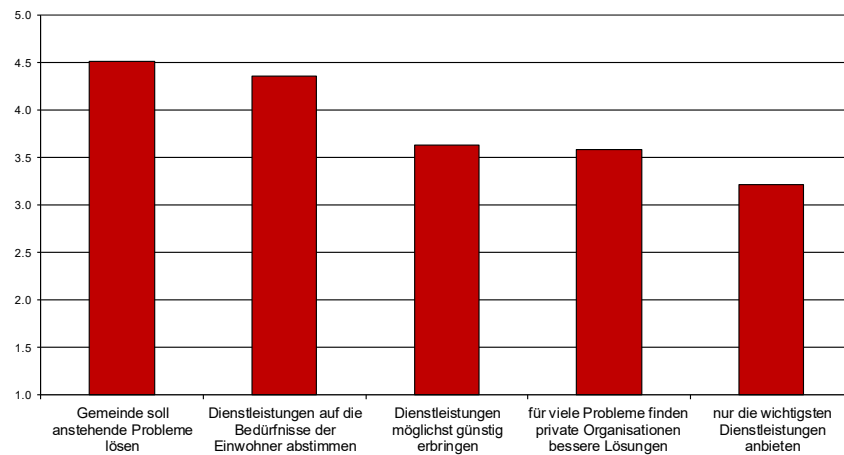
Gliederung des Referats

1. Wie geht es den Schweizer Gemeinden und ihren Behördenmitgliedern? – Mit ausgewählten Detailanalysen für den Kanton Fribourg
2. Anregungen für die Zukunftsgestaltung (kleinerer) Gemeinden

2

2

Was erwarten die Bürgerinnen und Bürger von der Gemeinde?

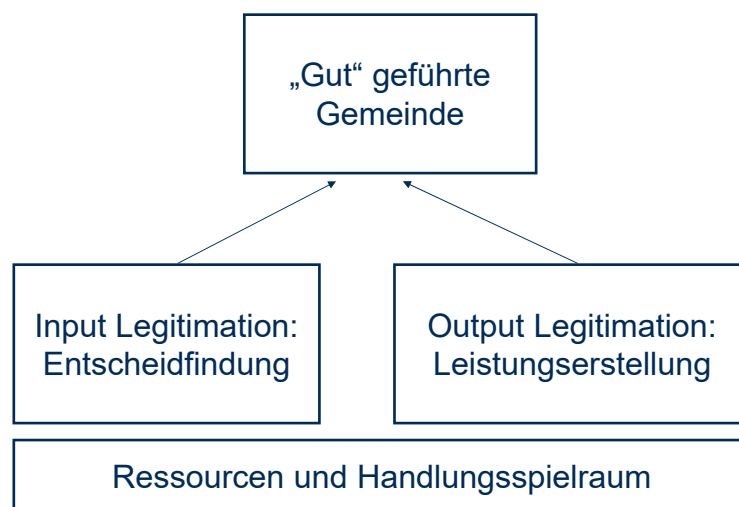


1 = unwichtig; 5 = sehr wichtig, N = 1690

Quelle: Ladner/Bühlmann 2007.

3

Gut geführte Gemeinde



4

4

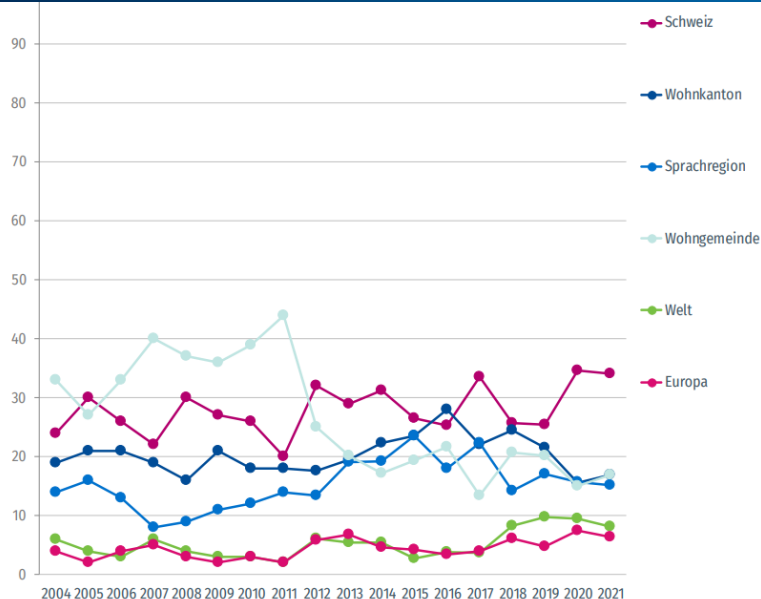
Zustand der Schweizer Gemeinden

- > **2'145 Gemeinden** in 26 Kantonen (per 1. Mai 2022). Median: 1'471 Einwohnende. Personalbestand: 370 Stellenprozent in Kernverwaltung.
- > Kanton Fribourg: 126 Gemeinden, Median 1'177 Einwohnende
- > **Kommunen unter zunehmendem Druck:**
 - > Aufgaben und Technologien sind vielfältiger und komplexer geworden
 - > Städte und kleinere Gemeinden haben unterschiedliche Probleme, müssen aber alle den „Service public“ erbringen
 - > Bedeutung der Gemeindegrenzen hat in Gesellschaft abgenommen, zunehmender Standortwettbewerb
 - > „Bitte sofort“-Mentalität: Wunsch nach hoher Bürgerorientierung

5

5

Durchschnittliche Identifikation mit der Wohngemeinde in der Schweiz



Quelle: gfs.bern Sorgenbarometer, Juli/August 2021

6

6

Behördenmitglieder in den Gemeinden

Anzahl Politiker/-innen pro Gemeinde in Schweiz (Median): 35

Gesamthaft rund 92'000 Personen mit politischem Amt auf kommunaler Ebene in der Schweiz!

Rund die Hälfte (49.4%) der Gemeinden haben Probleme, politische Ämter zu besetzen

Quelle: Steiner et al. 2021

7

7

Wer sind die Schweizer Gemeindeexekutivmitglieder und wie ist die Entwicklung?

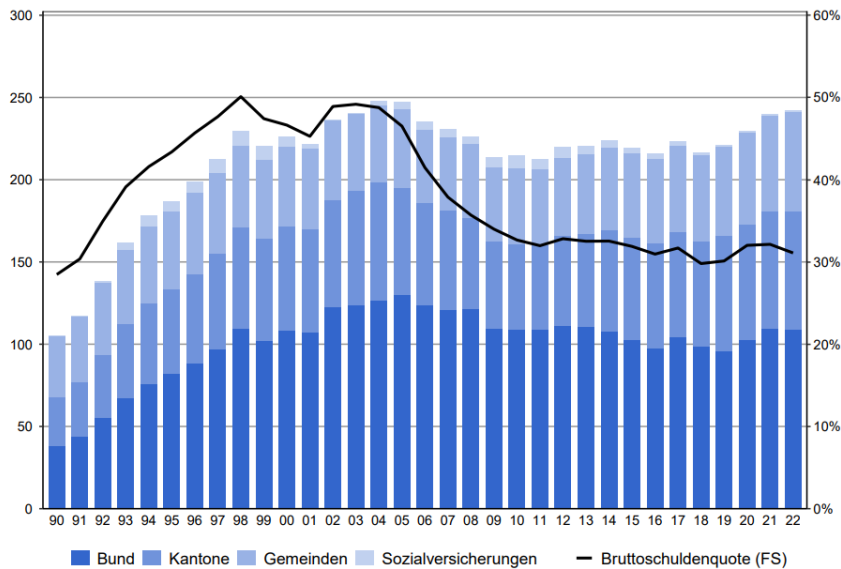
	2008/09	2017
Alter	51 Jahre alt, 24% jünger als 45	52 Jahre alt, 21% jünger als 45
Geschlecht	23% weiblich, bei Präsidi 15%	26% weiblich, bei Präsidi 16%
Zivilstand	83% verheiratet, 85% haben Kinder	79% verheiratet, 85% haben Kinder
Bildung	29% mit Hochschulabschluss	35% mit Hochschulabschluss
Beschäftigung	47% selbstständig oder höheres Kader	48% selbstständig oder höheres Kader
Verankerung	66% länger als 20 J. in der Gemeinde	64% länger als 20 J. in der Gemeinde
Engagement	75% in mindestens einem lokalen Verein	79% in mindestens einem lokalen Verein
Parteizugehörigkeit	45% parteiunabhängig	46% parteiunabhängig
Selbsteinschätzung (0=links; 10=rechts)	politisch bei 5.5 verortet	politisch bei 5.8 verortet

Quelle: Exekutivbefragungen 2008/09 und 2017

8

8

Stabile finanzielle Verschuldungslage der Gemeinden



9

9

Grösse der Gemeindeverwaltung

- Die Kernverwaltung einer durchschnittlichen Fribourger Gemeinde zählt 3 Angestellte (Median).
- Dieser Wert ist etwas tiefer als der Schweizer Durchschnitt von 5 Angestellten.

Kommunale Verwaltung im engeren Sinne	Kanton Fribourg		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
Anzahl Angestellte				
weniger als 5	72	67.9	781	46.4
5 – 9	23	21.6	357	21.2
10 – 19	5	4.7	189	11.2
20 – 49	3	2.8	165	9.8
50 – 99	3	2.8	81	4.8
100 und mehr	3	2.8	110	6.5
alle Gemeinden	109	100.0	1'683	100.0
Mittelwert	8.75		*43.5	
Median	3.0		5.0	

10

10

Leistungsgrenzen der Fribourger Gemeinden nach Bereichen

- Im Vergleich zur gesamten Schweiz stossen die Fribourger Gemeinden 2017 insgesamt wesentlich häufiger an Leistungsgrenzen.

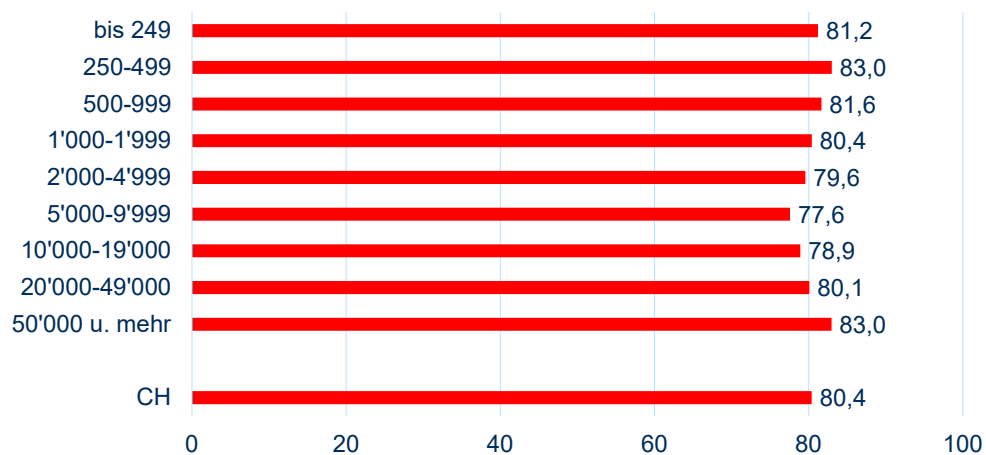
Bereich	FR		CH	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
Soziales	35	25.7	180	9.9
Bildung	16	16.0	213	11.7
Kultur	11	10.9	119	6.6
Infrastruktur	49	36.0	227	12.5
Sicherheit	21	15.4	179	9.9
Regierung und Verwaltung	30	22.1	303	16.7
Wirtschaftsförderung	24	22.2	154	8.5
Mittelwert	26	25.5	196	10.8

11

11

Index der Leistungsfähigkeit nach Gemeindegrösse

- Indexwert zwischen 0 (=LG in allen Bereichen überschritten) und 100 (=LG in keinem Bereich sichtbar) der Schweizer Gemeinden



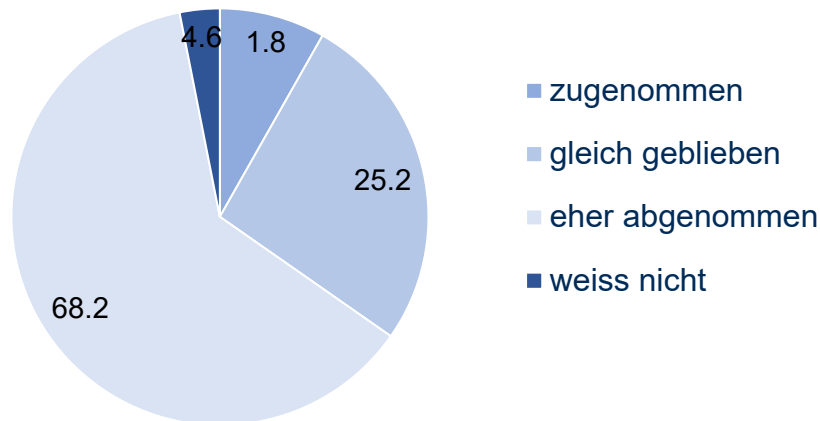
$N_{\min}=3$, $N_{\max}=1'825$

12

12

Veränderung der Gemeindeautonomie

- Gemäss der Einschätzung von etwa zwei Dritteln der Fribourger Gemeinden hat die Gemeindeautonomie in den letzten 10 Jahren abgenommen.
- Jede vierte Gemeinde ist der Ansicht, dass diese unverändert blieb.

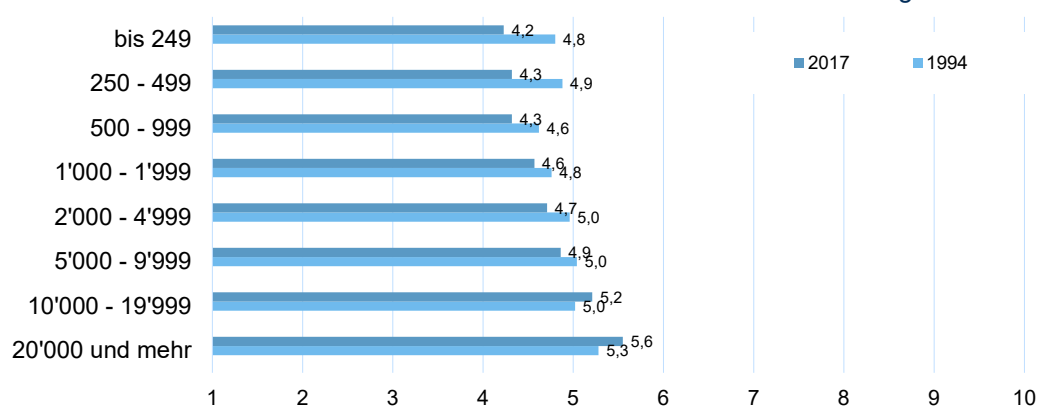


13

13

Gemeindeautonomie nach Gemeindegrösse in der Schweiz

- Am geringsten wird die Gemeindeautonomie 2017 in den Gemeinden mit bis zu 249 Einwohnenden eingeschätzt, am höchsten in denjenigen mit 20'000 und mehr Einwohnenden.
- Im Vergleich zu den Befragungsergebnissen im Jahr 1994 hat die Wahrnehmung der abnehmenden Gemeindeautonomie in kleineren Gemeinden deutlicher zugenommen.



14

14

Drei Ansätze zur Lösung der Herausforderung der Kleinheit

- Public Choice Ansatz (Wettbewerb)
- Neuer Regionalismus (Weiche Institutionen)
- Metropolitanansätze (Konsolidierung)

15

Gemeinde-Fusionsstrategien in Europa

Strategie	Land
Top-down Strategie (umfassend)	Dänemark, Finnland, Griechenland, Island, Niederlande
Top-down Strategie (inkrementell)	Spanien, Norwegen
Mischstrategie	Belgien, Deutschland (einige Bundesländer), Schweiz (einige Kantone)
Bottom-up Strategie	Schweiz (einige Kantone)
Keine Fusionsstrategie	Deutschland (einige Bundesländer), Italien, Portugal, Schweden, Schweiz (einige Kantone)
Fragmentierungsstrategie	Polen, Slowenien

16

Auswirkungen von Territorialreformen in der Schweiz

- Verbesserung der finanziellen Situation:
Stärkung Kooperation 😊 Fusion 😊
- Verbesserung des Dienstleistungsangebots:
Stärkung Kooperation 😊 Fusion 😊
- Erhöhung der Standortattraktivität:
Stärkung Kooperation 😊 Fusion 😊
- Politische Integration:
Stärkung Kooperation 😊 Fusion 😞 😊
- Gemeindeautonomie / politische Steuerung:
Stärkung Kooperation 😊 Fusion 😊

17

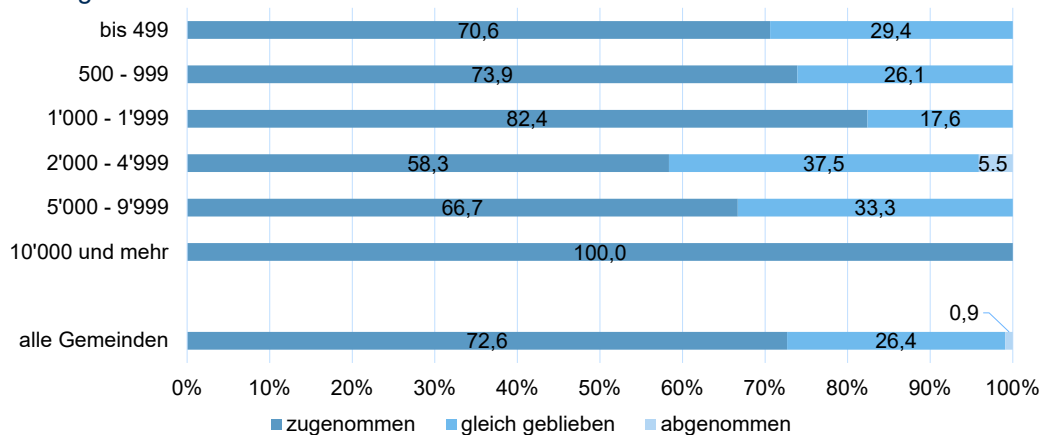
Auswirkungen von Territorialreformen in der Schweiz

- Anpassungsfähigkeit:
Stärkung Kooperation 😊 Fusion 😊 😊
- Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes:
Stärkung Kooperation 😊 Fusion 😊
- Motivation der Mitarbeitenden:
Stärkung Kooperation 😊 😊 Fusion 😊 😊 😞

18

Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden im Kanton Fribourg

- Der Ausbau der IKZ schreitet im Kanton Fribourg weiter voran: mehr als zwei Drittel der befragten Gemeinden haben die IKZ ausgebaut, in knapp einem Drittel der Gemeinden ist sie konstant geblieben.
- Mit einer klaren Tendenz zu mehr IKZ ist Fribourg einer der Vorreiter im schweizweiten Vergleich.



19

19

Diskussion von Gemeindezusammenschlüssen in Fribourg

- Mehr als drei Viertel der befragten Fribourger Gemeinden diskutierten zwischen 2010 und 2017 mit einer oder mehreren Nachbargemeinden über einen möglichen Zusammenschluss.
- Dieser Wert liegt erheblich über dem nationalen Durchschnitt.

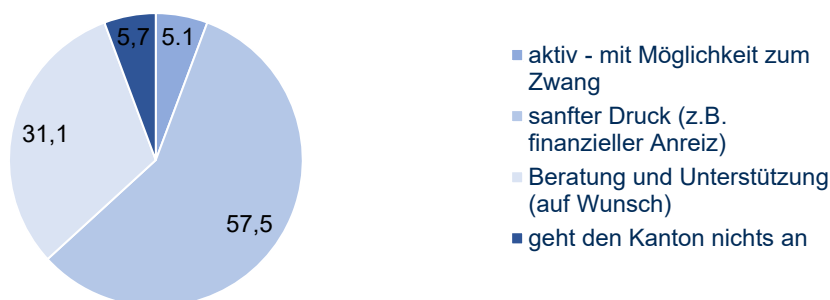
Diskussion Zusammenschluss	Fribourg		Schweiz	
	Anzahl Gemeinden	in %	Anzahl Gemeinden	in %
ja	85	78.0	880	48.8
nein	24	22.0	923	51.2
Fallzahlen	109	100.0	1'803	100.0

20

20

Gewünschte Rolle des Kantons bei Gemeindefusionen

- Etwa ein Drittel der Fribourger Gemeinden wünscht sich vom Kanton bei Gemeindefusionen in erster Linie eine beratende und unterstützende Funktion.
- Mehr als die Hälfte der Befragten spricht sich für sanften Druck seitens des Kantons beispielsweise mittels eines finanziellen Anreizsystems für Gemeindefusionen aus.
- Klar weniger oft werden die Optionen einer passiven Rolle des Kantons und die Möglichkeit von Zwangsfusionen genannt.

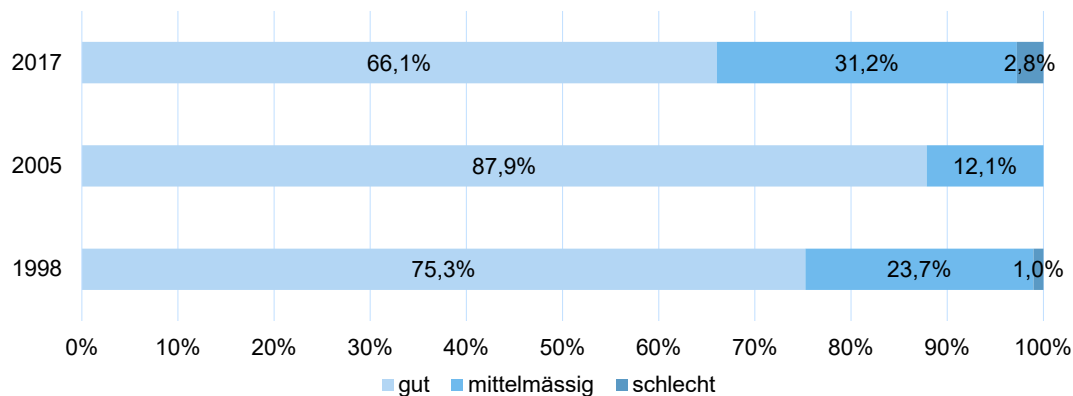


21

21

Zusammenarbeit mit dem Kanton aus Sicht der Fribourger Gemeinden

- Die Zusammenarbeit mit dem Kanton wird von den Gemeinden überdurchschnittlich oft als positiv erachtet.
- Gegenüber den vorangehenden Befragungen wird sie jedoch als weniger gut beurteilt.



22

22

Trends in den Schweizer Gemeinden: Fokus Organisation

- > **Grundsatz:** Ansätze einer stärkeren Trennung zwischen Strategischem und Operativem sowie Professionalisierung.
- > **Ausgestaltung Verwaltung:** Geschäftsführende/r Gemeindegeschreiber/in, Geschäftsleitungen, Konsequente Berücksichtigung der Digitalisierung bei der Leistungserstellung mit Auswirkungen auf die Organisation (auch Grösse).
- > **Ausgestaltung Exekutive:** Stellenprozente für die Gemeindeexekutive mit entsprechender Entlohnung, Verkleinerung, Auflockerung Wohnsitzpflicht.
- > **Instrumente:** Nutzung unterstützender Management-Instrumente wie Social Media, Bevölkerungsbefragungen, IKS/Risikomanagement, Balanced Scorecard.

23

23

Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung (kleinerer) Gemeinden

- > **Bund und Kantone** sollen Versuchung widerstehen, **Gemeinden zu domestizieren** und ihnen **stattdessen Aufgabenfreiräume, Kompetenzen und Verantwortung geben!** Diese Kongruenz darf NICHT aufgeteilt werden – passiert jedoch vermehrt aus Gründen der Gleichheitsforderung, der Rücksicht auf die Leistungsschwachen und der vermeintlich einfachsten Problemlösung
- > Die Rolle der Exekutive wandelt sich: Vom Ehrenamt und „Verwaltungsangestellten“ hin zu einem **Moderator, Problemlöser und Manager**. – Dies ist grundsätzlich attraktives Profil und sollte Basis für Rekrutierung neuer Behördenmitglieder sein.

24

24

Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung (kleinerer) Gemeinden

- > Die neue Rolle, welche auch durch veränderte Lebensumstände und –ansprüche mitgeprägt wird, erfordert eine **angepasste Organisation** der Gemeinde. Ziel für die Exekutiven ist ein Räume schaffen für **strategisches Arbeiten und Kommunikation** – dazu braucht es eine professionelle und kundenorientierte Verwaltung. Verwaltungen sollen **Freiräume** bei der Umsetzung erhalten.
- > Die **Digitale Transformation** wird die Gemeinde in den kommenden Jahren deutlich verändern.
- > **Kooperationen und Netzwerke** nehmen an Bedeutung zu.
- > Bei Reformen dürfen Gemeinden, Kantone und Bund Grundidee nie aus den Augen verloren werden: Gemeinden zu schaffen/ermöglichen, welche das **Wohl der Bevölkerung** im Auge behalten und beschränkte Ressourcen effektiv und effizient einsetzen.

25

25

Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung (kleinerer) Gemeinden

- > Für eine Fusion müssen **klare Vorteile** sichtbar gemacht werden können! Erfolgskontrolle ist notwendig.
- > Eine **variable Geometrie** für gewisse Aufgaben ist zweckmässig. Also keine Fusion des gesamten Perimeters um jeden Preis.
- > Der Wandel muss **aktiv gestaltet** werden. Es braucht politische Führung (Machtpromotoren)! **Kommunikation** ist zentral. Die Bevölkerung muss die Vor- und Nachteile einer Fusion kennen.
- > Damit Projekt gelingt, sind sowohl die **harten Fakten** (z. B. **Finanzen**) wie die **Argumente des Herzens** (z. B. **Identität und Partizipation**) zu berücksichtigen!

26

Literaturhinweis



27

27

Quellenangaben

- Bergmann, Andreas/Giauque, David/Kettiger, Daniel/Lienhard, Andreas/Nagel, Erik/Steiner, Reto (2016):** Praxishandbuch Public Management. Zürich/Kissing/Paris/Amsterdam/Wien 2016
- Steiner, Reto/Kaiser, Claire/Tapscott, Chris/Navarro, Carmen (2018):** Strengths and limitations of local governance for service delivery, International Journal of Public Sector Management, Vol. 31 (2018), No. 4, pp. 394-409
- Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Kaiser, Claire/Haus, Alexander/Amsellem, Ada/Keuffer, Nicolas (2021):** Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Bern, Stuttgart, Glarus 2021

28

28