

# **Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch- administrativen Wandels**

**Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts  
Nr. 12-32586.92**

**"Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der  
Gemeindeorganisation in der Schweiz"**

**Hans Geser/François Höpflinger/Andreas Ladner/Urs Meuli**

## **Teil II**

**Kapitel 6 - 10  
Seiten 238 - 418**

**Zürich, Februar 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 in der Schweiz"

**Hans Geser/François Höpflinger/Andreas Ladner/Urs Meuli**

## **Teil II**

Kapitel 6 - 10  
Seiten 238 - 418

Zürich, Februar 1996

# TEIL I

<b>Vorwort</b>	<b>1</b>
<b>Kapitel 1</b>	
<b>Aktuelle Entwicklungstrends im Umfeld und im Binnenraum der Gemeinden</b>	<b>5</b>
1.1. Die Persistenz der Gemeinde als individuelles Lebensmilieu und als politisches System.....	5
1.2. Zunehmende Gewichtsverlagerung der staatlichen Vollzugsorganisation auf die kommunale Ebene.....	9
1.3. Zunehmende vertikale Einbettung in überlokale Beziehungsfelder und Interdependenzen .....	15
1.3.1 Einleitung .....	15
1.3.2 Wachsende überlokale Einbindung der kommunalen Finanzausgaben.....	17
1.3.3 Öffentlicher Verkehr .....	19
1.3.4 Umwelt- und Heimatschutz .....	21
1.3.5 "Politische Planung" als neue Quelle kommunaler Autonomie und intrakommunaler Politisierung.....	24
1.3.6 Der Wechsel von passiv-defensiven zu aktiv-offensiven Strategien kommunaler Selbstbehauptung .....	26
1.4. Mühsame Fortschritte in der interkommunalen Kooperation.....	28
1.5. Von der "projektiven" zur "reaktiven" Politik .....	35
1.5.1 Von der Neubau- zur Reparaturgesellschaft .....	38
1.5.2. Von globalen Planungen zu unkoordinierten Partikulärmassnahmen .....	38
1.6. Die Gewichtsverlagerung von umweltpolitischen zu sozialpolitischen Themen.....	41
1.7. Zunehmende Verflechtung mit privaten Einzelindividuen, Vereinigungen und Organisationen .....	44
1.7.1 Einbezug von Einzelpersonen .....	45
1.7.2 Kooperation mit privatwirtschaftlichen Unternehmen.....	49
1.7.3 Einbezug freiwilliger Vereinigungen .....	52
1.7.4 Übergreifende "Gemeinschaftsaufgaben" .....	55
1.8. Erhöhte Bedeutung der Gemeindeebene als Experimentierfeld für politische und administrative Innovationen .....	56
1.9. Der zunehmende Bedarf nach "kundenorientierten" und individualisierten kommunalen Dienstleistungen.....	61
1.9.1 Der Trend zum bürgernahen "Allzweckamt" .....	61
1.9.2 Vom "hoheitlichen" zum "interaktiven" Vollzugshandeln .....	62

1.9.3	Die Individualisierung der Bedürfnisse und Lebensstile als Druck zur Flexibilisierung .....	64
1.10	Wachsende Formalisierung von Verfahrensweisen und Zuständigkeiten .....	66
1.11	Revitalisierung der direkten Demokratie auf legislativer, exekutiver und konsultativer Ebene .....	68
1.11.1	Gemeindeversammlung .....	69
1.11.2	Milizverwaltung .....	71
1.11.3	Neue Formen konsultativer Bürgerpartizipation.....	72
1.11.4	Die Pluralisierung der Wertekultur als Ursache dauerhafter Politisierung .....	75
1.12	Wachsende Annäherungen an privatwirtschaftliche Betriebsformen und Handlungsweisen .....	76
1.13	Die kommunale Verwaltung im Spannungsfeld von vier Zielorientierungen.....	82

## **Kapitel 2**

### **Zur Methode 93**

2.1.	Bisheriger Projektverlauf .....	93
2.2.	Vorbereitungsphase.....	94
2.2.1.	Expertengespräche .....	94
2.2.2.	Beschaffung der Adressen .....	95
2.2.3.	Der Fragebogen.....	95
2.2.4.	Pretest .....	96
2.3.	Die postalische Befragung .....	97
2.3.1.	Ablauf und Reaktionen .....	97
2.3.2.	Der Rücklauf .....	99
2.4.	Aufbereitung der Umfrage-Daten .....	101

## **Kapitel 3**

### **Gemeinden im Wandel: Strukturelle Veränderungen 103**

3.1.	Das Bevölkerungswachstum zwischen .....	104
3.2.	Das Wachstum der Steuerkraft zwischen.....	107
3.3.	Veränderungen in der Erwerbsstruktur zwischen 1970 und 1990.....	111
3.4.	Die Auswirkungen in den Gemeinden .....	115

**Kapitel 4**  
**Die Beziehungen der Gemeinde zur kantonalen Ebene** **118**

4.1.	Beurteilungen der aktuellen Gemeindeautonomie .....	118
4.2.	Aufgabenverschiebungen zwischen kommunaler und kantonalen Ebene .....	126
4.3.	Veränderungen in der generellen Gemeindeautonomie .....	130
4.4.	Autonomiewandel in einzelnen Vollzugsbereichen .....	135
4.5.	Auswirkungen der Aufgabenverlagerungen auf die kommunalen Autonomie .....	140
4.6.	Auswirkungen der Aufgabenverlagerungen auf die binnenkommunale Politisierung .....	143
4.7.	Schlussfolgerungen .....	145

**Kapitel 5**  
**Gemeinden im Wandel: Politische Veränderungen** **148**

5.1.	Interesse an lokaler Politik - Gangart der politischen Auseinandersetzungen .....	151
5.1.1	Wandel des Interessens an lokaler Politik.....	152
5.1.2	Politische Auseinandersetzungen .....	155
5.1.3.	Härtere politische Auseinandersetzungen .....	158
5.1.4	Determinanten härterer politischer Auseinandersetzungen .....	168
5.1.5	Unterschiedliche Konfliktmuster .....	175
5.1.6	Fazit.....	177
5.2.	Politische Partizipation.....	178
5.2.1	Beteiligung an kommunalen Wahlen und Abstimmungen im Vergleich .....	178
5.2.2	Wandel des Partizipationsverhaltens: verschiedene Formen der Einflussnahme .....	181
5.2.3	Wandel des Partizipationsverhaltens: Verhalten an der Gemeindeversammlung .....	186
5.2.4	Wandel des Partizipationsverhaltens: Übernahme eines öffentlichen Amtes .....	188
5.2.5	Fazit.....	192
5.3.	Einfluss in der Gemeinde .....	193
5.3.1	Veränderung der Einfluss-Struktur .....	194
5.3.2	Fazit.....	199
5.4.	Lokalpolitische Gruppierungen.....	200
5.4.1	Partei Gründungen und Parteiaufösungen .....	201
5.4.2	Gemeinden mit politische Gruppierungen 1988 und 1994 .....	205
5.4.3	Anzahl politischer Gruppierungen 1988 und 1994 .....	207
5.4.4	Art der Gruppierungen .....	215

5.4.5	Ausbau oder Redimensionierung des lokalen Parteiensystems? .....	217
5.4.6	Fazit.....	219
5.5.	Die Vertretung der Parteien in den kommunalen Exekutiven .....	220
5.5.1	Bundratsparteien - lokale Gruppierungen - Parteilose.....	220
5.5.2	Die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven .....	226
5.5.3	Fazit.....	235
5.6.	Zusammenfassung.....	236

## TEIL II

### Kapitel 6

#### **Verwaltungs- und Behördenorganisation von Gemeinden 238**

6.1.	Aufbau und Struktur kommunaler Verwaltungen.....	238
6.1.1	Absolute und relative Grösse der Gemeindeverwaltung.....	239
6.1.2	Ausbau der kommunalen Verwaltung zwischen 1984 bis 1994 .....	242
6.1.3	Gemeindestruktur und Ausbau der kommunalen Verwaltung .....	245
6.1.4	Zum Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung in kommunalen Verwaltungen .....	253
6.2.	Behördenorganisation: Exekutive, Spezialbehörden und ständige Kommissionen .....	257
6.2.1	Entwicklung der Belastung der Exekutivmitglieder .....	257
6.2.2	Entwicklung von Rekrutierungsproblemen .....	261
6.2.3	Spezialbehörden und ständige Kommissionen.....	265
6.3.	Kooperationen mit anderen Gemeinden und mit Privaten .....	268
6.3.1	Kooperationen mit anderen Gemeinden (Zweckverbände usw.) .....	268
6.3.2	Zusammenarbeit mit privaten Büros und Experten .....	278

### Kapitel 7

#### **Kommunale Aufgaben: Belastung und Leistungsgrenzen im Infrastrukturbereich 283**

7.1.	Entwicklung des Infrastrukturbereichs im Spiegel gesellschaftlichen Wandels .....	284
7.1.1	50er Jahre: ungebremstes Wachstum .....	284
7.1.2	60er Jahr: erste Planungsansätze .....	286

7.1.3	Politisierung der Bevölkerung im Umweltschutz .....	286
7.1.4	80er Jahre: staatliche Reglementierung des Infrastrukturbereichs .....	288
7.2.	Belastung und Belastungswandel .....	292
7.2.1	Belastung .....	292
7.2.1.1	Gruppierung der Infrastrukturaufgaben .....	296
7.2.2.	Wandel der Belastung .....	302
7.3.	Leistungsgrenzen der kommunalen Verwaltungen .....	307
7.3.1	Einfluss von Belastung und Belastungswandel auf die Leistungsgrenzen .....	308
7.3.2	Die einzelnen Infrastrukturaufgaben .....	311
7.3.2.1	Raum-/Zonenplanung .....	311
7.3.2.2	Prüfung der Baugesuche .....	313
7.3.2.3	Landschafts- und Ortsbildschutz .....	315
7.3.2.4	Öffentliche Bauten .....	317
7.3.2.5	Abwasser/Kanalisation .....	319
7.3.2.6	Wasserversorgung .....	321
7.3.2.7	Abfallentsorgung .....	324
7.3.2.8	Umweltschutz .....	326
7.3.2.9	Privater Verkehr .....	328
7.3.2.10	Öffentlicher Verkehr .....	330
7.3.3	Die Kantone im Vergleich .....	332
7.4.	Zusammenfassung .....	334

## **Kapitel 8**

### **Kommunale Aufgaben: Belastung und Leistungsgrenzen im Sozialbereich (wird zu einem späteren Zeitpunkt nachgereicht)**

## **Kapitel 9**

### **Reorganisationsmassnahmen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit**

**337**

9.1.	Zur Reorganisation der Behördenorganisation .....	339
9.2.	Administrative Reorganisationsmassnahmen .....	346
9.3.	Kooperative Reorganisationsmassnahmen .....	350
9.4.	Reformmassnahmen Rekapitulation und Übersicht .....	353
9.5.	Belastung der Gemeinde und Einschätzung von Reorganisationsmassnahmen .....	358
9.6.	Zusammenfassung und Ausblick .....	364

<b>Kapitel 10</b>	
<b>Antizipierte Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur EU</b>	<b>365</b>
10.1.	Einleitung .....365
10.2.	Auswirkungen auf die kommunale Bevölkerungsstruktur .....368
10.3.	Auswirkungen auf das Zusammenleben in der Gemeinde .....373
10.4.	Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Gemeinde .....377
10.5.	Auswirkungen auf den politischen Handlungsspielraum der Gemeinde .....383
10.6.	Auswirkungen auf das Verhältnis der Gemeinde zu Bund und Kanton.....388
10.7.	Zusammenfassung.....392
<b>Literatur</b>	<b>394</b>
<b>Anhang</b>	<b>398</b>
	Der Fragebogen.....398



## **6 VERWALTUNGS- UND BEHÖRDENORGANISATION VON GEMEINDEN**

(François Höpflinger)

### **6.1. AUFBAU UND STRUKTUR KOMMUNALER VERWALTUNGEN**

Kommunale Verwaltungen sind durch zwei allgemeine Merkmale charakterisiert, die sie namentlich von privaten Organisationen deutlich unterscheiden:

Zum einen sind kommunale Verwaltungen zwangsläufig an ihren lokalen Standort gebunden. Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Organisationen können kommunale Verwaltungen weder ihren Standort wechseln noch sich kontextuellen Wandlungen entziehen (Prinzip der Lokalität). Ihre interne Struktur und ihre Aufgaben werden deshalb stark von lokalen Gegebenheiten - wie Einwohnerzahl der Gemeinde, soziale Zusammensetzung der Bevölkerung, politische Traditionen usw. - geprägt

Zum anderen müssen kommunale Verwaltungen ein breites, diversifiziertes Aufgabenspektrum erfüllen, das allerdings je nach Kontextmerkmalen (Gemeindegrösse, Verhältnis zwischen kantonaler und kommunaler Ebene usw.) variieren kann. Gerade moderne kommunale Verwaltungen sehen sich mit vielfältigen und wechselnden Aufgaben konfrontiert, die ihnen weitgehend extern vorgegeben sind (Prinzip der funktionalen Heteronomie). Strategien der Spezialisierung oder der Ausgliederung - wie sie bei anderen Organisationsformen häufig sind - kommen für kommunale Verwaltungen nicht oder höchstens in eingeschränktem Masse in Frage.

Die beiden erwähnten Prinzipien (Prinzip der Lokalität und Prinzip der funktionalen Heteronomie) implizieren, dass sich die enormen Grössenunterschiede von Schweizer Gemeinden auch bei der Gestaltung kommunaler Verwaltungen wiederfinden. Während die Gemeindeverwaltung in Kleingemeinden oft nur aus einem nebenamtlich tätigen Gemeindeglied besteht, kennen Städte stark ausdifferenzierte kommunale Grossverwaltungen.

Aufgrund der in der Schweiz weiterhin ausgeprägten Gemeindeautonomie müssen kommunale Verwaltungen neben der Verwaltungstätigkeit im engeren Sinn meist eine Reihe weiterer sozialer, politischer und kultureller Aufgaben erfüllen. Vielfach sind es Aufgaben, die den Bereich zwischen politischen Entscheidungen und administrativem Vollzug berühren. Damit erhalten bei kommunalen Verwaltungen auch administrative und sachbezogene Funktionen häufig einen öffentlichen und politischen Charakter. Dies wird dadurch verstärkt, dass kommunale Verwaltungen immer einer politischen Führung unterliegen (Prinzip der politischen Unterordnung).

Die speziellen Merkmale kommunaler Verwaltungen erfordern in kleinen Gemeinden eine hohe Polyvalenz der Verwaltungsangestellten, die zumeist mehrere Aufgaben gleichzeitig zu übernehmen haben. In grösseren Gemeinden ergibt sich hingegen vermehrt eine Ausdifferenzierung in einen administrativen Kernbereich (Kernverwaltung) und einen mehr oder weniger ausgedehnten Aussenbereich, der funktionspezifisch organisiert ist.

Dieser grundsätzlichen Unterscheidung der kommunalen Verwaltungsorganisation wurde im Rahmen der Befragung dadurch Rechnung getragen, dass die Grösse der Gemeindeverwaltung durch zwei verschiedene Fragen erfasst wurde:

A) "Wieviele administrativ tätige Angestellte und Beamte (ohne Lehrlinge) sind in der Gemeindeverwaltung beschäftigt?"

Damit wird der Bereich der kommunalen Kernverwaltung angesprochen. Dazu gehören namentlich die Funktionsbereiche 'Finanzen, Steuern, Sozialverwaltung, Einwohnerkontrolle, Zivilstandsamt'. Es sind im wesentlichen jene Funktionen, die jede Schweizer Gemeinde - sei sie noch so klein - autonom zu erfüllen hat.

B) "Wieviele ganztägig angestellte Personen ausserhalb der Verwaltung sind bei der Gemeinde und bei gemeindeeigenen Einrichtungen (Personal der gemeindeeigenen Werke und Anstalten, Bau- und Strassenarbeiter, Abwarte, Polizei) insgesamt beschäftigt (ohne Lehrer und Kindergärtnerinnen und ohne Lehrlinge)?" Angesprochen wird ein je nach Gemeindegrösse unterschiedlich ausgebauter Bereich zumeist funktionspezifisch organisierter Tätigkeiten. Dazu gehören etwa Polizei, Spitäler, Altersheime, kommunale Beratungsstellen, Strassenwerke, Abwasserwerke usw.

### **6.1.1 Absolute und relative Grösse der Gemeindeverwaltung**

Neben der absoluten Grösse der Gemeindeverwaltung (Zahl angestellter Personen) wird häufig die relative Verwaltungsgrösse berechnet (Verwaltungsstellen pro 100 Einwohner). Damit wird der direkte Effekt der Einwohnerzahl kontrolliert, und es kann untersucht werden, unter welchen Umständen Gemeinden gleicher Grösse einen stärkeren oder schwächeren Ausbau ihrer Kommunalverwaltung erfahren. Vereinfacht gesagt lässt sich der Index 'Gemeindepersonal pro 100 Einwohner' als grober Indikator der 'kommunalen Verwaltungsdichte' interpretieren. Es ist allerdings anzuführen, dass ein solcher Index bei Kleingemeinden nur beschränkt sinnvoll ist, da in diesen Gemeinden die Verwaltung faktisch nur zwischen ein bis zwei Stellen variiert bzw. in Kleinstgemeinden überhaupt keine vollamtlich tätigen Verwaltungsangestellten vorhanden sind.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Deshalb sind bei Gemeinden unter 500 Einwohner die Ergebnisse parametrischer Auswertungsverfahren - wie multiple Regressionen - nur mit Vorsicht zu interpretieren. Aus diesem Grund wurden die Ergebnisse solcher Verfahren bei Kleingemeinden durch nicht-parametrische Verfahren (logistische Regression u.a.) überprüft.

In der nachfolgenden Tabelle 6.1 ist die durchschnittliche Verwaltungsgrösse (absolut und relativ) für verschiedene Gemeindegrössenklassen aufgeführt. Sachgemäss ist sowohl die Zahl administrativ tätiger Personen in der Kernverwaltung als auch die Zahl (ganztägig) angestellter Personen ausserhalb der Kernverwaltung eng mit der Einwohnerzahl einer Gemeinde verknüpft. Je nach Gemeindegrösse variiert die Zahl der administrativ tätigen kommunalen Angestellten zwischen einer Person (Gemeindeschreiber) und rund 6000 Personen. Analoge Unterschiede lassen sich auch beim Personal ausserhalb der Kernverwaltung festhalten.

<b>Tabelle 6.1: Grösse der Gemeindeverwaltung nach Gemeindegrössenklassen 1994</b>						
Grössenklasse	Gemeindepersonal 1994:					
	Administr. tätige Angestellte			Angestellte ausserhalb Verwaltung		
	N	Absolut	Pro 100 E.	N:	Absolut	Pro 100 E.
- bis 500 Einw.	751	1.8	1.01	679	0.8	0.36
- 501- 1000	380	2.4	0.33	361	2.4	0.34
- 1001-2000	346	3.5	0.25	339	4.1	0.29
- 2001-5000	319	8.1	0.26	313	11.0	0.35
- 5001-10'000	119	21.1	0.31	116	30.6	0.45
- 10'001-25'000	68	67.4	0.45	63	90.6	0.62
- 25'001-50'000	5	219.6	0.65	5	194.0	0.66
- über 50'000	5	3800.0	1.72	5	3420.0	1.68
R:		.15*	-.26*		.16*	.08*
Eta		.61*	.37*		.59*	.17*
*: sign. auf 1%						

Bei Gemeinden unter 500 Einwohner beträgt die Stellenzahl der kommunalen Kernverwaltung durchschnittlich weniger als 2 Vollstellen. Im Gegensatz zu dem, was vermutet werden könnte, ergibt sich bei kleinen Gemeinden keine substitutive Wirkung im Ausbau von Exekutive und Zahl kommunaler Angestellter. So haben Kleingemeinden mit umfangreicher Gemeindeexekutive oder halbamtlichem Gemeindepräsident im allgemeinen nicht weniger Gemeindeangestellte als Gemeinden mit kleiner Exekutive oder ehrenamtlichem Präsidenten. Auch zwischen der Zahl ständiger Kommissionen und Spezialbehörden und Anzahl Gemeindeangestellte besteht keine negative Relation. Damit erhält die These, dass ein ausgebautes kommunales Milizsystem namentlich in Kleingemeinden zu 'Personaleinsparungen' bei den Vollstellen führt, keine Unterstützung.

Allerdings erfolgt ein wesentlicher personeller Ausbau der administrativen Verwaltung im allgemeinen erst ab einer Einwohnerzahl von über 500. Auch bezüglich der ganztätig angestellten Personen ausserhalb der Kernverwaltung und bei den gemeindeeigenen Einrichtungen zeigt sich ein wesentlicher Ausbau erst ab einer Einwohnerzahl von mehr als 500 Einwohnern. Mit zunehmender Gemeindegrösse nimmt die Bedeutung des Personals ausserhalb der kommunalen Kernverwaltung generell zu, was eine verstärkte organisatorische und funktionale Ausdifferenzierung kommunaler Verwaltungen mit zunehmender Grösse widerspiegelt. Die diesbezüglichen Unterschiede innerhalb der einzelnen Gemeindegrössenklassen sind allerdings ausgeprägt, da der kommunale Aussenbereich - im Unterschied zur Kernverwaltung - je nach sozio-politischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in unterschiedlichem Masse ausdifferenziert wird.

Der relative Ausbau der kommunalen Kernverwaltung (Stellen pro 100 Einwohner) seinerseits ist mit der Einwohnerzahl kurvenlinear verhängt: Hohe Werte finden sich zum einen in den Kleingemeinden. Dies hängt mit der Tatsache zusammen, dass jede Gemeinde - sei sie noch so klein - bestimmte Verwaltungsaufgaben selbst zu übernehmen hat (wozu zumindest die Funktion eines Gemeindeführers notwendig ist). Mit zunehmender Einwohnerzahl sinkt die relative Verwaltungsdichte zuerst ab, um bei grösseren Gemeinden erneut anzusteigen. Die geringste Verwaltungsdichte findet sich bei mittelgrossen Gemeinden zwischen 2000 bis 5000 Einwohner.

Die relative Zahl ausserhalb der eigentlichen Kernverwaltung beschäftigter Personen andererseits ist weniger stark mit der Gemeindegrössenklasse assoziiert. Hohe Werte zeigen diesbezüglich vor allem Städte, was mit der Übernahme von Zentrumsfunktionen assoziiert ist.

Ein kurvenlinearer Zusammenhang zwischen Verwaltungsdichte - namentlich in Bezug auf die Kernverwaltung - und Einwohnerzahl einer Gemeinde wurde in früheren kommunalen Vergleichsstudien ebenfalls beobachtet (vgl. Geser 1987: 30). In diesem Trend widerspiegeln sich zwei Prozesse, die mit Grösse gegenseitig verhängt sind: Einerseits erlaubt zunehmende Grösse eine rationellere Gestaltung namentlich administrativer Aufgaben, wodurch sich der relative personelle Aufwand verringert (Grössenvorteile). Zum anderen jedoch führt zunehmende Grösse zu verstärkter funktionaler Differenzierung und erhöhtem Koordinationsaufwand, wodurch sich der administrative Aufwand nach Überschreiten einer bestimmten Schwelle erneut erhöht.

Analoge Beziehungen zwischen Organisationsgrösse und relativer Verwaltungsdichte lassen sich auch bei privaten Organisationen festhalten. Bei kommunalen Verwaltungen kommen allerdings kontextuelle Faktoren dazu. So müssen namentlich grössere Gemeinden bzw. Städte vielfach Zentrumsfunktionen übernehmen, die sowohl einen Ausbau der Kernverwaltung als auch der kommunalen Dienste und Einrichtungen implizieren.

## 6.1.2 Ausbau der kommunalen Verwaltung zwischen 1984 bis 1994

Die Zahl administrativ tätiger Angestellter und die Zahl angestellter Personen ausserhalb der Verwaltung wurden auch für das Jahr 1984 erfragt. Zumindest für die Gemeinden, die auch diese Frage beantwortet haben, lässt sich die Zunahme bzw. Abnahme des kommunalen Personals während den letzten 10 Jahren festhalten. In der folgenden Tabelle 6.2 sind die Veränderungsdaten bezüglich der absoluten und relativen Grösse der Gemeindeverwaltung aufgeführt.

	Durchschnittl. Zunahme/Abnahme des Personals 1984-1994 in %					
	Administr. tätige Angestellte			Angestellte ausserhalb Verwaltung		
	N:	Absolut	Pro 100 E.	N:	Absolut	Pro 100 E.
Alle Gemeinden:	1949	+26%	+ 4%	1846	+31%	+12%
Gemeinden mit:						
- bis 500 Einw.	728	+11%	-1%	670	+27%	+17%
- 501-1000 Einw.	375	+27%	+7%	354	+23%	+10%
- 1001-2000 Einw.	339	+31%	+13%	333	+25%	+10%
- 2001-5000 Einw.	317	+25%	+10%	308	+17%	+6%
- 5001-10'000 E.	116	+26%	+15%	111	+15%	+8%
- 10'001-25'000 E.	65	+22%	+20%	61	+18%	+10%
- 25'000-50'000 E.	5	+11%	+4%	5	+13%	+6%
- über 50'000 E.	4	+5%	+7%	4	+18%	+19%

In vielen Gemeinden nahm die Zahl der Gemeindeangestellten in den letzten zehn Jahren absolut und relativ - bezogen auf die Einwohnerzahl - zu. Dabei werden im einzelnen folgende Trends deutlich:

a) In kleinen Gemeinden war der Ausbau der Kernverwaltung vielfach geringer als die Zunahme der Einwohnerzahl. Von den Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern hielten gut zwei Drittel ihr Verwaltungspersonal konstant. Demgegenüber ergab sich beim Personal ausserhalb der Kernverwaltung auch in kleinen Gemeinden oft ein Ausbau des Personalbestandes, sei es, weil neue öffentliche Dienstleistungen entstanden; sei es, weil kantonale und eidgenössische Gesetze den Vollzug neuer Aufgaben erzwangen).

b) In mittelgrossen Gemeinden (mit 2000 bis 10'000 Einwohnern) erfuhr primär die Kernverwaltung einen deutlichen Ausbau, der auch nach Berücksichtigung der erfolgten Einwohnerzunahme beträchtlich war. Nur rund 15% aller mittelgrossen Gemeinden haben ihre Verwaltung personell nicht aufgestockt.

c) In der Beobachtungsperiode 1984-1994 haben vor allem kleinere Städte (mit 10'000 bis 25'000 Einwohner) einen markanten Ausbau ihrer Kernverwaltung erlebt, wogegen der Aus-

bau verwaltungsexterner Einrichtungen langsamer ablief. Bei den grösseren Städten - mit über 50'000 Einwohner - verlief die Entwicklung gerade umgekehrt (geringer Ausbau der Kernverwaltung, starker Ausbau der externen kommunalen Dienstleistungen).

Insgesamt gesehen erfuhren viele Schweizer Gemeinden in den 1980er und frühen 1990er Jahren einen weiteren Ausbau ihrer Gemeindeverwaltung (und namentlich ihrer externen Einrichtungen), der über die rein quantitative Zunahme der Bevölkerung hinausging. Darin widerspiegelt sich einerseits der Trend zum Weiterausbau staatlicher Dienstleistungen. Andererseits hat in den frühen 1990er Jahren auch die Tendenz zur Verlagerung von Vollzugsaufgaben von eidgenössischer und kantonaler Ebene auf die Gemeinden den Ausbau kommunaler Verwaltungen gefördert. Zumindest bis 1994 war ein Stellenstopp bzw. ein Stellenabbau auf kommunaler Ebene jedenfalls die Ausnahme.

In welchen Bereichen der kommunalen Verwaltung neue Stellen bewilligt wurden, wird in der nachfolgenden Tabelle 6.3 im Detail deutlich:

**Tabelle 6.3: Vollzugsbereiche mit neu eingestellten Beamten/Angestellten (1984-1994)**

	Einwohnergrössenklasse							Eta
	bis 250	250-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	mehr als 10'000	
N:	395	353	367	339	317	120	78	
- Keine neuen Stellen seit 1984	73	65	43	29	19	5	3	.47*
Neu eingestellte Pers. tätig in: (% angekreuzt)								
- Finanzen	18	19	34	44	36	53	42	.24*
- Steuern	16	17	31	41	30	33	26	.21*
- Bau	9	9	20	25	42	61	63	.39*
- Fürsorge/Sozialwesen	14	13	21	26	38	73	91	.44*
- Gesundheit	6	7	11	9	7	13	27	.15*
- Einwohnerk./Zivilst.amt	18	22	41	41	37	37	26	.20*
- Militär/Zivilschutz	11	11	16	13	12	23	27	.12*
- Ortsplanung	7	7	13	11	8	4	18	.11*
- Kultur/Sport/Freizeit	5	7	11	9	5	7	33	.20*

Der deutlichste Ausbau des Verwaltungspersonals erfolgte einerseits in den klassischen kommunalen Verwaltungsbereichen (Finanzen, Steuern, Einwohneramt usw.). Andererseits ergab sich auch ein markanter Ausbau des Sozialwesens und des Bauwesens (wobei der personelle Ausbau in diesen zwei Bereichen deutlich positiv mit der Einwohnerzahl assoziiert ist). Ein Vergleich nach Gemeindetypen lässt deutlich werden, dass vor allem Mittel- und Kleinzentren, aber auch urbane und suburbane Gemeinden einen personellen Ausbau von Sozial- und Bauwesen erfahren haben. Es sind dies Gemeinden, die sich ab den 1980er Jahren zunehmend mehr mit städtischen Bau- und Sozialproblemen konfrontiert sahen.

Die (wahrgenommene) Betroffenheit durch gesellschaftliche Entwicklungen - wie zunehmende Arbeitslosigkeit, Drogenproblem, Kriminalität, Armut u.a. - führt allerdings generell kaum direkt zum Stellenausbau. In jedem Fall sind die Beziehungen zwischen starker Betroffenheit durch gesellschaftliche Entwicklungen und Stellenausbau in verschiedenen Vollzugsbereichen in allen Gemeindegrössenklassen nicht eindeutig und signifikant. Auch die direkten Beziehungen zwischen Stellenausbau und demographischer Entwicklung einer Gemeinde sind nur sehr schwach. Einzig bei der Einwohnerkontrolle bzw. dem Zivilstandsamt zeigt sich eine signifikante Korrelation zwischen demographischer Bevölkerungsentwicklung und Stellenausbau ( $r: 11$ ,  $N: 1919$  Gemeinden). Dies ist insofern nicht erstaunlich, als es sich hier um einen Verwaltungsbereich handelt, dessen Aufgabenlast direkt mit der Einwohnerzahl in Verbindung steht. Ansonsten lässt sich jedoch insgesamt festhalten, dass kein Automatismus

zwischen demographischer Expansion oder gesellschaftlichem Problemdruck und kommunalem Stellenausbau zu beobachten ist.

### **6.1.3 Gemeindestruktur und Ausbau der kommunalen Verwaltung**

Im folgenden soll untersucht werden, welche Strukturmerkmale einer Gemeinde - zusätzlich zur Einwohnerzahl - den Ausbau der kommunalen Verwaltung beeinflussen. Als abhängige Variable wird die relative Verwaltungsdichte (Gemeindepersonal pro 100 Einwohner) benützt).

Als erstes werden einige deutliche regionale Unterschiede sichtbar. So weisen Westschweizer und Tessiner Gemeinden im allgemeinen eine stärker ausgebaute Gemeindeverwaltung auf als deutschschweizerische Gemeinden, vor allem was die Kernverwaltung betrifft. Dieser regionale Unterschied bleibt signifikant, wenn die sozio-demographische und sozio-ökonomische Struktur der Gemeinden kontrolliert wird. In diesen regionalen Unterschieden widerspiegeln sich unterschiedliche sozio-politische Traditionen (mit stärkerer Betonung staatlicher Aufgaben in der Westschweiz). Die Detailauswertung zeigt, dass der stärkere Ausbau der Gemeindeverwaltung in der Westschweiz und dem Tessin vor allem für Kleingemeinden gilt, und zwar in dem Sinn, dass Westschweizer und Tessiner Kleingemeinden bei sonst gleicher Struktur und Einwohnerzahl häufiger als Deutschschweizer Kleingemeinden eine vollamtliche Verwaltungsperson beschäftigen (bzw. die Gemeindeverwaltung rascher professionalisieren als viele Deutschschweizer Gemeinden). Bei grösseren Gemeinden sind die regionalen Unterschiede zwar teilweise ebenfalls sichtbar, sie sind jedoch geringer (vor allem nach Kontrolle von Einwohnerzahl und sozio-ökonomischer Struktur).



**Tabelle 6.4: Gemeindepersonal im regionalen Vergleich**

	Gemeindepersonal insgesamt pro 100 Einwohner*		
	Französischsp. Gemeinden	Tessiner Gemeinden	Deutschsp. Gemeinden
Alle Gemeinden	1.14	1.18	0.71
Gemeinden mit:			
- bis 250 Einw.	2.14	1.88	1.34
- 251-500 Einw.	0.85	0.78	0.77
- 501-1000 Einw.	0.69	0.84	0.63
- 1001-2000 Einw.	0.52	0.68	0.52
- 2001-5000 Einw.	0.75	0.93	0.55
- 5001-10'000 Einw.	0.96	1.38	0.68
- 10'000-25'000 Einw.	0.97	-	0.99
- über 25'000 Einw.	2.00	-	2.62

\*Administrativ tätige Angestellte und Gemeindepersonal ausserhalb Kernverwaltung.

Es lässt sich weiter vermuten, dass der Ausbau der Verwaltung mit der sozio-ökonomischen Situation der Gemeinde bzw. ihrer Bevölkerung assoziiert ist. So lässt sich etwa die These vertreten, dass sich reiche Gemeinden (mit wohlhabender Bevölkerung) einen Ausbau der kommunalen Verwaltung eher leisten können als arme Gemeinden. Zudem lässt sich vermuten, dass eine wohlhabende Bevölkerung der Gemeinde gegenüber höhere Ansprüche stellt. Umgekehrt lässt sich aber auch die Gegenthese vertreten, dass vor allem ärmere Gemeinden zu einem Ausbau öffentlicher Funktionen gezwungen sind, weil sie mit einer höheren Nachfrage nach staatlichen Leistungen konfrontiert sind.

Die Auswertung der Daten unterstützt keine der beiden Thesen. Jedenfalls zeigen sich keine klare Beziehungen zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Ausbau der Gemeindeorganisation, namentlich nach statistischer Kontrolle der Einwohnerzahl. Auch andere Wohlstands-Indikatoren (wie Anteil von Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen, Anteil Erwerbstätige in Kaderpositionen usw.) sind - nach Kontrolle anderer Faktoren - mit dem Ausbau der Kernverwaltung oder der kommunalen Dienste weder positiv noch negativ assoziiert.

Die Vermutung, dass Modernität und Wohlstand zum Ausbau kommunaler Verwaltung führt, wird nicht bestätigt. Dies entspricht dem Ergebnis früherer schweizerischen Gemeindeuntersuchungen, die ebenfalls keinen Hinweis darauf fanden, dass der Wohlstand eines Gemeinwesens ein Anwachsen der kommunalen Verwaltung begünstigt (vgl. Geser 1987: 31). Ebenso wenig findet sich eine Bestätigung für die Gegenthese, dass Gemeinde mit vielen einkommensschwachen Personen zu einem allgemeinen Ausbau ihrer Gemeindeverwaltung gezwungen sind. In diesem Rahmen kann allerdings argumentiert werden, dass in vielen Kantonen wohlstandsbedingte Unterschiede zwischen den Gemeinden durch einen Finanzaus-

gleich abgeschwächt werden. Es zeigt sich jedoch, dass auch in Kantonen ohne ausgebauten Finanzausgleich die Wohlstands-Indikatoren (Pro-Kopf-Einkommen) kaum signifikant mit der Verwaltungsdichte assoziiert sind.

Demgegenüber zeigen sich deutliche Beziehungen zwischen Verwaltungsstruktur, demographischer Entwicklung und Altersverteilung der Bevölkerung von Gemeinden. So zeigt sich eine leichte Tendenz, dass Gemeinden mit starker Bevölkerungszunahme ihre Verwaltung weniger ausgebaut haben. Dies kann allerdings einfach die Tatsache widerspiegeln, dass zwischen Bevölkerungswachstum und Stellenausbau der kommunalen Verwaltung eine gewisse Zeitverzögerung besteht (was im Querschnittsvergleich zu negativen Korrelationen führt). Die Detailanalyse zeigt zudem, dass diese negative Korrelation nur für mittelgrosse Gemeinden (zwischen 2000 bis 5000 Einwohnern) signifikant ist, und für die meisten Gemeinden wird die früher gemachte Beobachtung gestützt, dass Bevölkerungswachstum und Ausbau der kommunalen Verwaltung direkt nur schwach verhängt sind.

**Tabelle 6.5: Verwaltungsstruktur und demographische Struktur von Gemeinden**

Korrelationen zwischen Gemeindepersonal insgesamt pro 100 Einwohner und:

	N:	Bevölkerungs- zunahme 1980-90	%-Anteil von: Rentner	Kinder (0-14 J.)
Alle Gemeinden	1856	-.12*	.23*	-.12*
Gemeinden mit:				
- bis 250 Einw.	341	-.03	.04	-.07
- 251-500 Einw.	324	-.11	.15*	-.11
- 501-1000 Einw.	359	-.11	.22*	-.14
- 1001-2000 Einw.	337	-.09	.16*	-.14
- 2001-5000 Einw.	312	-.18*	.21*	-.28*
- 5001-10'000 Einw.	115	-.21	.31*	-.40*
- 10'000-25'000 Einw.	62	-.13	.22	-.26*
- über 25'000 Einw.	10	-.42	.44	-.58

Eine stärkere Unterstützung erhält dagegen die oft geäusserte These, dass demographische Alterung eine verstärkte Belastung des öffentlichen Sektors einschliesst. Namentlich in sozial- und gesundheitspolitischen Bereichen kann demographische Alterung (hoher Rentneranteil) zu einem verstärkten Ausbau gemeindeeigener Einrichtungen beitragen (z.B. Ausbau der gemeindeeigenen Spitexsystems, vermehrte Inanspruchnahme öffentlicher Dienste usw.). Jedenfalls lässt sich zwischen dem Ausbau der Gemeindeverwaltung und dem Anteil an Rentner/innen eine positive Beziehung festhalten. Dagegen scheinen Gemeinden mit junger Bevölkerung (viele Kinder) vergleichsweise weniger Gemeindepersonal zu benötigen.

Die Beziehungen zwischen der demographischen Altersverteilung und der Verwaltungsstruktur sind namentlich für kleine bis mittelgrosse Gemeinden signifikant (und entsprechende Beziehungen bleiben auch bestehen, wenn die sozio-ökonomische Struktur der Bevölkerung oder der Wohlstand einer Gemeinde statistisch kontrolliert werden). Bei Kleinstgemeinden zeigen sich zwar keine (linearen) Korrelationen, aber eine gezielte Auswertung der Daten - mit Hilfe einer Diskriminanzanalyse - lässt sichtbar werden, dass Kleinstgemeinden mit hohem Rentneranteil eher einen vollamtlichen Gemeindefreiber beschäftigen, wogegen demographisch junge Gemeinden ihre Verwaltungsaufgaben eher im Milizsystem (ohne Vollamt) organisieren.

Neben der demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung kann auch die sozio-ökonomische Struktur und wirtschaftliche Stellung einer Gemeinde von Bedeutung sein. In diesem Rahmen lassen sich namentlich folgende zwei Thesen formulieren:

Einerseits lassen sich interkommunale 'spillovers'<sup>1</sup> erwarten. So sehen sich Gemeinden, die sozio-ökonomische Zentrumsfunktionen ausüben, direkt oder indirekt zu einem stärkeren Ausbau ihrer Gemeindeverwaltung (namentlich ihrer gemeindeeigenen Einrichtungen) gezwungen. Dies ist mit ein Grund, wieso die Verwaltungsstruktur namentlich grösserer Gemeinden - wie früher gezeigt - stärker ausgebaut ist. Umgekehrt erfahren Gemeinden, die sich in leicht erreichbarer Nähe zu einer Zentrumsgemeinde befinden, eine relative funktionale Entlastung. Bei gleicher Grösse - so unsere Vermutung - weisen kleine bis mittelgrosse Gemeinden in Nähe einer Zentrumsgemeinde eine weniger ausgebaute Verwaltungsstruktur auf als gleich grosse Gemeinden ohne nahes Zentrum.

Andererseits ist zu vermuten, dass sich die Beschäftigungsstruktur einer Gemeinde auch auf ihre Verwaltungsorganisation auswirkt. So steht zu erwarten, dass Tourismus gerade auch bei kleineren Gemeinden zu einem 'Import' städtischer Probleme und Anforderungen führt, was einen entsprechenden Ausbau der kommunalen Verwaltung und Einrichtungen indiziert. Die gleiche Wirkung hat ein starker Zustrom von Zuzüglern und Pendler aufgrund eines starken Ausbaus des Arbeitsmarktes. Umgekehrt sehen sich Gemeinden mit hohem Wegpendler-Anteil von diversen Aufgaben und Problemen entlastet. Tourismusgemeinden und Gemeinden mit viel Arbeitsplätzen haben bei gleicher Einwohnerzahl - so unsere Thesen - eine stärker ausgebaute Gemeindeorganisation als Gemeinden mit hohem Wegpendleranteil (Extremfall: Schlafgemeinden).

Die Wirkung sozio-ökonomischer Faktoren über die Grenzen von Gemeinden hinaus auf die kommunale Verwaltungen wird durch die zwei nachfolgenden Tabellen 6.6 und 6.7 bestätigt: Erstens weisen touristisch ausgerichtete Gemeinden im Vergleich zu ihrer Bevölkerungszahl eine relativ ausgebaute kommunale Verwaltung auf, vor allem, was das Personal ausserhalb der Kernverwaltung betrifft. Tourismus führt nicht nur zur wirtschaftlichen Entwicklung einer

---

<sup>1</sup> 'Spillovers sind räumliche externe Effekte, d.h. positive oder negative Auswirkungen einer Gebietskörperschaft (Gemeinde, Kanton, Bund) auf andere Gebietskörperschaften' (vgl. Frey, 1988: 144).

Gemeinde, sondern sie bedeutet auch eine Ausdifferenzierung der Gemeindeverwaltung 'über ihre Wohnbevölkerung hinaus'. Wie die angeführten Daten illustrieren, bestätigt sich der Effekt induzierter Entwicklung durch Tourismus für alle Gemeindegrößen (wobei sich die deutlichsten Unterschiede bei mittelgrossen Gemeinden zeigen).

**Tabelle 6.6: Tourismus und kommunale Verwaltung**

	N	Pro 100 Einwohner		
		Personal total	Verwaltung	Externe Einricht.
<b>Gemeinden bis 500 Einwohner</b>				
- touristische Gemeinden	33	1.41	0.59	0.82
- übrige Gemeinden	717	1.32	1.03	0.33
<b>Gemeinden mit 500 bis 1000 Einw.</b>				
- touristische Gemeinden	21	1.06	0.39	0.67
- übrige Gemeinden	359	0.65	0.33	0.32
<b>Gemeinden mit 1001 bis 2000 Einw.</b>				
- touristische Gemeinden	21	1.09	0.37	0.72
- übrige Gemeinden	326	0.51	0.24	0.27
<b>Gemeinden mit 2001 bis 5000 Einw.</b>				
- touristische Gemeinden	20	1.50	0.40	1.11
- übrige Gemeinden	298	0.54	0.25	0.30

Touristische Gemeinden: gemäss Strukturtypologie des Bundesamtes für Statistik 1990.

Zweitens ist die Beschäftigungsstruktur und dabei insbesondere das Verhältnis von Einwohnern und Arbeitsplätzen relevant. Gemeinden mit hohem Anteil an beruflichen Wegpendler haben - bei sonst gleicher Grösse und Gemeindestruktur - im allgemeinen weniger Personal angestellt. Abgesehen von den kleinsten Gemeinden und den Städten findet sich in allen übrigen Grössenklassen eine klar negative Beziehung, insbesondere was den Ausbau gemeindeeigener Einrichtungen betrifft. Es scheint, als ob eine Externalisierung des Arbeitsmarktes auch zu einer Verringerung der kommunalen Aufgaben und Lasten führt; möglicherweise, weil ein Teil der Probleme in die Arbeitsplatzgemeinden transferiert wird. Entsprechend weisen namentlich mittelgrosse Arbeitsplatzgemeinden eine vergleichsweise ausgebaute Gemeindeorganisation. Es zeigen sich somit auch in dieser Hinsicht deutliche Hinweise auf signifikante interkommunale 'Spillovers'.

**Tabelle 6.7: Arbeitsplatzstruktur von Gemeinden und Verwaltungsstruktur**

Korrelationen zwischen Wegpendler-Anteil und Personal pro 100 Einw.:

	N:	Personal total	Verwaltung	Externe Einricht.
Alle Gemeinden	1856	-.20*	-.12*	-.23*
Gemeinden mit:				
- bis 250 Einw.	341	-.03	-.11	.00
- 251-500 Einw.	320	-.23*	.01	-.36*
- 501-1000 Einw.	359	-.29*	-.06	-.32*
- 1001-2000 Einw.	337	-.27*	-.16*	-.25*
- 2001-5000 Einw.	312	-.48*	-.23*	-.48*
- 5001-10'000 Einw.	115	-.43*	-.19	-.41*
- 10'000-25'000 Einw.	62	-.36*	-.20	-.37*
- über 25'000 Einw.	10	-.37	-.38	-.31

Korrelationen zwischen Arbeitsplätze pro 100 Einwohner und Personal pro 100 Einw.:

	N:	Personal total	Verwaltung	Externe Einricht.
Alle Gemeinden	1856	-.02	-.14*	.19*
Gemeinden mit:				
- bis 250 Einw.	341	-.10	-.09	.04
- 251-500 Einw.	320	.12	-.06	.23*
- 501-1000 Einw.	359	.14	.00	.16*
- 1001-2000 Einw.	337	.16*	.17*	.12
- 2001-5000 Einw.	312	.45*	.29*	.43*
- 5001-10'000 Einw.	115	.45*	.13	.45*
- 10'000-25'000 Einw.	62	.28	.21	.19
- über 25'000 Einw.	10	.44	.47	.35

Auch die These, dass die Nähe zu einer Zentrumsgemeinde zu einer funktionalen Entlastung der kommunalen Verwaltung führt, wird insofern bestätigt, als Gemeinde in leicht erreichbarer Nähe zu einer mittelgrossen und/oder grossen Stadt eine vergleichsweise weniger ausgebaute Gemeindeorganisation kennen. Die Nähe zu einem Zentrum entlastet die umliegenden Gemeinden namentlich vom Ausbau gemeindeeigener Einrichtungen. In jedem Fall ist das empirische Ergebnis ein deutlicher Hinweis auf die Bedeutung räumlicher Aspekte (Nähe bzw. Entfernung von Zentren) für die Binnenorganisation einer Gemeinde.

**Tabelle 6.8: Verwaltungsstruktur und Entfernung zur nächsten Zentrumsgemeinde**

A) Korrelationen zwischen Gemeindepersonal insgesamt pro 100 Einwohner und Distanz (in Minuten) bis zur nächstgelegenen:

	Grossstadt*		mittelgrossen Stadt **	
	N:	R	N:	R
Alle Gemeinden	1707	.19*	1780	.17*
Gemeinden mit:				
- bis 250 Einw.	291	.03	321	-.02
- 251-500 Einw.	291	.17*	306	.20*
- 501-1000 Einw.	333	.25*	348	.33*
- 1001-2000 Einw.	316	.24*	325	.22*
- 2001-5000 Einw.	300	.39*	300	.27*
- 5001-10'000 Einw.	108	.26*	114	.45*
- 10'000-25'000 Einw.	60	.31	-	-
- über 25'000 Einw.	-	-	-	-

B) Korrelationen zwischen Personal ausserhalb Verwaltung pro 100 Einwohner und: Distanz (in Minuten) bis zur nächstgelegenen:

	Grossstadt*		mittelgrossen Stadt **	
	N:	R	N:	R
Alle Gemeinden	1729	.22*	1805	.20*
Gemeinden mit:				
- bis 250 Einw.	302	.15*	335	.10
- 251-500 Einw.	295	.34*	310	.36*
- 501-1000 Einw.	335	.36*	350	.41*
- 1001-2000 Einw.	318	.23*	327	.21*
- 2001-5000 Einw.	301	.41*	301	.29*
- 5001-10'000 Einw.	109	.31*	115	.45*
- 10'000-25'000 Einw.	61	.42*	-	-
- über 25'000 Einw.	-	-	-	-

\* Benötigte Zeit, um mit öffentlichen Verkehrsmitteln ins Zentrum der nächstgelegenen Grossstadt (über 100'000 Einwohner) zu fahren.

\*\* Benötigte Zeit, um mit öffentlichen Verkehrsmitteln ins Zentrum der nächstgelegenen mittelgrossen Stadt (15'000 bis 100'000 Einwohner) fahren.

Auch eine multiple Regression bestätigt die signifikante Bedeutung interkommunaler Aspekte für den Ausbau der kommunalen Verwaltungen. Ein hoher Wegpendleranteil reduziert den Verwaltungsaufwand, wogegen Gemeinden mit viel Arbeitsplätzen (auch für Personen aus umliegenden Gemeinden) insbesondere ihre gemeindeeigenen Dienste und Einrichtungen auszubauen haben. Die Nähe zu einem Zentrum (mittelgrosse Stadt oder Grossstadt) wirkt sich allerdings - nach Kontrolle der übrigen Variablen - hingegen widersprüchlich aus: Einerseits wird der Ausbau der Kernverwaltung durch das Vorhandensein eines nahen Zentrums eher gefördert (wenn auch nur leicht). Andererseits reduziert sich der Bedarf nach gemeinde-

eigenen Einrichtungen, da ein Teil der funktionspezifischen Aufgaben ins Zentrum ausgelagert wird.

**Tabelle 6.9: Ausbau der kommunalen Verwaltung und interkommunale Verflechtungen: Ergebnisse einer multiplen Regression**

N: 1605 Gemeinden	Gemeindepersonal pro 100 Einwohner		Insgesamt
	Kernverwalt.	Externe Einricht.	
<b>Beta-Werte:</b>			
- Einwohnerzahl (log)	-.47*	.06	-.35*
- Wegpendleranteil	-.15*	-.14*	-.19*
- Arbeitsplätze pro 100 Einw.	.03	.11*	.08*
- Distanz zu mittelgrossen Stadt	-.10*	.09*	-.03
- Distanz zu Grossstadt	-.06	.12*	.02
R	.44*	.33*	.39*
R <sup>2</sup> adjusted	.19*	.10*	.15*
*sign. auf 1%			

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der absolute und relative Ausbau der Gemeindeverwaltung am stärksten mit der Einwohnerzahl assoziiert ist, wobei sich nichtlineare Beziehungen zeigen. Dies gilt insbesondere für den Ausbau der Kernverwaltung. Daneben sind aber auch einige kulturelle, demographische und sozio-ökonomische Faktoren bedeutsam. Westschweizer und Tessiner Gemeinden kennen - bei sonst gleicher Einwohnerzahl und Bevölkerungsstruktur - einen stärkeren Ausbau ihrer Gemeindeorganisation. Auch demographische Alterung führt tendenziell eher zu einem Ausbau namentlich gemeindeeigener Einrichtungen. Den gleichen Effekt hat induzierte Entwicklung (via Tourismus) und die Übernahme von Zentrumsfunktionen. Umgekehrt können Gemeinden in Nähe einer Zentrumsgemeinde oder Gemeinden mit hohem Wegpendleranteil ihre Verwaltung verhältnismässig klein halten (da ein Teil der öffentlichen Aufgaben und Funktionen sozusagen 'exportiert' wird). In diesem Sinne wird das zu Beginn erwähnte Prinzip der Lokalität kommunaler Verwaltungen zumindest relativiert, da der Ausbau heutiger kommunaler Verwaltungen zumindest teilweise durch Faktoren beeinflusst wird, die interkommunalen Charakter haben.

Speziell im Mittelland führen zunehmende sozio-ökonomische und funktionale Verflechtungen - im Sinne einer verstärkten Agglomerisierung der Schweiz - denn auch dazu, dass mehr und mehr Sachverhalte und Probleme direkt und indirekt die kommunalen Grenzen sprengen. Angesprochen werden damit politisch höchst umstrittene Fragen eines interkommunalen Ausgaben- und Finanzausgleichs und verstärkter Kooperation über die Gemeindegrenzen hin.

### 6.1.4 Zum Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung in kommunalen Verwaltungen

Wie in anderen Bereichen haben sich die neuen Formen elektronischer Informationsverarbeitung auch in den kommunalen Verwaltungen mehr und mehr durchgesetzt. Sachgemäss nimmt der Anteil der Gemeinden, die EDV benützen, mit zunehmender Grösse rasch zu. In Gemeinden von über 500 Einwohnern gehört die elektronische Datenverarbeitung (via Personalcomputer oder Workstationen) heute faktisch zur Grundausstattung.

**Tabelle 6.10: Verwendung von EDV nach Gemeindegrössenklasse 1994**

	Total	Einwohnerzahl							Eta
		bis 250	251-500	501-1000	1000-2000	2001-5000	5001-10'000	über 10'000	
N:	2051	422	370	389	346	322	119	83	
-EDV wird verwendet (%)	87	59	84	95	98	100	100	100	.47*
Durchschnittliches Jahr der Einführung von EDV:	1987	1990	1990	1988	1986	1984	1982	1978	.66*
Funktionsbereiche mit EDV: (%)									
- Einwohnerk./Zivilst.amt	75	31	66	83	94	98	97	99	.58*
- Rechnungswesen	83	52	76	90	96	100	98	99	.47*
- Steuerwesen	63	26	47	65	75	93	95	96	.51*
- Wahlen	26	11	19	23	21	35	63	80	.37*
- Personalwesen	33	9	22	27	35	57	67	85	.43*
- Bauwesen	26	7	13	19	26	46	63	86	.46*
- Sozialwesen	19	3	8	10	14	39	61	85	.53*
- Zivilschutz	31	5	12	18	34	66	83	89	.58*

Der Zeitpunkt der Einführung von EDV ist ebenfalls eng mit der Gemeindegrösse assoziiert. Während die grösseren Gemeinden EDV schon seit Ende der 1970er bzw. zu Beginn der 1980er Jahre benützen, führten viele kleinere Gemeinden EDV erst zu Beginn der 1990er Jahre ein. Dies ist sicherlich mit der technologischen Entwicklung der letzten Jahre verknüpft, die einerseits zu deutlichen Kostensenkungen und andererseits zur Miniaturisierung von Computern führte. Von den Kleingemeinden arbeiteten 1994 hingegen noch etwas weniger als die Hälfte ohne EDV, und tatsächlich lassen sich Kosten- und Rationalisierungsvorteile



durch EDV bei Kleingemeinden höchstens durch einen Informationsverbund mehrerer Gemeinden realisieren (z.B. gemeinsame Rechnungsführung oder Einwohnerkontrolle). Allerdings zeigt sich bei keiner Gemeindegrössenklasse ein direkter 'Rationalisierungseffekt' von EDV in dem Sinne, dass Gemeinden die EDV häufig verwenden, weniger Gemeindepersonal beschäftigen. Ebensowenig lässt sich nachweisen, dass sich die Einführung von EDV negativ auf den kommunalen Stellenausbau der letzten zehn Jahre ausgewirkt hat.

Am häufigsten wird die EDV in den administrativen Kernbereichen von Gemeinden benützt (Rechnungswesen, Steuerwesen). In diesen Bereichen erleichtert eine elektronische Datenverarbeitung nicht nur die Bearbeitung komplexer administrativer Abläufe, sondern auch die Kooperation mit übergeordneten Behörden (Kanton, Bund). Dies ist vor allem in stark vollzugsföderalistisch geprägten Funktionsbereichen zentral, wobei umgekehrt auch die These gewagt werden kann, dass die neuen Formen der Datenverarbeitung den Trend zum Vollzugsföderalismus fördern können. Weniger stark bzw. erst bei höherer Einwohnerzahl ausgebaut ist die EDV bei Aufgaben, die entweder einen stark politischen Gehalt aufweisen (Wahlen) oder wo per Definitionen spezifische Einzelsituationen behandelt werden (Sozialwesen, Bauwesen).

Insgesamt werden die Auswirkungen von EDV in den Gemeinden, die damit schon Erfahrungen gesammelt haben, primär positiv beurteilt. Dies gilt beispielsweise auch in bezug auf Arbeitseffizienz und Zuverlässigkeit (wo die Einschätzung unabhängig von der Gemeindegrösse erfolgt). Die positiven Auswirkungen von EDV auf die verwaltungsinterne Koordination werden hingegen primär in den grösseren Gemeinden betont, da in diesen Gemeinden Koordinationsprobleme am ehesten auftreten. Betont wird oft auch die bessere Information von Behörden und Bürgern dank EDV, wogegen die Erleichterung der Kooperation mit anderen Gemeinden bzw. dem Kanton weniger hervorgehoben wird.

Die negativen Seiten von EDV werden nur von einer Minderheit von Gemeinden artikuliert, und diesbezüglich zeigen sich keine klaren Unterschiede je nach Gemeindegrössenklassen. Die Vermutung, dass vor allem kleinere Gemeinden negative Wirkungen der EDV befürchten, bestätigt sich nicht.

**Tabelle 6.11: Wahrgenommene Auswirkungen von EDV in Gemeinden mit EDV**

	N	Total	Einwohnerzahl 1990						Eta	
			bis 250	251-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10'000		über 10'000
%-stimmt:		1794	248	311	371	340	322	119	83	
- weniger Arbeitsaufwand für dieselben Aufgaben		78	77	81	76	80	77	79	82	.05
- zuverlässigere Verwaltungsarbeit möglich		74	69	74	74	75	74	75	75	.05
- bessere Koordination innerhalb Verwaltung		61	43	58	56	63	73	81	72	.22*
- mehr Informationen für Bürger		81	62	78	81	86	86	87	90	.21*
- mehr Informationen für Behörden		82	63	78	83	85	90	91	90	.22*
- mehr Informationsaustausch mit anderen Gem.		37	29	39	35	40	39	35	34	.08
- engere Verknüpfung mit kantonalen Stellen		34	24	25	31	33	48	47	41	.19*
- starre, unflexible Verwaltungsabläufe		23	20	23	24	24	25	22	17	.05
- engere Entscheidungsspielräume		15	13	15	15	17	14	13	17	.04

Erwartungsgemäss zeigen sich Zusammenhänge zwischen der Benützung von EDV und der Einschätzung positiver oder negativer Auswirkungen. Von den EDV-Benützern wird hauptsächlich die bessere Koordination innerhalb der Verwaltung und die bessere Information von Bürgern und Behörden stärker betont. Demgegenüber ergaben sich kaum Einschätzungsunterschiede in bezug auf Arbeitsaufwand und Zuverlässigkeit der Verwaltungsarbeit. Es scheint, dass die Auswirkungen mit EDV primär in koordinativer und kommunikativer Hinsicht, weniger jedoch in bezug auf Effizienz, positiv erfahren werden. Eine verbesserte Information für Bürger wird insbesondere erfahren, wenn EDV in administrativen Kernbereichen wie Einwohnerkontrolle, Rechnungs- und Steuerwesen verwendet wird. Eine Anwendung von EDV in Bereichen wie Personalwesen, Bauwesen oder Sozialwesen wirkt sich andererseits primär in einer besseren Koordination innerhalb der Verwaltung und einer besseren Verknüpfung mit dem Kanton aus.

**Tabelle 6.12: Zusammenhang zwischen Anwendung von EDV in diversen Bereichen und Einschätzung der Auswirkungen**

%Differenzen zwischen Anwendern/Nicht-Anwendern:*	Anwendungsbereich							
	Einw. kon.	Rechn. wesen	Steuer- wesen	Per- sonal	Bauw.	Sozial- wesen	Zivil- schutz	Wahlen
- weniger Arbeitsaufwand	+1%	- 1%	- 1%	+1%	+4%	+2%	- 2%	+2%
- zuverlässigere Verw.arbeit	+4%	+4%	+0%	+4%	- 2%	- 0%	+0%	+4%
- bessere Koordination	+20%	+9%	+9%	+16%	+11%	+15%	+15%	+10%
- mehr Informationen für Bürger	+23%	+13%	+15%	+7%	+3%	+7%	+6%	+6%
- mehr Informat. für Behörden	+16%	+7%	+8%	+8%	+ 6%	+8%	+9%	+6%
- mehr Informationsaustausch	+8%	- 2%	+1%	+7%	- 0%	- 2%	+2%	+2%
- engere Verknüpf. mit Kanton	+11%	+7%	+17%	+11%	+8%	+13%	+13%	+5%
- starre Verwaltungsabläufe	- 0%	- 4%	+4%	0	-2%	- 5%	-1%	+4%
- engere Entscheidungsspielr.	-1%	- 2%	+4%	+0%	-1%	+0%	+2%	+3%

\*+: Gemeinden, die EDV im jeweiligen Bereich verwenden, betonen diesen Punkt häufiger als Gemeinden ohne EDV.

-: Gemeinden, die EDV im jeweiligen Bereich verwenden, betonen diesen Punkt seltener als Gemeinden ohne EDV

Was die Stellung der Gemeinde und ihrer Verwaltung betrifft können Verfahren der elektronischen Informationsverarbeitung grundsätzlich für zwei unterschiedliche Strategien benützt werden:

Zum einen kann EDV zur überkommunalen Koordination eingesetzt werden, womit die Vernetzung in horizontaler Richtung (zwischen Gemeinden) und in vertikaler Richtung (Gemeinde-Kanton-Bund) verstärkt werden kann. Zum anderen kann EDV der Stärkung der kommunalen Autonomie dienen, indem komplexe Aufgaben mit gleichem Personalbestand besser und effizienter geleistet werden. Zudem kann die interne Kommunikation und Koordination verstärkt werden kann. Damit kann die Stellung der Gemeinde gegenüber übergeordneten Instanzen (Kanton, Bund) gestärkt werden.

Allgemein formuliert: EDV kann sowohl als Instrument zur Dezentralisierung als auch als Mittel zur Zentralisierung eingesetzt werden. In diesem Sinne kann EDV gleichzeitig zur Stärkung kommunaler Autonomie wie auch zur Stärkung vertikaler Vernetzung verwendet werden.

Die vorliegenden Angaben deuten insgesamt eher darauf hin, dass EDV momentan primär im Sinne eines internen Instruments (zur Arbeitssteigerung, besseren Koordination und besseren Information) verwendet wird. Demgegenüber wird die Funktion von EDV als Instrument zur interkommunalen Vernetzung weniger stark betont. EDV ist - so unsere These - jedenfalls mit der Wahrung und Stärkung kommunaler Autonomie nicht unvereinbar, sondern es kann sich

durchaus durchaus um ein modernes Instrument handeln, mit dem föderalistische Entscheidungsstrukturen sogar gestärkt werden können.

## **6.2. BEHÖRDENORGANISATION: EXEKUTIVE, SPEZIALBEHÖRDEN UND STÄNDIGE KOMMISSIONEN**

In diesem Kapitel stehen einerseits die (wahrgenommenen) Belastungen und Probleme kommunaler Exekutiven (Gemeinderäte u.ä.) im Zentrum. Andererseits soll die Stellung von Spezialbehörden und ständigen Kommissionen untersucht werden.

### **6.2.1 Entwicklung der Belastung der Exekutivmitglieder**

Was die Entwicklung der zeitlichen Belastung von Behördenmitglieder während den letzten 10 Jahren betrifft, sind die Ansichten der Gemeindevertreter sehr eindeutig: In der überwiegenden Mehrheit wird eine Zunahme der Belastung wahrgenommen. Nur wenige Gemeindevertreter (6%) erachten die Belastung als gleichbleibend, und kaum jemand perzipiert eine Abnahme der zeitlichen Belastung. Selbst Vertreter kleiner Gemeinden sind weitgehend der Meinung, dass die Belastung der (nebenamtlichen) Behördenmitglieder zugenommen hat. Die Grösse der Gemeinde wirkt sich höchstens insofern aus, als bei grösseren Gemeinden häufiger eine starke Zunahme der zeitlichen Beanspruchung erfahren wird.

**Tabelle 6.13: Wahrgenommene Entwicklung der zeitlichen Belastung der Exekutivmitglieder**

Wie hat sich die durchschnittliche zeitliche Belastung der Exekutivmitglieder in den letzten 10 Jahren verändert?"

	N:	Stark zu- genommen	Zugenommen	Gleichge- blieben	Abgenommen
Alle Gemeinden	2025	39%	55%	6%	0%
Nach Einwohnerzahl:					
- bis 250 Einwohner	409	29%	60%	11%	0
- 251-500 Einwohner	365	36%	58%	6%	0
- 501-1000 Einw.	383	42%	54%	4%	0%
- 1001-2000 Einw.	345	44%	51%	4%	1%
- 2001-5000 Einw.	320	44%	51%	5%	0%
- 5001-10'000 Einw.	121	42%	50%	7%	1%
- über 10'000 Einw.	82	39%	54%	6%	1%

Differenzen zwischen Einwohnergrössenklassen sign. auf 1% (Ch-Square-Test)

Die verstärkte Belastung kommunaler Exekutivmitglieder wird konkret auch darin deutlich, dass sich in vielen Gemeinden auch Zahl, Länge und Intensität von Sitzungen in den letzten 10 Jahren wahrnehmbar erhöht haben:

**Tabelle 6.14: Wahrgenommene Veränderungen von Zahl, Länge und Intensität von Sitzungen kommunaler Exekutiven**

**A) Veränderung der Zahl der jährlichen Sitzungen in den letzten 10 Jahren:**

	Total	bis 250	Einwohnerzahl					
			251- 500	501- 1000	1000- 2000	2001 5000	5001- 10'000	über 10'000
N:	2044	419	366	388	347	321	120	83
<b>Antworten:</b>								
- mehr Sitzungen	62%	73%	70%	66%	55%	55%	42%	34%
- gleich viele Sitzungen	35%	26%	28%	31%	41%	41%	52%	64%
- weniger Sitzungen	3%	1%	2%	3%	4%	4%	6%	2%

Differenzen zwischen Einwohnergrössenklassen sign. auf 1% (Ch-Square-Test)

**B) Veränderung der durchschnittlichen Länge von Sitzungen in den letzten 10 Jahren:**

	Total	bis 250	Einwohnerzahl					
			251- 500	501- 1000	1000- 2000	2001 5000	5001- 10'000	über 10'000
N:	2043	420	367	385	347	321	120	83
<b>Sitzungen:</b>								
- dauern länger	51%	51%	55%	54%	52%	48%	43%	43%
- dauern etwa gleich lang	43%	46%	40%	40%	41%	43%	46%	47%
- dauern weniger lang	6%	3%	5%	6%	7%	9%	11%	10%

Differenzen zwischen Einwohnergrössenklassen sign. auf 1% (Ch-Square-Test)

**C) Veränderung der Zahl von Geschäften, die zu Diskussionen Anlass geben in den letzten 10 Jahren:**

	Total	bis 250	Einwohnerzahl					
			251- 500	501- 1000	1000- 2000	2001 5000	5001- 10'000	über 10'000
N:	2039	419	365	386	346	320	120	83
<b>Zahl von Geschäften mit Diskussionen:</b>								
- stark erhöht	48%	45%	52%	52%	51%	48%	40%	35%
- leicht erhöht	43%	46%	41%	42%	41%	43%	45%	49%
- gleichgeblieben	8%	9%	7%	6%	6%	7%	8%	13%
- vermindert	1%	0%	0%	0	2%	2%	7%	3%

Differenzen zwischen Einwohnergrössenklassen sign. auf 1% (Ch-Square-Test)

Zum ersten hat sich die Zahl von Sitzungen in über 60% aller Gemeinden erhöht. Dies ist vor allem bei kleineren Gemeinden - mit nebenamtlichen Behördenmitgliedern - der Fall. In grösseren Gemeinden und vor allem in Städten blieb die Zahl der Sitzungen hingegen häufiger konstant. Dies hängt primär damit zusammen, dass in grösseren Gemeinden - in denen Exekutivmitglieder oft halb- oder vollamtlich tätig sind - die zunehmende Arbeitsbelastung häufiger durch eine Stärkung des Ressortsystems bewältigt wird.

Zum zweiten hat sich in etwa der Hälfte der Gemeinden auch die durchschnittliche Sitzungsdauer ausgedehnt. 51% der Gemeindevertreter nehmen längere Sitzungen wahr, 43% sind der Ansicht, dass die Sitzungsdauer in etwa gleich geblieben ist, und nur 6% nehmen eine Verkürzung der Sitzungsdauer wahr. Bei gut einem Drittel (36%) aller Gemeinden hat sowohl die Zahl als auch die durchschnittliche Länge zugenommen (und nur in weniger als 1% der Gemeinden kam es umgekehrt sowohl zu weniger als auch kürzeren Sitzungen) In Gemeinden, wo mehr Behördensitzungen abgehalten werden, diese jedoch kaum kürzer geworden sind, ergibt sich offensichtlich eine klar zunehmende zeitliche Arbeitsbelastung, was namentlich für nebenamtlich tätige Gemeinderäte oder Gemeindepräsidenten ins Gewicht fällt.

Zum dritten nimmt die überwiegende Mehrheit der Gemeindevertreter eine Erhöhung der Zahl von Geschäften, die zu Diskussionen Anlass geben, wahr. Für nahezu die Hälfte (48%) hat sich die Intensität der Diskussionen stark erhöht. In 43% der Gemeinden wird eine leichte der Erhöhung der Diskussionshäufigkeit wahrgenommen, und nur in 9% ergab sich keine wahrnehmbare Veränderung bzw. sogar eine Verminderung der Diskussionshäufigkeit. Es zeigt sich somit nicht nur eine rein quantitative Zunahme der Arbeitsbelastung von Exekutivmitgliedern ab, sondern es zeichnen sich auch qualitative Veränderungen ab. Der reduzierte politische Konsens führt auch auf der Ebene kommunaler Behörden zu mehr Auseinandersetzungen (im positiven wie im negativen Sinne). Eine vermehrte Diskussionshäufigkeit lässt sich vor allem in den kleinen bis mittelgrossen Gemeinden festhalten. Sachgemäss sind Diskussionshäufigkeit und Dauer der Sitzungen eng verbunden. In 64% der Gemeinden mit längerer Sitzungsdauer hat sich auch die Intensität der Diskussionen stark erhöht, im Gegensatz zu 32% in Gemeinden mit gleichbleibender oder kürzerer Sitzungsdauer.

Sachgemäss sind Veränderungen in Dauer, Länge und Intensität der Sitzungen mit der wahrgenommenen Entwicklung der zeitlichen Belastung eng verknüpft. So wird vor allem in jenen Gemeinden eine verstärkte (zeitliche) Belastung der Exekutive wahrgenommen, in denen sich Dauer, Zahl und Diskussionshäufigkeit von Sitzungen merkbar erhöht haben. Die genauere Analyse lässt allerdings erkennen, dass eine verstärkte zeitliche Belastung der Gemeindeexekutive - abgesehen von der Einwohnerzahl - am deutlichsten von der Zunahme der Diskussionen bestimmt wird. In anderen Worten, es ist nicht primär die Zunahme der Sachgeschäfte, sondern eine verstärkte Politisierung der Gemeindepolitik, die hauptsächlich zur Wahrnehmung steigender Belastung der Gemeindeexekutive führt. Daneben ist auch die zunehmende Zahl von Sitzungen von Bedeutung, während eine längere Sitzungsdauer für die Gesamtbeurteilung der Belastung nicht relevant erscheint. Eine besonders hohe zeitliche Belastung ergibt sich auch, wenn mehr Sitzungen und mehr Diskussionen zusammenfallen (und der entsprechende interaktive Zusammenhang ist signifikant).

**Tabelle 6.15: Determinanten zunehmender zeitlicher Belastung der Gemeindeexekutive**

Ergebnisse einer multivariaten Varianzanalyse			
N: 2014 Gemeinden	Abhängige Variable:		
	Zunehmende zeitliche Belastung		
	Erklärte Varianz	df.	F-Wert
<b>Unabhängige Variablen:</b>			
- Einwohnerzahl (log.) (Kovariate)	1.0%	1	27.0*
- Haupteffekte	21.4%	4	139.3*
- mehr Sitzungen	3.8%	1	100.1*
- längere Sitzungen	0.2%	1	5.3
- mehr Diskussionen**	8.0%	2	103.6*
- Interaktive Effekte	0.7%	5	3.8*
- mehr Sitzungen *längere Sitzungen	0.1%	1	2.2
- mehr Sitzungen *mehr Diskussionen	0.5%	2	5.9*
- längere Sitzungen *mehr Diskussionen	0.0%	2	0.6
<b>Total erklärte Varianz</b>	<b>23.2%</b>	<b>12</b>	<b>50.4*</b>

\* sign. auf 1% (F-Test)

\*\* Zahl der Geschäfte, die zu Diskussionen Anlass geben: stark erhöht, leicht erhöht, gleich geblieben/vermindert

## 6.2.2 Entwicklung von Rekrutierungsproblemen

Angesichts zunehmender zeitlicher und oft auch politischer Beanspruchung durch ein kommunales Amt stellt sich die Frage, inwiefern die Rekrutierung von Kandidaten erschwert, namentlich in kleinen Gemeinden, die voll auf dem Milizprinzip basieren. Die Bereitschaft von Bürger/innen, sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stehen, ist einerseits von dem allgemeinen politischen Partizipation abhängig, und wie in Kapitel 3 aufgezeigt wurde, ist die Bereitschaft, sich für die Gemeinde zu engagieren, eher zurückgegangen. Andererseits ist zu erwarten, dass die Bereitschaft, ein kommunales Amt zu übernehmen, auch mit der wahrgenommenen Belastungen durch ein solches Nebenamt verhängt ist, und die obige Analyse liess vor allem für Exekutivämter für die meisten Gemeinden eine verstärkte Belastung erkennen.

Beide Faktoren zusammen (eher abnehmende politische Partizipation, zunehmende Belastung) lassen erwarten, dass die Rekrutierung qualifizierter Kandidat/innen für die Exekutive, aber auch für Ämter in Spezialkommissionen in vielen Gemeinden schwieriger geworden ist. Diese Vermutung wird durch die Antworten klar bestätigt:

Nach Aussagen von 66% aller Gemeindeschreiber ist es in den letzten 10 Jahren schwieriger geworden, für vakante Ämter der Gemeindeexekutive genügend qualifizierte Kandidat/innen



zu finden. Nur 4% der Gemeindeschreiber geben an, dass es heute leichter sei, während 31% diesbezüglich keine Veränderung sehen.

**Tabelle 6.16: Wahrnehmung von Rekrutierungsproblemen für Gemeindeexekutive und kommunale Spezialkommissionen**

A) Ist es in den letzten 10 Jahren leichter oder schwieriger geworden, für vakante Ämter der Gemeindeexekutive genügend qualifizierte Kandidaten zu finden?

	Total	Einwohnerzahl							
		bis 250	251- 500	501- 1000	1000- 2000	2001 5000	5001- 10'000	über 10'000	
N:	2021	416	362	381	344	320	116	82	
Antworten:									
- schwieriger geworden		66%	60%	60%	69%	68%	76%	66%	59%
- gleich geblieben	31%	37%	33%	27%	29%	23%	31%	39%	
- leichter geworden	4%	3%	7%	4%	3%	1%	3%	2%	

Differenzen zwischen Einwohnergrössenklassen sign. auf 1% (Ch-Square-Test)

B) Ist es in den letzten 10 Jahren leichter oder schwieriger geworden, für vakante Ämter in Spezialkommissionen genügend qualifizierte Kandidaten zu finden?

	Total	Einwohnerzahl						
		bis 250	251- 500	501- 1000	1000- 2000	2001 5000	5001- 10'000	über 10'000
N:	1958	378	349	376	341	318	115	81
Antworten:								
- schwieriger geworden	47%	47%	40%	52%	46%	51%	42%	43%
- gleich geblieben	49%	49%	54%	43%	52%	47%	53%	56%
- leichter geworden	4%	4%	6%	5%	2%	2%	5%	1%

Differenzen zwischen Einwohnergrössenklassen sign. auf 1% (Ch-Square-Test)

Der Ansicht, die Rekrutierung der Gemeindeexekutive sei in den letzten 10 Jahren schwieriger geworden, sind insbesondere Vertreter aus Gemeinden zwischen 500 bis 5000 Einwohner. Dieses Ergebnis erstaunt nicht, sind doch gerade in mittelgrossen Gemeinden die Anforderungen an ein solches Amt ausgesprochen hoch. Einerseits sind die inhaltlichen Aufgaben komplexer als in kleinen Gemeinden, andererseits steht den Gemeinderäten oft keine ausgebaute Verwaltung zur Verfügung (und die finanzielle Entschädigung ist oft geringer als etwa in grösseren Gemeinden oder Städten). In den kleinen Gemeinden lässt sich ein Gemeindeamt noch eher in der Freizeit ausüben und das Pflichtgefühl, etwas für seine Gemeinde zu tun, dürfte ausgeprägter sein. In den grossen Gemeinden und Städten sorgen teil- und vollzeitliche Anstellungsverhältnisse, Macht und Prestige für zusätzliche Anreize.

Häufige Rekrutierungsprobleme lassen sich auch bei den Spezialkommissionen feststellen, auch wenn die Situation hier etwas besser erscheint. In 47% der Gemeinden ist die entsprechende Kandidatensuche schwieriger geworden, in 49% etwa gleich geblieben und lediglich in 4% hat sich die Lage verbessert. Auch für die Neubestellung der Kommissionen bestätigen sich in groben Zügen die bei der Exekutive beschriebenen Unterschiede je nach Gemeindegrösse. Da die Kommissionsarbeit einerseits weniger aufwendig ist, andererseits aber auch weniger prestigeträchtig ist, beeinflusst hier das mit der Gemeindegrösse verknüpfte Rekrutierungspotential noch stärker das Angebot an Kandidat/innen.

Insgesamt kämpfen recht viele kleine bis grosse Gemeinden mit Nachwuchsproblemen, und die Rekrutierungsprobleme haben sich in vielen Gemeinden in den letzten 10 Jahren sichtbar verschärft. So schreckt die erhöhte Belastung und Beanspruchung kommunaler Ämter viele Bürger/innen ab, umso mehr, als sich bei erhöhten Anforderungen sachgemäss der Kreis qualifizierter Kandidat/innen reduziert. So hat sich in 75% der Gemeinden, in denen die zeitliche Belastung der Gemeindeexekutive stark zugenommen hat, auch die Rekrutierung von qualifizierten Kandidaten für dieses Amt erschwert. In Gemeinden mit leichter Zunahme der Belastung sind es 61%. In (den wenigen) Gemeinden ohne Zunahme der Belastung sind es allerdings immer noch 52% (was darauf verweist, dass die Rekrutierungsprobleme vielfach zwar durch die verstärkte Belastung verschärft werden, jedoch meist auch noch andere Ursachen haben. So lässt sich die These vertreten, dass geringes politisches Interesse und politische Apathie die Besetzung kommunaler Ämter erschwert. Als weitere These lässt sich postulieren, dass geringe lokale Verwurzelung aufgrund eines hohen Anteils an Neuzuzüger oder Berufspendler, denselben Effekt ausübt.

**Tabelle 6.17: Entwicklung von aktiver Beteiligung an Gemeindeversammlungen und Rekrutierungsprobleme**

Entwicklung in den letzten 10 Jahren: Schwieriger geworden, qualifizierte Kandidaten zu finden für:

		Gemeindeexekutive	Spezialkommissionen
Aktive Beteiligung an der Gemeindeversammlung:		N:	
- zugenommen	361	58%	41%
- gleichgeblieben	1134	65%	43%
- abgenommen	392	75%	55%
- keine Gemeindevers.	94	56%	40%
Eta		.12*	.11*
*sign. auf 1%.			

Die erste These wird insofern bestätigt, als primär jene Gemeinden Rekrutierungsprobleme kennen, in denen die aktive Beteiligung an der Gemeindeversammlung rückläufig war. Dies gilt namentlich für die Rekrutierung qualifizierter Kandidat/innen für die Gemeindeexekutive. Diese Beziehung schwächt sich etwas ab, wenn die Einwohnerzahl kontrolliert wird (da primär kleine Gemeinden eine hohe politische Partizipation aufweisen), sie bleibt jedoch signifikant. Allerdings ist ebenfalls festzuhalten, dass sich selbst bei erhöhter politischer Partizipation die Rekrutierungsprobleme in vielen Gemeinden verschärft haben.

Die zweite These findet nur eine schwache Unterstützung. Weder der Anteil an Neuzugezogenen noch eine starke Zunahme von Neuzuzüglern sind signifikant mit der Wahrnehmung von Rekrutierungsproblemen assoziiert. Die Vermutung, dass viele Neuzuzüger die Kandidatensuche erschweren, wird nicht bestätigt. Es zeigt sich einzig eine leichte Tendenz, dass ausgesprochene Wegpendler-Gemeinden mehr Schwierigkeiten haben, die Gemeindeexekutive zu bestimmen. Während im Durchschnitt aller Gemeinden es 66% schwieriger finden, qualifizierte Kandidat/innen zu finden, sind es bei den ausgesprochenen Wegpendler-Gemeinden 73%. Berufliche Wegpendler identifizieren sich zum einen oftmals weniger mit ihrer Wohngemeinde, zum anderen erschwert berufliches Pendeln die Übernahme lokaler Ämter.

Die aktuellen Entwicklungen (erhöhte Ansprüche an Gemeindeexekutive, eher schwindende Bindung an traditionelle lokale Amtsfunktionen) dürften dazu führen, dass sich die Rekrutierungsprobleme auch inskünftig sicherlich nicht entschärfen. Inwiefern es möglich ist, den Anreiz für die Übernahme kommunaler (Neben)-Ämter durch erhöhte finanzielle Entschädigung oder durch die Mobilisierung neuer Gruppen (Frauen, Rentner) zu stärken, ist in der aktuellen Diskussion umstritten.

### **6.2.3 Spezialbehörden und ständige Kommissionen**

Durch die Schaffung von Kommissionen und Spezialbehörden - die funktional differenzierte Aufgaben unter Umständen sogar in eigener Entscheidungskompetenzen ausüben - lassen sich die Vorteile funktionaler Spezialisierung instrumentalisieren. Dies ist vor allem bei jenen Funktionsbereichen sinnvoll, die klar abgrenzbare Aufgabenbereiche umfassen. Weitere Vorteile von Spezialkommissionen liegen darin, dass dadurch eine fachlich abgestützte Mitwirkung von Bürger/innen und Experten möglich ist (und sehr viele Kommissionen sind gerade dadurch charakterisiert, dass sie sowohl Behörden-, Parteien- und Fachvertreter einschliessen). Der Nachteil von ständigen Kommissionen und Spezialbehörden liegt allerdings in der Gefahr von Koordinationsproblemen und im möglichen Verlust einheitlicher politischer Kontrolle, namentlich dort, wo sich Aufgabenbereiche stark überschneiden.

In jedem Fall sind Kommissionen und Spezialbehörden in den Schweizer Gemeinden weit verbreitet. Teilweise entspricht sie einer langjährigen Tradition der Verankerung von Nebenbehörden für wichtige kommunale Aufgaben (wie Schulpflegen, Fürsorgebehörden, Vormundschaftsbehörden). In diesen Bereichen geniessen diese Nebenbehörden zumindest in einigen Kantonen selbständige Entscheidungskompetenzen. So sind etwa Schulpflegen vielerorts eigenständig für die Wahl neuer Lehrkräfte zuständig, und in diversen Kantonen entscheiden Fürsorgebehörden selbst über die Gewährung von Sozialhilfe. Gemäss Gesetz haben auch Vormundschaftsbehörden weitgehende Kompetenzen (wobei etwa in Bergkantonen die Vormundschaftsbehörden kreis- bzw. bezirkswise organisiert sind).

In anderen Fällen haben Spezialkommissionen eher die Funktion einer Kontrollinstanz gegenüber der Gemeindeexekutive, und entsprechend kennen die meisten Gemeinde eine spezielle Rechnungsprüfungskommission).

Neue Spezialkommissionen wurden in den letzten zehn Jahren vor allem in jenen Bereichen eingeführt, die aufgrund ihres hohem Bedarf an Experten und ihrer hohen politischen Sensibilität eine Kombination von politischen und fachlichen Interessen erfordern. So entstanden namentlich bei der Orts- und Raumplanung sowie beim Umweltschutz vielerorts neue ständige Kommissionen. In den meisten Fällen haben diese Kommissionen jedoch primär beratenden Charakter. Ortsplanungs- oder Umweltschutzkommissionen mit eigener Entscheidungskompetenzen sind selten.

Auffallend ist zudem, wie selten einmal bestehende Kommissionen aufgelöst werden, und in den meisten Gemeinden nahm die Proliferation von Kommissionen noch weiter zu. Teilweise ergibt sich damit eine Aufsplitterung der Behördenorganisation, die ihrerseits die Leistungsfähigkeit eher reduziert als erhöht.

**Tabelle 6.18: Ständige Kommissionen und Spezialbehörden nach Funktionsbereichen**

Ständige Kommissionen und Spezialbehörden auf kommunaler Ebene

Funktionsbereich	nicht vorhanden*	vor 1984 entstanden	nach 1984 entstanden	nach 1984 aufgelöst	selbst. Kompetenzen
Finanzen/Steuern	37%	58%	5%	4%	13%
Rechnungsprüfung	25%	72%	3%	0%	16%
Geschäftsprüfung	58%	40%	2%	0%	7%
Orts- & Raumplanung	45%	33%	22%	4%	4%
Ortsbildschutz	83%	11%	6%	1%	4%
Umwelt-/Naturschutz	66%	14%	20%	1%	6%
Strassen/Verkehr	72%	23%	5%	1%	5%
Bauwesen	43%	50%	7%	2%	11%
Fürsorge	55%	40%	5%	1%	18% <sup>1</sup>
Vormundschaft	65%	33%	2%	0%	17% <sup>2</sup>
Wirtschaftsförderung	92%	5%	3%	0%	3%
Jugendfragen	85%	8%	7%	1%	4%
Frauenfragen	97%	2%	1%	0%	3%
Kultur	76%	16%	8%	1%	5%
Sport/Freizeit	79%	15%	6%	1%	4%
Schule	36%	62%	2%	1%	23%

\* auf kommunaler Ebene. Überkommunale Kommissionen und Spezialbehörden (z.B. kreisweise organisierte Vormundschaftsbehörde) sind hier nicht berücksichtigt.

Sachgemäss ist die Zahl von ständigen Kommissionen und Spezialbehörden eng mit der Gemeindegrösse assoziiert. Allerdings haben schon die kleinsten Gemeinden zwischen 3-4 Kommissionen und Spezialbehörden (vielfach aufgrund kantonaler und eidgenössischer Vorgaben. Mit zunehmender Gemeindegrösse nimmt die absolute Zahl sachgemäss deutlich zu. Die Zunahme ist allerdings - wie die durchschnittl. Zahl der Kommissionen pro 100 Einwohner aufzeigt - disproportional zur Entwicklung der Gemeindegrösse. Die Ausdifferenzierung von (funktionsspezifischen) Gremien verläuft somit nicht parallel zur Ausdifferenzierung der kommunalen Verwaltung (wie dies in Kap. 8 dargestellt wurde). Dies ist ein wichtiger Indikator dafür, dass (fachspezifische) Kommissionen vielfach substitutiv (und nicht additiv) zum Ausbau professioneller Verwaltung fungieren. Ständige Kommissionen können gerade für

<sup>1</sup> Gemäss Antworten auf Frage 45 haben 29% aller Fürsorgekommissionen Entscheidungskompetenzen

<sup>2</sup> Gemäss gesetzlichen Vorgaben muss jede Gemeinde eine Vormundschaftsbehörde aufweisen bzw. einer Vormundschaftsbehörde angeschlossen sein. Diese Vormundschaftsbehörde hat gesetzlich immer eigene Entscheidungskompetenzen. Die Antworten der Befragten geben in diesem Bereich kein adequates Bild, vor allem weil in diversen Kantonen Vormundschaftsbehörden entweder regional organisiert sind (Kanton Graubünden: Kreisweise) oder Vormundschafts- und Fürsorgebehörden fusioniert sind (z.B. in vielen Gemeinden des Kanton Berns).

kleinere und mittelgrosse Gemeinden eine Strategie darstellen, die Berufsverwaltung relativ klein zu halten, ohne auf fachspezifische Spezialisierung zu verzichten. Gleichzeitig erleichtert ein solches System die Beibehaltung des Milizsystems (vgl. Geser 1986: 171ff).

Die Angaben in Tabelle 6.18 bestätigen nochmals, dass in den letzten zehn Jahren insgesamt mehr als doppelt so viele ständige Kommissionen entstanden als aufgelöst wurden. Einzig in den Städten halten sich neu entstandene und aufgelöste Kommissionen in etwa die Waage.

**Tabelle 6.19: Zahl von ständigen Kommissionen und Spezialbehörden nach Gemeindegrösse**

	Total	Einwohnerzahl						
		bis 250	251-500	501-1000	1000-2000	2001-5000	5001-10'000	über 10'000
N:	1780	334	306	336	312	300	113	79
Zahl ständiger Komm./ Spezialbehörden im Durchschnitt	9.1	3.5	5.1	7.3	9.8	13.9	18.6	21.4
davon:								
- nach 1984 entstanden	1.5	0.7	0.9	1.4	1.6	2.1	2.6	2.8
Seit 1984 aufgelöst	0.6	0.2	0.2	0.5	0.5	0.9	1.4	2.4
Ständige Komm./Spezial- behörden pro 100 Einw.	1.2	2.8	1.4	1.0	0.7	0.5	0.3	0.1

### **6.3. KOOPERATIONEN MIT ANDEREN GEMEINDEN UND MIT PRIVATEN**

Im folgenden werden zwei bedeutsame Formen 'grenzüberschreitender Zusammenarbeit' vorgestellt und diskutiert: Zum ersten wird die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in Form von Zweckverbänden oder anderen vertraglichen Vereinbarungen analysiert. Zum zweiten wird die Kooperation mit privaten Experten und Firmen untersucht. In beiden Fällen handelt es sich um Kooperationsformen, die in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen haben und die auch in Zukunft zentral sein werden.

#### **6.3.1 Kooperationen mit anderen Gemeinden (Zweckverbände usw.)**

Es gibt - vor allem für kleine Gemeinden - eine Reihe von Gründen, weshalb eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden bzw. sogar ein Zusammenschluss mit Nachbargemeinden sinnvoll sein kann:

a) Die entsprechende Aufgabe überschreitet die traditionellen Gemeindegrenzen. Historisch festgelegt entsprechen die kommunalen Grenzziehungen immer weniger den wirtschaftlichen und räumlichen Gegebenheiten einer hoch arbeitsteiligen Gesellschaft. Die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verflechtungen lokaler Räume haben sich in den letzten Jahrzehnten markant verstärkt, und dies nicht allein in Agglomerationsgebieten. Aufgrund hoher Mobilität (Pendelverkehr, Tourismus, Standortdynamik von Wirtschaftsunternehmen) sind auch vormals ländliche Gemeinden und Berggebiete davon betroffen. Die funktionalen Verflechtungen betreffen zudem heute nicht allein traditionell grenzüberschreitende Funktionen (wie etwa Wasserversorgung), sondern zunehmend mehr auch soziale und kulturelle Dienstleistungen.

b) Die Gemeinde ist zu klein, um die entsprechenden Aufgaben in professioneller Weise erfüllen zu können. Durch eine Kooperation verschiedener (Klein)-Gemeinden können sowohl administrative Grössenvorteile (etwa im EDV-Bereich) als auch eine erhöhte Professionalität erreicht werden. So sind etwa im sozialen und gesundheitspolitischen Bereich regionale Sozial- und Beratungsstellen häufig, weil damit ein professionelles Beratungsangebot auch für die Bevölkerung kleiner Gemeinden sichergestellt werden kann.

c) Das Einzugsgebiet der Gemeinde bzw. die Einwohnerzahl ist zu gering, als dass sich die Errichtung einer entsprechend teuren Infrastruktur - wie etwa Kläranlage, Spital, Altersheim usw. - lohnen würde. Durch einen Zusammenschluss verschiedener Gemeinden lassen sich Angebot und Nachfrage besser aufeinander abstimmen. Gleichzeitig wird eine Duplikation von Angeboten vermieden, was insgesamt kostengünstiger ist.

Gegen eine überkommunale Kooperation oder gar eine Delegation von Aufgaben etwa an einen Zweckverband sprechen primär politische Gründe (Angst vor Autonomieverlust). Es ist

allerdings darauf hinzuweisen, dass es Formen von Zweckverbänden oder von Zusammenarbeitsverträgen gibt, die zwar eine Delegation fachspezifischer Funktionen, nicht jedoch einen politischen Autonomieverlust beeinhalteten. In der Tat sind die heute feststellbaren Kooperationsformen zwischen Gemeinden sowohl rechtlich als auch organisatorisch sehr vielfältig (wie dies etwa im Bereich regionaler Sozialdienste deutlich wird, vgl. Höpflinger/Wyss 1994).

Die überwiegende Mehrheit aller Schweizer Gemeinden hat heute via vertraglicher Abmachungen (Zweckverbände, Zusammenarbeitsverträge, Anschlussverträge u.ä.) eine regelmäßige Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verankert. Nur 8% aller befragten Gemeinden sind ohne institutionelle Kooperation. Am häufigsten ist dies bei Kleingemeinden der Fall.

Die Zahl der Vereinbarungen variiert sachgemäss mit der Grösse einer Gemeinde, aber auch Kleingemeinden sind durchschnittlich heute an gut 5 interkommunalen Vereinbarungen beteiligt. Ein beträchtlicher Teil dieser Vereinbarungen sind allerdings erst in den letzten zehn Jahren eingeführt worden. Die zunehmende wirtschaftliche und ökologische Verflechtung kommunaler Aufgaben hat zu einer verstärkten Ausbreitung interkommunaler Zusammenarbeit geführt, wodurch das ursprüngliche föderalistische Prinzip durch eine wesentliche neue Komponente ergänzt wurde. Jedenfalls ist der Trend zu einem kooperativem Föderalismus unverkennbar.



**Tabelle 6.20: Interkommunale Kooperation nach Gemeindegrösse: Beteiligung an Zweckverbänden und anderen Verträgen**

Einwohnerzahl:	N:	% -Gemeinden, die an solchen Vereinbarungen beteiligt sind	Durchschnittliche Zahl solcher Vereinbarungen:		
			Total	nach 1984 geschaffen	
bis 250 Einw.	431	85%	4.9	2.2	(45%)
251-500 Einw.	378	87%	5.8	2.4	(41%)
501-1000 Einw.	393	92%	6.5	2.5	(38%)
1001-2000 Einw.	349	95%	6.7	2.4	(36%)
2001-5000 Einw.	322	95%	6.9	2.2	(32%)
5001-10'000 Einw.	123	95%	8.0	2.1	(26%)
über 10'000 Einw.	84	95%	9.2	3.8	(41%)
Eta		.14*	.20*	.10*	

\*= sign. auf 1%

Allerdings ist die interkommunale Kooperation stark funktionsspezifisch geprägt. Die funktionsspezifische Gestaltung interkommunaler Kooperation wird darin sichtbar, dass die Interkorrelationen zwischen dem Vorhandensein von Zweckverbänden und/oder anderen vertraglichen Abmachungen bei verschiedenen Funktionsbereichen sehr gering sind. Es gibt dazu nur zwei Ausnahmen:

- a) Gemeinden mit Zweckverbänden im Bereich der Einwohnerkontrolle haben häufig auch eine regionale Kooperation im EDV-Bereich sowie bei der allgemeinen Verwaltung. Allerdings sind interkommunale Vereinbarungen gerade in diesen Aufgabenbereichen selten.
- b) Gemeinden mit Zweckverbänden mit Spital- und Pflegebereich haben häufig auch entsprechende Kooperationen in der ambulanten Pflege (Spitex) sowie bei Altersheimen, da akute und ambulante Pflege sowie Altersbetreuung eng verknüpfte Aufgabenbereiche sind, die am besten durch interdisziplinäre und polyvalente Dienste (wie z.B. sozio-medizinische Zentren) erfüllt werden können.

Die Verbreitung und Häufigkeit von Zweckverbänden oder anderen Vereinbarungen variiert jedenfalls je nach Funktionsbereich, wie in der nachfolgenden Tabelle 6.21 deutlich wird.

**Tabelle 6.21: Interkommunale Kooperation nach Funktionsbereichen:  
Zweckverbänden und andere vertragliche Abmachungen**

N: 2029 Gemeinden	% -Gemeinden mit vertragl. Abmachungen		
	Insgesamt	nach 1984 aufgenommen	mit Zweckverbänden
Funktionsbereiche:			
1. Feuerwehr	35	13	9
2. Abfuhrwesen	53	1 *	39 *
3. Öffentl. Verkehr	28	10 *	9 *
4. Orts-, Zonen-, Regionalplanung	30	5 *	21 *
5. Baubewilligungsverfahren	4	1	1
6. Wasserversorgung	46	10 *	24
7. Kanalisation	57	11 *	47 *
8. Fürsorge/Sozialwesen	40	16 *	25 *
9. Spitäler/Pflegeheime	59	9 *	40 *
10. Altersheime/-siedlungen	50	14 *	30 *
11. Ambulante Pflegedienste/Spitex	42	21 *	25 *
12. Schule	69	11 *	36 *
13. Allgem. Verwaltung/Kanzlei	3	1	1
14. EDV	9	4 *	2
15. Einwohnerkontrolle	3	1	1
16. Zivilschutz	47	13 *	27 *
17. Forstwesen	29	1 *	12 *

\* Unterschiede zwischen Gemeindegrössenklassen sign. auf 1%.

Zweckverbände und vertragliche Abmachungen mit anderen Gemeinden sind einerseits bei ökologisch relevanten Bereichen, wie Abfuhrwesen, Wasserversorgung, Kanalisation u.a., recht häufig (und sie weisen oft eine langjährige Tradition auf). In diesen Bereichen überschreiten die entsprechenden Aufgaben sachgemäss häufig die traditionellen Gemeindegrenzen, und in diesem Sinne widerspiegelt die interkommunale Zusammenarbeit die starke (und zunehmende) ökologische Verflechtung moderner Gesellschaften. In diesen Bereichen sind die grössenbedingten Unterschiede weniger ausgeprägt bzw. insignifikant, da die wechselseitige räumliche Verflechtung verschiedener Gemeinden und weniger die Gemeindegrösse an sich die entscheidende Variable darstellt.

Andererseits sind Zweckverbände auch in gesundheits- und sozialpolitischen Bereichen (Sozialwesen, Spital- & Pflege, Altersheimen, Schulen) häufig. In diesen Funktionsbereichen ist die zur Erfüllung der Aufgaben notwendige Professionalisierung oft nur in Kooperation mit anderen Gemeinden möglich (weil z.B. innerhalb der Gemeinden die Fallzahlen zu gering sind). Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Häufigkeit von Zweckverbänden speziell in gesundheits- und sozialpolitischen Bereichen teilweise negativ oder kurvenlinear mit der Einwohnerzahl verknüpft ist. Im Gegensatz zur ersten Funktionsgruppe (Abfuhrwesen, Wasserversorgung) - wo Aspekte grenzüberschreitender Verflechtungen im Vordergrund stehen -

sind es hier primär Gründe professioneller Aufgabenerfüllung, die zur interkommunalen Kooperation führen. Auf entsprechende Zweckverbände und Abmachungen angewiesen sind an und für sich am ehesten kleine bis mittelgrosse Gemeinden, die zu klein sind, um hochprofessionelle und spezialisierte soziale und gesundheitspolitische Leistungen intern auszudifferenzieren. Ein beträchtlicher Anteil der entsprechenden Vereinbarungen entstand nach 1984. So sind beispielsweise gut 50% aller vertraglichen Abmachungen im Bereich der ambulanten Pflegedienste und des Spitex jünger als 10 Jahre.

Ab welcher Gemeindegrösse interne professionelle Strukturen in Frage kommen, hängt davon ab, in welchem Masse alternative Leistungsstrategien vorliegen bzw. erlaubt sind, etwa in dem Sinne, dass staatliche Aufgaben im Milizsystem geführt werden können bzw. dürfen. Interessant ist etwa der Vergleich von Schule versus Sozialwesen: Die Schulausbildung muss in jedem Fall professionell - durch ausgebildete Lehrer/innen - geführt werden. Dies zwingt Kleingemeinden dazu, entsprechende Zweckverbände oder Vereinbarungen (z.B. gemeinsame Oberstufe) einzuführen. Sozialhilfe hingegen kann in Gemeinden mit wenig Sozialfällen im Milizsystem geführt werden. Regionale Sozialhilfestellen drängen sich an und für sich erst auf, wenn die vorliegenden Sozialprobleme (z.B. aufgrund ihrer Komplexität) professioneller Lösung bedürfen, der Aufbau eines rein kommunalen Sozialdienstes jedoch aufgrund der Kleinheit der Gemeinde nicht sinnvoll erscheint (vgl. Höpflinger/ Wyss 1994).

Selten ist eine interkommunale Kooperation auch bei kommunalen Funktionsbereichen, die stark politischen Charakter aufweisen, wodurch die politische Gemeindeautonomie besonders stark betont wird. So ist etwa eine interkommunale Kooperation bei Baubewilligungsverfahren die Ausnahme. Obwohl bei administrativen Aufgaben funktionale Grössenvorteile unzweifelhaft sind, werden viele dieser Aufgaben (Allgemeine Verwaltung, EDV, Einwohnerkontrolle) immer noch weitgehend gemeindeintern erfüllt. Dies hat damit zu tun, dass eine eigenständige kommunale Verwaltung zu den Kernstücken kommunaler Autonomie gehört, auf die nur ungern verzichtet wird.

Die Untersuchung der Frage, welche strukturellen Faktoren (Reichtum, demographische Struktur, Modernität) einer Gemeinde die Häufigkeit interkommunaler Kooperationen erhöhen, ist vor allem in negativer Hinsicht bemerkenswert: Die kommunalen Strukturdimensionen bestimmen die generelle Häufigkeit vertraglicher interkommunaler Zusammenarbeit kaum. Darin widerspiegelt sich einerseits die vorher angeführte funktionsspezifische Gestaltung interkommunaler Zusammenarbeit (womit für jeden Funktionsbereich andere Struktur-faktoren bedeutsam sind und sich momentan noch kaum eine Generalisierung interkommunaler Zusammenarbeit ergibt). Andererseits steht zu erwarten, dass eine interkommunale Kooperation definitionsgemäss nicht allein von den strukturellen Gegebenheiten der Einzelgemeinden geprägt wird. So setzt eine interkommunale Zusammenarbeit gleichgesinnte und eventuell auch strukturell ähnlich gelagerte Nachbargemeinden voraus.

Starke funktionale Verflechtungen von Gemeinden - etwa im Rahmen von Agglomerationsbildungen - erzwingen ebenfalls eine verstärkte Kooperation. Dieser Sachverhalt kommt

empirisch darin zum Ausdruck, dass die Nähe einer Gemeinde zu einem städtischen Zentrum (Grossstadt) signifikant positiv mit der Zahl interkommunaler Vereinbarungen assoziiert ist. Eine Überprüfung dieser Beziehung nach Gemeindegrösse lässt allerdings erkennen, dass diese Beziehung primär für mittelgrosse Gemeinden (mit 2000 bis 5000 Einwohner). Einzig bei dieser Gemeindegruppe zeigt sich eine deutlich signifikante Beziehung zwischen Nähe zu einer Grossstadt (mit über 100'000 Einwohnern) und der Zahl interkommunaler Vereinbarungen ( $r: .21$ ,  $N: 285$ ).

Neben räumlich-strukturellen Aspekten (Agglomerisierung u.a.) dürfte die (institutionalisierte) Kooperation zwischen Gemeinden allerdings auch von den übergeordneten Instanzen (Kanton, Bund) beeinflusst werden.

So lässt sich vermuten, dass die Verankerung interkommunaler Strukturen erleichtert wird, wenn der Bund zwingende Vorschriften erlässt. Vollzugsföderalismus dürfte vor allem kleine und mittelgrosse Gemeinden zur Zusammenarbeit zwingen, etwa wenn professionelle Kompetenzen vorgeschrieben werden, die diese Gemeinden nicht intern bereitstellen können.

In verschiedenen Kantonen nimmt zudem der Kanton insofern eine aktive Rolle ein, als er Zweckverbände von Gemeinden mitfinanziert bzw. die von regionalen Einrichtungen geleisteten Dienste subventioniert. Ein ausgebauter kantonaler Finanzausgleich kann ebenfalls ein bedeutsamer Faktor bei der Einrichtung und Verankerung interkommunaler Strukturen sein, speziell in sozial- und gesundheitspolitischen Bereichen (da damit finanzpolitische Konkurrenzen vermieden werden und sich bei ausgebautem Finanzausgleich zudem oft die Richtlinienkompetenz des Kantons erhöht).

Auf der anderen Seite lässt sich aber auch postulieren, dass bei starker Stellung des Kantons die Kooperation zwischen Gemeinden an Relevanz einbüsst, da damit das Verhältnis zwischen kommunaler und kantonaler Ebene bedeutsamer wird als die Kooperation zwischen Gemeinden (Substitutionsthese).

In jedem Fall ist zu erwarten, dass die Häufigkeit und Form von Zweckverbänden usw. stark von staatspolitischen Rahmenbedingungen und kantonalen Traditionen geprägt ist.

Diese Vermutung wird durch die ausgeprägten Unterschiede zwischen den Sprachregionen unterstützt. So sind Zweckverbände in der französischsprachigen Schweiz deutlich weniger häufig als in der deutschsprachigen Schweiz. Dies hat weniger mit einer stärkeren Betonung der Gemeindeautonomie in der Westschweiz zu tun, als mit der Tatsache, dass in den meisten Westschweizer Kantonen der Kanton eine stärkere Rolle spielt als in vielen Kantonen der Deutschschweiz. Durch die oft enge und direkte Kooperation von Gemeinden und Kanton bzw. die Kantonalisierung verschiedener staatlicher Funktionen verliert die mittlere, regionale Ebene an Bedeutung.

**Tabelle 6.22: Zweckverbände nach Sprachregion**

	N:	Sprache der Mehrheit der Bevölkerung			Eta
		französisch	italienisch	deutsch	
Durchschnittliche Zahl von Funktionsbereichen mit Zweckverbänden		589	187	1197	
%-Gemeinden mit Zweckverband:					
- Feuerwehr		10	18	8	.10*
- Abfuhrwesen		7	57	52	.43*
- Öffentlicher Verkehr		5	3	12	.13*
- Orts-, Regionalplanung		5	6	33	.32*
- Baubewilligungsverfahren		1	0	1	.04
- Wasserversorgung		21	16	28	.10*
- Kanalisation		22	46	61	.35*
- Fürsorge/Sozialwesen		18	11	32	.18*
- Spital/Pflegeheim		25	20	50	.26*
- Altersheim/-siedlung		14	34	36	.22*
- Ambulante Pflege/Spitex		21	35	25	.08*
- Schule		35	48	34	.09*
- Verwaltung/Kanzlei		1	1	2	.05
- EDV		3	1	2	.05
- Einwohnerkontrolle		2	1	1	.01
- Zivilschutz		15	58	27	.26*
- Forstwesen		12	9	12	.03

Die Detailanalyse lässt allerdings deutlich werden, dass die regionalen Unterschiede teilweise funktionsspezifisch variieren, was die These einer funktional differenzierten Kooperationsstruktur erhärtet. Besonders krasse Unterschiede zwischen West- und Deutschschweiz zeigen sich in ökologisch sensiblen Bereichen (Abfuhrwesen, Kanalisation, Orts-, Regionalplanung) sowie in sozialen und gesundheitspolitischen Bereichen (Fürsorge, Spitalwesen). Dies hängt damit zusammen, dass Sozial- und Spitalwesen in der Westschweiz häufig kantonal organisiert sind. Wenig Unterschiede zwischen West- und Deutschschweiz zeigen sich hingegen im Spitex- und Schulbereich. In diesen Bereichen (aber auch beim Zivilschutz) kennt das Tessin die stärkste Verbreitung von Zweckverbänden.

Hinter den allgemeinen regionalen Unterschieden verbergen sich sachgemäss massive kantonale Differenzen, und zwar sowohl in der Deutschschweiz als auch in der Westschweiz. Vergleichsweise viele Zweckverbände kennen grössere, heterogen aufgebaute Deutschschweizer Kantone mit urbanen Zentrum (Zürich, Bern, Luzern) sowie die grösseren Bergkantone (Graubünden, Tessin, Wallis). In heterogen aufgebauten urbanen Kantonen zwingt die interkommunale Heterogenität speziell die Gemeinden im Einzugsbereich grosser urbaner Zentren zur stärkeren interkommunalen Kooperation, um die verstärkte sozio-ökonomische

Verflechtung mit den traditionellen kommunalen Grenzziehungen kompatibel zu halten. In den grösseren, multikulturellen Bergkantonen, wie beispielsweise Graubünden und Wallis, erlaubt einzig interkommunale Kooperation - oft vom Kanton unterstützt - einen regionalen Ausgleich staatlicher Angebote. So hat etwa der Kanton Graubünden im Fürsorgewesen eine systematische Regionalisierung durchgesetzt, und im Kanton Wallis garantieren regionale sozio-medizinische Zentren dafür, dass auch Einwohner von Kleinstgemeinden eine professionelle sozio-medizinische Betreuung erfahren.

Vergleichsweise wenig Zweckverbände haben die Stadtkantone (Basel-Stadt, Genf) und kleinere, homogene Bergkantone, in denen die Gemeindeautonomie eine besonders feste Tradition aufweist. Vergleichsweise wenig Zweckverbände lassen sich aber auch in den beiden Westschweizer Kantonen Waadt und Neuenburg beobachten (zwei Kantone, in denen zentralstaatliche Strukturen aufgrund ihrer historischen Entstehungsbedingungen besonders verankert sind).

**Tabelle 6.23: Zweckverbände im Kantonsvergleich**

	Gemeinden:	Anzahl Funktionsbereiche mit Zweckverbänden (Mittelwert)
Zürich	132	5.1
Bern	282	4.6
Luzern	73	4.4
Uri	12	(2.1)
Schwyz	25	1.8
Obwalden	6	(2.0)
Nidwalden	11	(3.8)
Glarus	24	3.0
Zug	9	(1.1)
Fribourg	175	3.0
Solothurn	88	3.5
Basel-Stadt	3	(0.0)
Basel-Land	55	3.1
Schaffhausen	21	2.0
Appenzell-Ausserrhoden	15	5.1
Appenzell-Innerrhoden	5	(1.6)
St. Gallen	70	3.3
Graubünden	157	5.0
Aargau	167	3.4
Thurgau	77	4.1
Tessin	170	3.7
Waadt	262	1.6
Wallis	107	3.5
Neuenburg	46	1.8
Genf	26	1.4
Jura	64	2.6
Eta		.42*

Neben kantonalen Traditionen in der Betonung der Gemeindeautonomie dürfte - wie erwähnt - auch die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden die Bereitschaft zu interkommunalen Vereinbarungen bzw. Zweckverbänden beeinflussen. Ein Hinweis in dieser Richtung zeigt sich in einer deutlichen Korrelation ( $r=.51$ ,  $N: 26$  Kantone) zwischen der durchschnittlichen Zahl von Funktionsbereichen mit Zweckverbänden in den Kantonen und dem Anteil der Gemeinden an den Ausgaben von Kanton und Gemeinden für 'Soziale Wohlfahrt' 1990. Je weniger der Kanton direkt interveniert, desto eher wird Kooperation auf interkommunaler Ebene gesucht, wogegen bei direkter Intervention des Kantons die interkommunale Zusammenarbeit durch die direkte Beziehung Kanton-Gemeinde substituiert wird. Wie vorher postuliert, sollte hingegen das Vorhandensein eines ausgebauten kantonalen Finanzausgleichs die interkommunale Kooperation erleichtern (da damit Konflikte um

Kostenbeteiligungen entschärft werden). In diesem Rahmen lässt sich auch die These vertreten, dass Gemeinden, die auf Finanzzuschüsse angewiesen sind, eher kooperieren, als Gemeinden, die finanziell unabhängig sind.

**Tabelle 6.24: Stellung der Gemeinde in bezug auf Finanzausgleich**

Stellung der Gemeinde:	Finanzausgleich besteht			Kein Finanzausgleich	
	positiv	neutral	negativ		Eta
N:	868	422	515	159	
Durchschnittliche Einwohnerzahl	1221	3746	3557	988	.13*
Durchschnittliche Zahl von Funktionsbereichen:					
- mit vertraglicher Zusammenarbeit	6.2	6.7	6.3	4.8	.14*
- mit Zweckverbänden	3.7	3.3	3.9	2.3	.15*

Stellung der Gemeinde im Finanzausgleich:

positiv: Gemeinde erhält Geld aus dem Finanzausgleich

neutral: Gemeinde zahlt nichts, erhält nichts

negativ: Gemeinde zahlt Geld in den Finanzausgleich

Der oben angeführte Gemeindevergleich bestätigt zumindest die erste Vermutung: Gemeinden in Kantonen ohne Finanzausgleich kennen deutlich weniger Zweckverbände oder interkommunale Verträge als Gemeinden in Kantonen mit Finanzausgleich, und dies obwohl diese Gemeinden im Durchschnitt kleiner sind. Es scheint, dass ein Finanzausgleich interkommunale Kooperation fördert. Allerdings kann auch argumentiert werden, dass in Kantonen mit starker Betonung der Gemeindeautonomie sowohl ein Finanzausgleich als auch eine interkommunale Zusammenarbeit auf starke Widerstände stossen.

Die Stellung im Finanzausgleich scheint weniger relevant zu sein. Es lässt sich jedenfalls nicht eindeutig feststellen, dass Gemeinden, die Geld aus dem Finanzausgleich erhalten, eher zu überkommunaler Zusammenarbeit neigen als Gemeinden, die Geld in den Finanzausgleich einzahlen.

Interkommunale Kooperation hat in den letzten Jahren eindeutig an Bedeutung gewonnen. Demgemäss lässt sich ein klarer Trend in Richtung eines verstärkten 'Kooperationsföderalismus' festhalten. Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ist allerdings stark funktionspezifisch (und damit nur selten generalisiert). Von grosser Bedeutung sind diesbezüglich regionale und kantonale Unterschiede in der Betonung der Gemeindeautonomie und im Verhältnis von Kanton und Gemeinden.



### 6.3.2 Zusammenarbeit mit privaten Büros und Experten

Während in den 1960er und 1970er Jahren eine ausgeprägte Trennung von Staat und Privatwirtschaft betont wurde, hat sich die Diskussion seit den 1980er Jahren verlagert. Zum einen wurde im Rahmen einer verstärkten 'Privatisierung' staatlicher Unternehmungen die Stellung des Staates ganz allgemein hinterfragt: Inwiefern können und sollen bisher staatlich organisierte Aufgaben nicht durch private Unternehmen bewältigt werden? Effizienzvorteile, aber auch eine verstärkte Konkurrenz bei privater Produktion von Gütern sind die häufigsten Argumente für eine Privatisierung staatlicher Aufgaben.

Im Rahmen der Diskussion einer Privatisierung bisher staatlich erbrachter Güter und Dienstleistungen erhalten auch neue Formen einer Zusammenarbeit öffentlicher und privater Stellen und Organisationen eine verstärkte Aktualität. Die Inanspruchnahme privater Stellen kann einerseits zur Entlastung der öffentlichen Verwaltung dienen. Sie kann aber auch die Professionalität öffentlicher Aufgabenerfüllung erhöhen, etwa wenn bei komplexen Sachfragen auf private Expertise zurückgegriffen wird.

Öffentliche Aufgaben können somit aus verschiedenen Gründen an private Büros und Experten übergeben werden:

- a) weil damit eine Aufgabe rationeller und kostengünstiger durchgeführt werden kann. Dies ist namentlich bei Aufgaben der Fall, wo Grössenvorteile vorliegen, die eine Gemeinde - aufgrund ihrer limitierten Verwaltungsgrösse - selbst nicht realisieren kann.
- b) weil auf private Expertise zurückgegriffen werden kann, die gemeindeintern nicht besteht. Dies ist vor allem bei komplexen Aufgaben der Fall, die bestehende Verwaltungsorgane oder Milizgremien überfordern.
- c) weil damit ein 'neutraler Sachverstand' benützt werden kann. Private Expertise kann zur Legitimation und Entpolitisierung von Fragen dienen, etwa indem 'unabhängige Experten' berücksichtigt werden bzw. ein Problem als 'Sachfrage' umdefiniert wird.

In der Schweiz besteht auf allen staatlichen Ebenen eine lange Tradition, privat-öffentlicher Kooperation; sei es, dass bestimmte öffentliche Aufgaben privaten oder halb-privaten Einrichtungen delegiert sind; sei es, dass durch Formen von Milizsystem 'private' Expertise und Bürgerpartizipation in politische Entscheidungen einfließen.

Im Rahmen der Gemeindestudie bezog sich nur eine Frage explizit auf die Inanspruchnahme privater Büros und Experten: "Nimmt ihre Gemeinde in bestimmten Bereichen regelmässig Leistungen von privaten Büros und Experten in Anspruch?"

Tabelle 6.24 zeigt, in welchen Funktionsbereichen private Expertise und Leistungen am ehesten beansprucht werden, und wie sich die Inanspruchnahme privater Büros und Experten seit 1984 verändert hat:

--

**Tabelle 6.25: Inanspruchnahme privater Büros/Experten und Entwicklung seit 1984**

Regelmässige Inanspruchnahme von Leistungen privater Büros und Experten							
in %:	N:	Nein	Ja	Wenn ja: seit 1984			w.n.
				zugenommen	gleich	abgenommen	
- Finanzwesen	2010	77	23	60	36	2	2
- Steuerwesen	2000	92	8	44	49	2	5
- Bauwesen	2031	51	49	70	26	2	2
- Entsorgung	2015	74	26	75	22	0	3
- Umweltschutz	2015	80	20	74	22	0	4
- Naturschutz	2013	83	17	71	24	1	4
- Ortsbildschutz	2020	74	26	64	31	2	3
- Zonenplanung	2040	46	54	67	30	2	1
- Verkehrsplanung	2019	67	33	67	29	1	3
- Fürsorge/Sozialwesen	2009	87	13	63	30	1	6
- Gesundheitswesen	2007	92	8	50	43	0	7
- Jugendfragen	2007	94	6	43	47	1	9
- Wirtschaftsfragen	1997	94	6	40	46	1	13
- Juristische Fragen	2024	62	38	69	27	1	3
- EDV	2012	66	34	83	15	0	2

Eine regelmässige Beanspruchung privater Büros und Experten ist vor allem in jenen Bereichen häufig, wo es um komplexe Sachfragen geht, deren Erfüllung im allgemeinen eine hohe Professionalität und Spezialisierung voraussetzt (z.B. Baufragen, Zonenplanung). Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass Gemeinden, die bei Baufragen oder Zonenplanungen private Büros in Anspruch nehmen dazu tendieren private Expertise für EDV oder juristische Fragen zu mobilisieren.

Im Vergleich zu Umwelt- und Baubereich werden in den sozial- und gesundheitspolitischen Fragen private Büros und Experten (noch) deutlich weniger oft engagiert. Auch in Bereichen, die als ausgesprochene Kernstücke der Gemeindeautonomie gelten (wie z.B. Steuerwesen) ist eine Inanspruchnahme privater Experten selten (weil jede Gemeinde in diesen Bereichen eigene Expertise entwickeln muss).

Die Entwicklung verläuft allerdings in allen Funktionsbereichen eindeutig in die Richtung einer verstärkten Beanspruchung privater Leistungen und Expertisen. In Gemeinden, die private Büros und Experten beanspruchen, hat diese Leistungsform seit 1984 mehrheitlich zugenommen. Ein Gegentrend (abnehmende Inanspruchnahme privater Leistungen) ist höchst selten.

Im Vergleich zur interkommunalen Kooperation zeigt die Inanspruchnahme privater Büros und Experten eine weniger ausgeprägte funktionsspezifische Differenzierung. Gemeinden, die in einem Funktionsbereich auf private Expertise zurückgreifen, tendieren auch in anderen Bereichen zur Privatisierung und Externalisierung von Aufgaben. Besonders deutlich sind die

Interkorrelationen in zwei Bereichen: Umweltschutz, Naturschutz und Entsorgung einerseits, und Bauwesen, Zonenplanung, Verkehrsplanung, Ortsbildschutz andererseits. Es handelt sich um kommunale Aufgaben, die zum einen eine besonders hohe Professionalität verlangen. Zum anderen sind es Aufgaben, die - weil sie private Interessen tangieren - politisch besonderer Legitimation bedürfen. In diesem Sinne ist die Inanspruchnahme privater Büros und Experten ein zentrales Element im 'Interface' privater und öffentlicher Interessen. Entsprechend ist der Wunsch nach einer verstärkten Inanspruchnahme privater Experten bei Gemeinden, die sich mit neuen, politisch heiklen Betreuungsaufgaben (etwa Betreuung von Drogenabhängigen und älterer Personen) konfrontiert sehen, besonders ausgeprägt.

Da die Leistungen privater Büros und Experten primär dem Zweck dienen, 'Professionalität' zu erreichen, ergeben sich klare Beziehungen mit der Gemeindegrösse (vgl. Tabelle 6.25). Mit Ausnahme des Steuerwesens ist die regelmässige Beanspruchung privater Büros und Experten deutlich mit der Einwohnerzahl assoziiert, und es sind primär mittelgrosse bis grosse Gemeinden, die regelmässig die Leistungen privater Büros und Experten beanspruchen. Mit zunehmender Einwohnerzahl nimmt die Komplexität der Sachfragen teilweise stärker zu, als die Fähigkeit der Gemeinde, die entsprechende Expertise - via Ausdifferenzierung von Fachstellen - direkt zu internalisieren. Bei kleinen Gemeinden erfolgt der Einkauf privater Expertise unregelmässig, und zudem fliesst in diesen Gemeinden private Expertise primär via Milizsystem ein.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Das Milizsystem ist im Grund auch eine Form, privates Wissen für öffentliche Funktionen zu instrumentalisieren (vor allem, wenn bei der Rekrutierung von Milizbehörden die jeweiligen beruflichen Qualifikationen ein zentrales Auswahlkriterien sind).

**Tabelle 6.26: Regelmässige Inanspruchnahme privater Büros und Experten nach Gemeindegrössenklasse**

	Total	Einwohnerzahl							Eta
		bis 250	251-500	501-1000	1000-2000	2001-5000	5001-10'000	über 10'000	
- Insgesamt %-Ja	60	39	49	59	69	76	85	87	.31*
- %-Ja,:									
- Finanzwesen	23	17	21	21	21	29	40	36	.15*
- Steuerwesen	8	11	8	8	7	7	7	4	.07
- Bauwesen	49	27	42	46	62	62	70	73	.29*
- Entsorgung	26	15	18	22	30	32	47	52	.23*
- Umweltschutz	20	11	11	15	21	31	40	51	.27*
- Naturschutz	17	8	9	14	19	27	32	44	.25*
- Ortsbildschutz	26	12	19	19	38	41	44	40	.27*
- Zonenplanung	54	31	44	53	64	74	86	67	.33*
- Verkehrsplanung	33	12	15	26	40	55	78	81	.45*
- Fürsorge/Sozialwesen	13	9	11	15	17	12	16	23	.11*
- Gesundheitswesen	8	4	7	7	10	9	16	24	.15*
- Jugendfragen	6	2	3	3	7	8	15	18	.17*
- Wirtschaftsfragen	6	3	5	4	7	9	9	14	.11*
- Juristische Fragen	38	22	29	33	45	55	66	57	.28*
- EDV	34	18	23	31	46	45	61	60	.29*

Zusätzlich zur Gemeindegrösse zeigen sich bedeutsame regionale Differenzen, und zwar in dem Sinn, dass französischsprachige Gemeinden weniger private Expertise in Anspruch nehmen. Dies betrifft hauptsächlich kleinere Westschweizer Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohner. Solche regionale Unterschiede können sozio-kulturelle Unterschiede in der politischen Legitimation des öffentlichen Sektors widerspiegeln. Zudem ist die öffentliche Verwaltung in Westschweizer Gemeinden vielfach stärker ausgebaut, was die Nachfrage nach externen, privaten Leistungen reduziert.

Insgesamt ist die Inanspruchnahme privater Büros und Experten auch positiv mit der sozio-ökonomischen Diversifikation einer Gemeinde assoziiert, entsprechend der Tatsache, dass vor allem grössere und ökonomisch diversifizierte Gemeinden mit komplexen Sachfragen konfrontiert werden. Allerdings widerspiegeln sich darin - wie die Detailanalyse zeigt - vor allem Grösseneffekte (da sozio-ökonomische Diversifikation und Einwohnerzahl positiv verknüpft). Ein direkter Effekt sozio-ökonomischer Diversifikation lässt sich demgemäss nur für Kleingemeinden mit weniger als 251 Einwohnern feststellen.

Die Vermutung, dass wohlhabende Gemeinden sich eher private Expertise leisten, findet dagegen keine klare Bestätigung, und nach Kontrolle der Einwohnerzahl sind die entsprechenden Beziehungen insignifikant.

**Tabelle 6.27: Inanspruchnahme privater Büros und Experten: Korrelationen mit ausgewählten Strukturvariablen**

Korrelationen zwischen:

Zahl von Funktionsbereichen, in denen private Büros und Experten beansprucht werden/  
und:

	%-Französisch Sprachige	Sozio-ökon. Diversifikation	Einkommen pro Kopf
Alle Gemeinden (N:2082)	-.26*	.37*	.09*
Gemeinden mit .... Einw.:			
- bis 250 Einw. (N:431)	-.25*	.20*	-.04
- 251-500 Einw. (N: 378)	-.22*	.13	-.02
- 501-1000 Einw. (N: 393)	-.15*	.06	.06
- 1001-2000 Einw. (N: 349)	-.19*	.08	-.03
- 2001-5000 Einw. (N. 320)	-.08	.05	.08
- 5001-10'000 E. (N: 123)	-.22	.22	.02
- über 10'000 E. (N: 83)	-.21	-.14	.07

\* sign. auf 1%

Auch die These einer substitutiven Beziehung zwischen öffentlicher und privater Aufgabenerfüllung (Einsatz privater Büros und Experten um die Gemeindeverwaltung klein zu halten und dennoch komplexe Fachaufgaben zu erfüllen), findet nur auf einen ersten Blick eine empirische Unterstützung. Es zeigt sich zwar insgesamt eine signifikant negative Korrelation ( $r = -.14$ , sign. auf 1%) zwischen dem Ausbau der Kernverwaltung (administratives Personal pro 100 Einwohner) und der Zahl von kommunalen Funktionsbereichen, in denen regelmäßig auf private Büros und Experten zurückgegriffen wird, aber nach statistischer Kontrolle der Gemeindegröße verschwindet diese Beziehung.

Insgesamt gesehen werden private Büros und Experten von den Gemeinden heute primär zum Zweck erhöhter Professionalität bei komplexen Fragen, die private und gut organisierte Interessen tangieren, benützt. Hingegen stehen Aspekte der Effizienzsteigerung oder einer Verlagerung von Aufgaben in den privaten Sektor - z.B. zur Reduktion der öffentlichen Verwaltung - (noch) weniger im Zentrum. Ein substitutives Verhältnis privater und öffentlicher Aufgabenerfüllung lässt sich auf kommunaler Ebene jedenfalls momentan kaum feststellen.

## 7 KOMMUNALE AUFGABEN: BELASTUNG UND LEISTUNGSGRENZEN IM INFRASTRUKTURBEREICH

(Urs Meuli)

Die Erstellung und Wartung der kommunalen Infrastrukturen stellen hohe Anforderungen an die Gemeinden. Der Infrastrukturbereich umfasst alle Aufgaben, die die materiellen Voraussetzungen für ein geregeltes Wohnen und Arbeiten der Bevölkerung schaffen. Sie schaffen den Siedlungsunterbau unserer Gesellschaft. Infrastrukturaufgaben sind in zweierlei Hinsicht eine Belastung für die Gemeinden: Zum einen belastet die Gewährleistung einer funktionierenden Infrastruktur die kommunale Verwaltung in zeitlicher und personeller Hinsicht ausserordentlich stark. Angestellte der Gemeinden müssen heute über mannigfaltige fachliche und juristische Kenntnisse verfügen, um den gesetzlich dicht geregelten Vollzug von Aufgaben bewältigen zu können. Zum anderen steckt im Infrastrukturbereich eine hohe politische Brisanz. Nicht nur baupolitische Kämpfe werden auf diesem Feld ausgetragen, sondern auch finanz-, wirtschafts- und umweltpolitische Kämpfe erschweren die kommunale Verwaltungsarbeit drastisch.

In den letzten zehn Jahren hat die Beanspruchung der Gemeinden im Infrastruktursektor eindeutig zugenommen, obwohl sich die Belastung schon anfangs der 80er Jahre auf einem hohen Niveau befand. Gründe dafür liegen in einer Ausdifferenzierung der gesetzlichen Vorschriften und in einem verschärften Verteilungskampf um Umweltressourcen hauptsächlich zwischen Interessenvertretern der Wirtschaft und im Umweltschutz engagierten sozialen Bewegungen. So gehören auch nicht zufällig neben den Finanzen und Steuern Umwelt- und Baupolitik zu den Themen, bei denen die politischen Auseinandersetzungen in den letzten zehn Jahren am markantesten zugenommen haben<sup>1</sup>

Der eigentliche Beginn des Infrastrukturaufbaus in der Schweiz markiert die Zeit Ende 40er, Anfang 50er Jahre, ausgelöst durch den einsetzenden Wirtschaftsboom. Seither hat sich Umfang, Intensität und Art der Aufgaben stark gewandelt, und der Infrastrukturbereich ist im Lauf der Zeit zu einem prägenden Faktor kommunaler Entwicklung geworden. Diese Entwicklung beschreibt der erste Abschnitt dieses Kapitels. In einem zweiten Abschnitt wird die heutige Belastung der Gemeinden durch die Infrastrukturaufgaben und deren Wandel seit

---

<sup>1</sup>Näheres dazu in Kap. 3: Politische Auseinandersetzungen

1984 untersucht. Der letzte Abschnitt ist schliesslich der Frage gewidmet, welche Gemeinden beim Vollzug der Infrastrukturaufgaben an ihre Leistungsgrenzen stossen.

## **7.1 ENTWICKLUNG DES INFRASTRUKTURBEREICHS IM SPIEGEL GESELLSCHAFTLICHEN WANDELS**

Die heutige Konstellation der kommunalen Aufgaben im Infrastrukturbereich ist zu einem nicht unbedeutenden Teil durch den sozialen Wandel seit den 50er Jahren erklärbar. Vier für den kommunalen Infrastrukturbereich wichtige Phasen können unterschieden werden:

- die Periode der 50er Jahre mit einem rasanten Wirtschaftswachstum mit einem Minimum an Steuerung und Planung der staatlichen Institutionen,
- die späten 60er und frühen 70er Jahre mit der Konsolidierung des Wirtschaftswachstums und einer stabilen Hochkonjunktur und ersten Versuchen die Besiedelung und Nutzung des Raumes zentral zu planen,
- die gesellschaftliche Reaktion auf die negativen Folgen des ungebremsten und unkontrollierten Wachstums der Wirtschaft und der individuellen Mobilität mit Beginn Ende der 60er Jahre.
- Umsetzung der gesellschaftlichen Postulate nach Kontrolle der wirtschaftlichen Dynamik und gleichzeitiger Erhaltung von Lebensräumen auf staatlicher Ebene durch Raumplanung- und Umweltgesetze.

### **7.1.1 50er Jahre: ungebremstes Wachstum**

Seit den 50er Jahren hat sich die gesamte bebaute Fläche der Schweiz verdoppelt (vgl. Gabathuler u.a. 1990). In den letzten 40 Jahren ist somit gleichviel gebaut worden wie in der ganzen vorhergehenden siedlungsgeschichtlichen Zeit. Mit dem Beginn des Wirtschaftsbooms in den 50er Jahren setzte ein gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Umbruch ein, der die Lebensbedingungen radikal veränderte. Es kam, ausgelöst durch einsetzende Binnenwanderungen, zu einer rasanten baulichen und bevölkerungsmässigen Expansion der Städte und zu einer raschen Ausbreitung ihrer Vororte. Unmittelbare Folgen der schnell wachsenden Siedlungsfläche waren eine starke Zunahme des Verkehrs und ein erhöhter Bedarf adäquater Infrastrukturanlagen für die Erschliessung, die Versorgung und Entsorgung der neuen Baugebiete. Die Aufgaben der Gemeinden konzentrierten sich somit hauptsächlich auf die Erstellung von Strassen und Kanalisationen, auf die Versorgung der Haushalte mit Wasser und auf dessen Entsorgung. Abfall war noch kein Thema; er wurde in allen Gemeinden noch auf wilden Deponien abgeladen.

In der Periode der 50er Jahre waren Wirtschaftsfortschritt und Wohlstandsvermehrung noch eng verbunden mit einer strukturellen Rückwärtsgewandtheit und einer Geisteshaltung, die sich an den Werten der Zwischenkriegszeit orientierte. Es kam im Ausgang der 40er Jahre zur Fixierung eines Bedrohungsbildes, das sich viele Schweizerinnen und Schweizer im Zeichen des kalten Krieges entworfen hatten (Siegenthaler 1994:12). Die alten Bilder von äusserer und innerer Bedrohung durch den Nationalsozialismus wurden nunmehr auf den Kommunismus bezogen. Das heile Gegenbild bildete die Schweiz, wie sie an der Landesausstellung 1939 dargestellt wurde.

Daraus ergaben sich zwei Konsequenzen, die für die Weiterentwicklung des Infrastrukturbereiches weitreichende Folgen hatten: Zentrale Planung wurde als Machwerk kommunistischer Kräfte abgelehnt und alles Städtische hatte den Stallgeruch des Unschweizerischen. Landläufig war die Meinung, dass das Wachstum der grossen Städte, und insbesondere von Zürich, ein Problem für den Kleinstaat und für den Föderalismus darstelle und deshalb seine Grenzen haben müsse (Blanc 1994: 80). Damit sind das real vorhandene Wachstum der Städte und ihrer Agglomerationen tabuisiert worden. Aus dieser Abwehrhaltung heraus entwickelte sich die Schweiz, im Gegensatz zu anderen politischen Bereichen (Sozialbereich), zu einem "Sonderfall planungspolitischer Rückständigkeit" (ebd.: 78).

Das Hauptgewicht der Schwierigkeiten der Bautätigkeit lag damit auf den Schultern der Gemeinden. Denn auch auf kantonaler oder regionaler Ebene waren nur bruchstückhafte Ansätze einer übergreifenden Planung auszumachen. Planungsspezialisten, die unter den Schweizer Architekten durchaus vorhanden waren, wandten sich deshalb vermehrt Ortsplanungen zu. So verfügten einige Gemeinden schon anfangs der 50er Jahre über rechtskräftige Ortsplanungen. Grösstenteils handelte es sich um die Grossstädte und ihre schnell wachsenden Vororte.



### **7.1.2 60er Jahre: erste Planungsansätze**

Im Verlauf der 60er Jahre haben sich die politischen und sozialen Rahmenbedingungen völlig verändert. Die Nachkriegsgeneration entwuchs langsam ihren Kinderschuhen und sie bedrängte zunehmend ihre Väter und Mütter und deren gesellschaftlichen Einstellungen und Werte.

Diese Veränderungen sind auch an Fragen der räumlichen Entwicklung nicht spurlos vorüber gegangen. Auf der rechtlichen Ebene führte Mitte der 60er Jahre ein Volksbegehren der sozialdemokratischen Partei und des schweizerischen Gewerkschaftsbundes, das mehr Kompetenzen des Bundes in Bodenrechtsfragen forderte, zu entscheidenden Fortschritten. Es wurde zwar 1967 von Volk und Ständen abgelehnt, veranlasste aber dennoch den Bundesrat, einen bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag auszuarbeiten. 1969 wurde schliesslich eine Fassung gutgeheissen, die den Bund ermächtigt und verpflichtet, Grundsätze für eine nationale Raumplanung aufzustellen.

Zum ersten Mal wurde der Boden in Bau- und Nichtbaugebiete eingeteilt, was eine weitere Zersiedelung der Landschaft verhindern sollte. Damit war der Anfang zur Schaffung eines Raumplanungsgesetzes gelegt. Nach langwierigen politischen Auseinandersetzungen während der 70er Jahre trat schliesslich am 1. Januar 1980 das Raumplanungsgesetz in Kraft.

### **7.1.3 Politisierung der Bevölkerung im Umweltschutz**

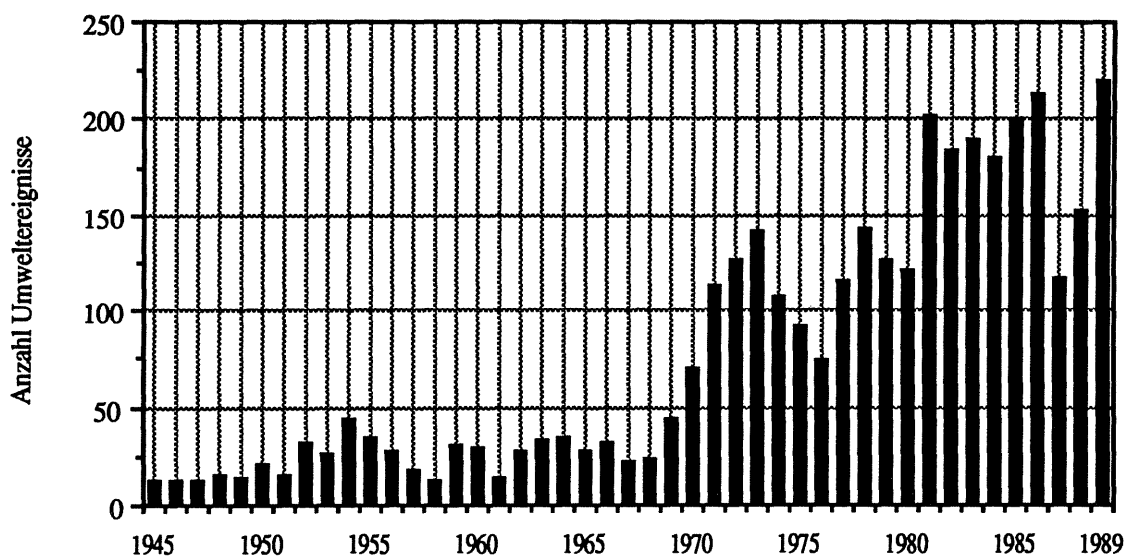
Auf der politischen Ebene hat sich in den 60er Jahren ein grundsätzlicher Wandel vollzogen. Der grundsätzliche Konsens darüber, wie sich die Schweiz weiterentwickeln sollte, war im Gegensatz zu den politisch stabilen 50er Jahren nicht mehr vorhanden. Immer weitere Kreise liessen sich auf den Diskurs über den "Weg der Schweiz" ein. Ein Indikator dafür ist der sprunghafte Anstieg der Thematisierung innenpolitischer Probleme zuungunsten aussenpolitischer Themen am Ende der 60er Jahre (Kriesi u.a. 1981: 91). Zwicky interpretiert diese Zeitphase "als Etablierung und Verbreitung 'neuer' Formen des politischen Verhaltens in der Schweiz" (Zwicky 1993: 8).

Eine zunehmend dominantere Rolle im Spektrum der innenpolitischen Auseinandersetzungen nehmen dabei die Folgeprobleme des vorangegangenen Wachstumsprozesses ein. Bevölkerungswachstum, steigender Lebensstandard, zunehmende Mobilität sowie Konzentration und Ausbreitung von Siedlungsgebieten auf dem Hintergrund fehlender räumlicher Planung und

Reglementierung haben zu einer merklichen Beeinträchtigung der Umwelt und zu einer Sensibilisierung weiter Bevölkerungskreise bei Umweltfragen geführt. Ein Indiz für die zunehmende Aktualität der Umweltproblematik ist die Entwicklung der Anzahl politischer Aktivierungen in Umweltschutzfragen (s. Figur 7.1).

Mit Beginn der 70er Jahre hat die Zahl der Umweltereignisse<sup>1</sup> sprunghaft zugenommen. Abgesehen von zwei kurzen Einbrüchen um 1975 (Erdölkrise) und 1987 ist die Tendenz bis Ende der 80er Jahre steigend geblieben. In der Periode von 1978 bis 1989 haben rund 40 Prozent aller politischen Aktivierungen Umweltthemen betroffen (vgl. Zwicky 1993). Dabei ist die Ebene der Gemeinde in dieser Zeitperiode von Umweltereignissen deutlich häufiger betroffen als Bund und Kanton. So betrafen beispielsweise rund zwei Drittel aller Initiativen und fakultativen Referenden einzelne Gemeinden (Zwicky 1993: 14).

**Figur 7.1: Die Entwicklung der Umweltthematik: Anzahl Umweltereignisse, nach Jahren, 1945-1989**



Quelle: Zwicky (1993): Umwelt als Aktivierungsgrad<sup>2</sup>

Diese Zahlen sind ein Indiz dafür, dass die Schweizer Gemeinden seit Beginn der 70er Jahre zusätzlich zu den Planungsproblemen mit einer zunehmend kritischen Bevölkerung konfrontiert werden, die gelernt haben, sich für ihre unmittelbaren Interessen aktiv einzusetzen. Dabei handelt es sich in ihrer Mehrheit nicht um politische Aussenseiter, sondern um Leute, die im politischen System der Schweiz integriert. Darauf deutet die Tatsache hin, dass im Umweltbe-

<sup>1</sup>Der Begriff meint nicht "Ereignisse in der Umwelt" wie z. B. die Überschreitung von Grenzwerten der Luftreinhalteverordnung, sondern Ereignisse, in denen Bürgerinnen und Bürger zu Umweltfragen aktiv werden, also beispielsweise gegen die Luftverschmutzung demonstrieren (Zwicky 1993: 9)

<sup>2</sup>Diese Zahlen basieren auf drei Datensätzen, eine für den Zeitraum 1945-1978 und zwei für die Jahre 1978-1989. Für das Jahr 1978 überschneiden sich zwecks Datenverknüpfung die drei Datensätze. Für die Datenerhebung wurden jeweils eine unterschiedliche Anzahl von Zeitungen und Jahrbüchern beigezogen. Für nähere Angaben vgl. Zwicky 1993: 3.

reich häufiger auf institutionelle, akzeptierte und verpflichtende Artikulationsformen (Initiativen, Referenden, Rekurse) zurückgegriffen wird als in anderen Themenbereichen (ebd.: 15).

Insgesamt sind die Ansprüche an die kommunalen Verwaltungsstellen, die sich mit Infrastrukturaufgaben beschäftigen, in den 70er Jahren stark gestiegen. Nicht nur der Umstand, dass die Bevölkerung in bau- und umweltpolitischen Fragen kritischer und aktiver geworden ist, hat den Gemeinden ihre Aufgabe erschwert, sondern auch die Zunahme der Infrastrukturaufgaben. Standen in den 50er Jahren in erster Linie Erschliessungsaufgaben im Zentrum kommunaler Bemühungen, haben sich nun Fragen der Ortsplanung, der Baubewilligungsverfahren, des Landschafts- und Ortsbildschutzes und des privaten und öffentlichen Verkehrs langsam in den Vordergrund geschoben.

#### **7.1.4 80er Jahre: Staatliche Reglementierung des Infrastrukturbereichs**

Mit der Inkraftsetzung des Raumplanungsgesetzes anfangs 1980 beginnt eine Phase, die geprägt ist von einer dramatischen Vermehrung der Gesetze und Verordnungen, die den kommunalen Infrastrukturbereich betreffen. So wurde jede Gemeinde verpflichtet, eine eigene Bau- und Zonenordnung zu erstellen. Die Kantone mussten eigene Baugesetze und -verordnungen erlassen. Daneben sind eine Vielzahl von regionalen und kommunalen Richtplanungen erlassen worden, die die Praxis in den Gemeinden erheblich mitbestimmen. Mit der Einführung des Umweltschutzgesetzes 1983 hat der Bund versucht, den drängenden ökologischen Problemen Rechnung zu tragen. so besitzen

Gleichzeitig ist in der Bauwirtschaft nach einer ruhigeren Phase Mitte der 80er Jahre ein neuer Bauboom ausgebrochen. So hat im Verlauf der 80er Jahre die Zahl der Baugesuche in nahezu 60 Prozent der befragten Gemeinden zugenommen (s. Tabelle 7.1). Die grösste Zunahme verzeichnen die mittelgrossen Gemeinden mit 500 bis 10'000 Einwohnern. Während sich in der Romandie die Gemeinden mit zu- resp. Abnahme an Baugesuchen fast die Waage halten, hat der Bauboom besonders in der Deutschschweiz seine Spuren hinterlassen, wo mehr als zwei Drittel aller kleinen Gemeinden unter 2'000 Einwohnern in den 80er Jahren eine Zunahme der Bautätigkeit zu verzeichnen haben.

**Tabelle 7.1: Wandel der Bautätigkeit 1984 -1994. Anteil Gemeinden mit gesteigener oder abgenommener Anzahl Baugesuche, in Prozenten nach Grösse und Sprachregionen**

	zugenommen	gleichge- blieben	abgenommen	N=
<b>CH Total</b>	57.1	22.0	20.9	1966
-500	53.5	28.6	17.8	751
501- 2000	61.7	16.7	21.5	711
2001-10000	56.0	20.6	23.4	427
10001 +	54.5	14.3	31.2	77
Deutschschweiz	65.0	21.4	13.6	1212
Romandie	41.4	24.7	33.9	570
Italienische Schweiz	53.3	17.9	28.8	184

Der Bauboom der 80er Jahre unterscheidet sich aber grundsätzlich von demjenigen der 60er Jahre. War dieser geprägt durch die Ausdehnung des Siedlungsgebietes, ist das Wachstum der späten 80er Jahre vorab der stark ansteigenden Umbau- und Erneuerungstätigkeit zu verdanken. Es sind nicht unbedingt neue Nutzflächen gefragt, sondern bestehende Nutzflächen sollen qualitativ und quantitativ besser ausgeschöpft werden, um sie den aktuellen Bedürfnissen anzupassen (Gabathuler u.a. 1991: 7).

Damit sind die Ansprüche an die kommunalen Verwaltungen im Bau- und Umweltbereich in den 80er Jahren noch einmal markant gestiegen. Da Umbauten in bestehenden Wohngebieten sehr konfliktrichtig sein können, müssen kommunale Bauverwaltungen heute nicht nur das Geflecht von Verordnungen und Gesetzen beherrschen und im fachspezifischen Bereich über solide Kenntnisse verfügen, sondern sie sollten darüber hinaus auch in der Lage sein bei Bedarf zwischen divergierenden Interessen als Vermittler aufzutreten.

Wie haben sich diese Veränderungen auf die Bewilligungspraxis der kommunalen Baubehörden ausgewirkt? Heute bezeichnen nicht ganz 30 Prozent der Gemeinden ihre Bewilligungspraxis als grosszügig, jede vierte ist der Ansicht, dass sie das Baubewilligungsverfahren restriktiv handhabt und die Hälfte stuft sich dazwischen ein. In den letzten 10 Jahren ist das Klima jedoch wesentlich rauher geworden. 40 Prozent der Gemeinden vergeben Baubewilligungen nicht mehr so leichtfertig wie noch Mitte der 80er Jahre (s. Tabelle 7.2). Dabei haben vor allem die kleinen Gemeinden die Bremse gezogen: je geringer die Gemeindegrösse, desto restriktiver sind die Baubehörden geworden. Anfang der 80er Jahre wurden die auf das Land

drängenden Städter in den kleinen Dörfern noch mit offenen Armen empfangen. Gegen Ende des Jahrzehnts waren viele dieser Dörfer schon so weit agglomeriert, dass nicht mehr praktisch jedes eingegebene Baugesuch mehr oder weniger problemlos bewilligt wurde. Kritischer geworden sind die Bewilligungsbehörden besonders in der Romandie, aber auch in der italienischen Schweiz.

**Tabelle 7.2: Wandel der Baubewilligungspraxis 1984 -1994. Anteil Gemeinden mit grosszügigerer oder restriktiverer Bewilligungspraxis, in Prozenten nach Grösse und Sprachregionen**

	grosszügiger	gleichge- blieben	restriktiver	N=
<b>CH Total</b>	18.0	42.3	39.7	1893
-500	12.0	41.5	46.4	715
501- 2000	20.5	40.5	39.0	677
2001-10000	22.2	45.6	32.2	423
10001 +	28.2	47.4	24.4	78
Deutschschweiz	22.2	45.8	32.0	1178
Romandie	10.7	34.3	55.0	542
Italienische Schweiz	12.7	43.4	43.9	173

Die Städte waren von der Entwicklung in umgekehrter Weise betroffen. Die Folge dieser Landflucht war eine zunehmende Entleerung der Städte, und zwar nicht nur was die Wohnbevölkerung betraf, sondern auch die Firmen dislozierten in Scharen ihre Arbeitsplätze in Scharen in Gemeinden mit niedrigeren Bodenpreisen. Dadurch erklärt sich auch die relativ grosszügige Bewilligungspraxis der Städte, d. h. sie ist zumindest - im Gegensatz zu den kleineren Gemeinden - im Durchschnitt nicht restriktiver geworden.

Wie bereits angetönt sind die kommunalen Baubehörden zusätzlich vermehrt als Vermittler zwischen verschiedenen Interessengruppen gefordert. Denn der Kampf um die Nutzung des Bodens zwischen wirtschaftlichen Interessen und dem Anspruch der Wohnbevölkerung nach einer hohen Qualität des Wohn- und Freizeitraumes ist härter denn je. Ein Indiz für diese Entwicklung ist die Zunahme der umstrittenen Baugesuche (s. Tabelle 7.3). Der Anteil der Gemeinden, in denen es in mehr als 10 Prozent der Baugesuche zu Rekursen oder Einsprachen gekommen ist, war 1993 doppelt so hoch wie 1984. Umgekehrt gab es 1984 in jeder dritten Gemeinde keine Einsprache zu behandeln, 1993 jedoch nur noch in jeder vierten.

**Tabelle 7.3: Vergleich der Einsprachen und Rekurse 1984 - 1993. Anteil der Baugesuche, der zu Rekursen oder Einsprachen geführt hat**

	mehr als 10 %		5-10 %		1-5 %		keine	
	1993	1984	1993	1984	1993	1984	1993	1984
<b>CH Total</b>	17.5	8.5	22.0	15.2	35.7	43.0	24.8	33.2
-500	12.2	5.4	14.9	10.7	23.6	19.5	49.9	64.5
501- 2000	15.9	6.2	25.5	15.5	41.0	51.7	17.6	26.6
2001-10000	25.6	13.7	25.7	19.3	45.8	60.2	2.9	6.7
10001 +	34.9	22.2	30.2	25.0	30.2	50.0	4.7	2.8
Deutschschweiz	18.6	9.8	24.3	16.4	39.0	49.2	18.1	24.5
Romandie	15.2	5.6	14.4	10.5	26.7	25.0	43.6	58.9
Italienische Schweiz	16.0	15.1	26.4	20.0	37.6	47.1	20.0	25.9

Der Anteil der Gemeinden, die von Einsprachen verschont bleiben, hat sich vor allem in den Gemeinden mit weniger als 2'000 Einwohnern drastisch vermindert. In den kleinen Dörfern bis 500 Einw. ist er von 65 auf 50 Prozent zurückgegangen, in denjenigen mit 500 bis 2'000 Einw. von 27 auf 18 Prozent. Auch im Vergleich der Sprachregionen ergeben sich Unterschiede. Waren die Tessinerinnen und Tessiner 1984 wesentlich rekursfreudiger als die restliche schweizerische Bevölkerung, sind sie von der Deutschschweiz 1993 eingeholt worden. Bei mindestens jeder zwanzigsten Baueingabe einen Rekurs zu behandeln hatten in der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz über 40 Prozent der Gemeinden, in der Romandie waren es nur knapp 30 Prozent.

In diesem Spannungsverhältnis zwischen äusserem (Staat, Wirtschaft) und innerem (Bevölkerung) Druck laufen Gemeindeadministrationsen zusehends Gefahr, in einen Entscheidungsnotstand zu geraten, weil sich gegensätzliche Interessengruppen blockieren und gleichzeitig übergeordnetes Recht durchgesetzt werden muss, das nicht in jedem Fall der spezifischen Situation einer Gemeinde gerecht werden kann. Kompliziert wird die Lage ausserdem dadurch, dass administrative und politische Funktionen entgegengesetzte Ansprüche stellen. Während bei den Vollzugsaufgaben Effizienz und Möglichkeiten der Kontrolle durch übergeordnete Instanzen im Vordergrund stehen, sind in politischer Hinsicht vor allem möglichst weitreichende eigene Kompetenzen von Vorteil.

## **7.2. BELASTUNG UND BELASTUNGSWANDEL**

Im folgenden Abschnitt ist von der Belastung der kommunalen Verwaltungen durch die Infrastrukturaufgaben und deren Wandel die Rede ist, wird damit die Zeitperiode von 1984 bis 1994 gemeint.

Zuerst haben wir die Gemeindeschreiber gefragt, wie stark Gemeindebehörde und -verwaltung von den im folgenden genannten Gemeindeaufgaben zeitlich und personell beansprucht wird. Die Antwortmöglichkeiten waren: starke, nicht so starke oder keine Beanspruchung. Schliesslich bestand die vierte Antwortmöglichkeit darin, die Aufgabe gar nicht als Gemeindeaufgabe zu taxieren. In einem zweiten Schritt wollten wir wissen, ob die Beanspruchung der Gemeinden zu- oder abgenommen oder ob sie sich nicht verändert hat.

Bei diesen Belastungsfragen waren sowohl die politische Behörde als auch die Administration angesprochen. Wir haben jedoch zwischen ihnen keine explizite Unterscheidung gemacht. Deshalb werden sie im folgenden unter dem Begriff der öffentlichen Verwaltung als Einheit aufgefasst.

### **7.2.1 Belastung**

Die Schweizer Gemeinden sind heute im Infrastrukturbereich für eine Vielzahl von Infrastrukturaufgaben zuständig. Als Infrastruktur kann ein System von Leistungen bezeichnet werden, das einem Gemeinwesen in ihrer ganzen Vielfalt, wie es die Gemeinde darstellt, "einen existenz- und entwicklungsbe gründenden Unterbau bereitstellt" (vgl. Güller 1969. Infrastruktur). Die heutigen kommunalen Infrastrukturaufgaben basieren auf drei Schwerpunkten: Strukturierung des Raumes, Grunderschliessung der Siedlungsgebiete und Schutz der unmittelbaren Umwelt. Die Palette der Aufgaben reicht von der Ortsplanung über die Erschliessung von Grundstücken bis zu Fragen des Strassenbaus und der Verkehrsberuhigung.

Die Infrastrukturaufgaben stellen eine der grossen Belastung der Schweizer Gemeinden dar. Ein grosser Teil der Gemeinden empfindet sie als sehr starke Belastung (s. Figur 7.2). Nur eine kleine Minderheit fühlt sich in einzelnen Aufgabenbereichen gar nicht beansprucht oder anerkennt sie nicht als eigene Aufgabe.

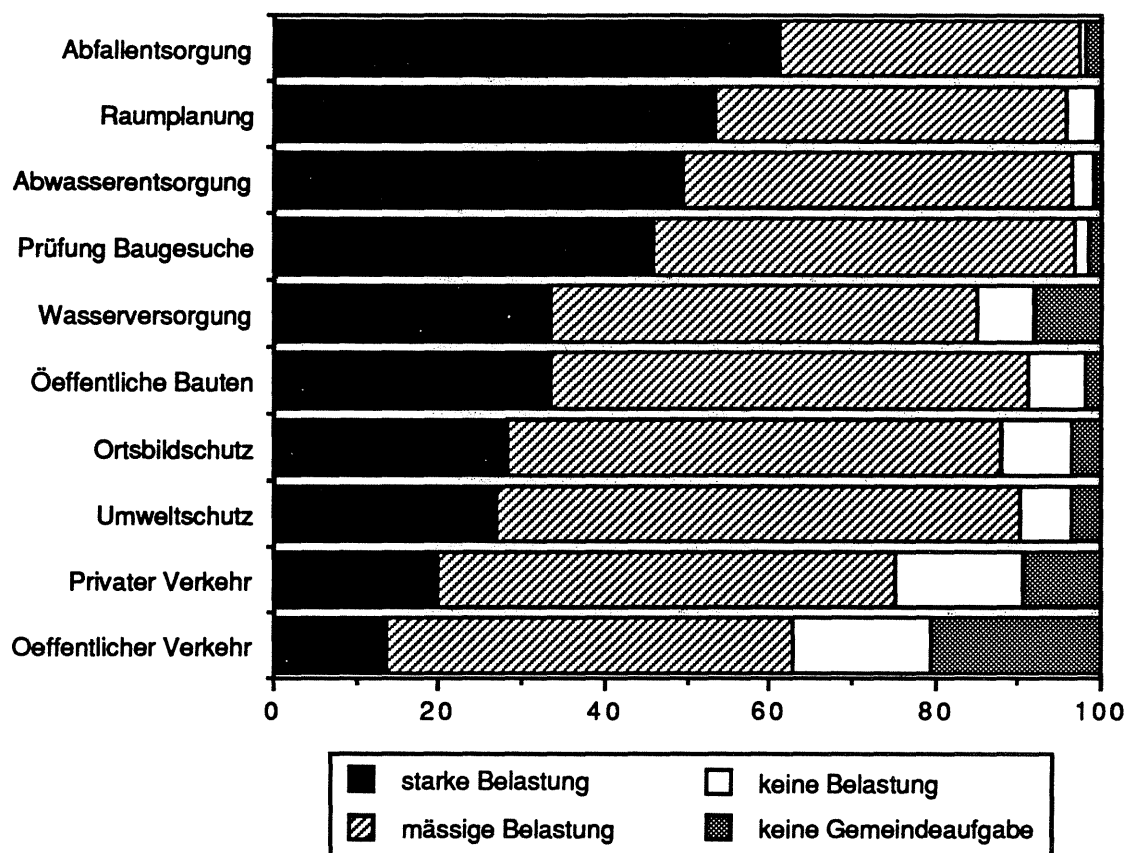
Allerdings bestehen zwischen den einzelnen Aufgaben erhebliche Unterschiede, was ihre Belastungsintensität betrifft. Mehr als die Hälfte der Gemeinden werden durch die Abfallentsorgung und die Raumplanung stark belastet. Zwischen 30 und 50 Prozent der Gemeinden glauben sich durch die Abwasserentsorgung, das Baubewilligungsverfahren, die Wasserversorgung und den Bereich der öffentlichen Bauten übermässig beansprucht. Während beim Landschafts- und Ortsbildschutz sowie dem Umweltschutz immerhin noch mehr als jede vierte Gemeinde stark belastet ist, sind es bei den Verkehrsfragen weniger als 20 Prozent.

Der Anteil der Gemeinden, die überhaupt nicht beansprucht werden, sind bei den meisten Infrastrukturaufgaben so klein, dass sie nicht ins Gewicht fallen. Nur bei den Verkehrsaufgaben ist der Anteil der nicht belasteten Gemeinden mit rund 16 Prozent relativ hoch. Auch werden nicht alle Infrastrukturaufgaben von den Schweizer Gemeinden in gleichem Masse als eigene Aufgaben akzeptiert. So glaubt jede fünfte Gemeinde, dass der öffentliche Verkehr nicht zu ihren Aufgabengebieten zu zählen ist, beim privaten Verkehr und bei der Wasserversorgung ist es immerhin fast jede zehnte.

Wie Figur 7.2 zeigt, beanspruchen Infrastrukturaufgaben mit weitgehend ökologischen Aspekten die Gemeinden eher weniger stark. So sind die Verkehrsaufgaben, Umwelt- und Ortsbildschutz am Schluss der Belastungsskala zu finden, während Aufgaben im Entsorgungs- und unmittelbaren Baubereich für die kommunalen Verwaltungen eindeutig häufiger Ursprung von grundsätzlichen Problemen sind.



**Figur 7.2: Intensität der Belastung der Gemeinden bei den Infrastrukturaufgaben**



Zwischen Gemeinden unterschiedlicher Grösse ergeben sich erhebliche Unterschiede. In der Regel sind kleinere Gemeinden eher weniger häufig stark belastet als grössere (s. Tabelle 7.4). Verantwortlich für diesen Umstand ist in erster Linie, dass mit zunehmender Gemeindegrösse auch die Bedeutung der ökologischen Dimension steigt. So sind bei den Gemeinden bis 500 Einw. nicht einmal jede fünfte durch den Umweltschutz stark beansprucht, während es bei den Städten gut die Hälfte ist. Noch krasser sind die Werte beim privaten Verkehr: Der stark beanspruchte Teil der Gemeinden erhöht sich von 10 Prozent bei den Kleingemeinden über 20 Prozent der Gemeinden mit 500 bis 2'000 Einw., bis 36 Prozent der mittelgrossen Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einw. und erreicht bei den Städten fast 60 Prozent. Das gleiche gilt auch für die Abfallentsorgung, allerdings auf einem höheren Niveau.

**Tabelle 7.4: Anteil Gemeinden mit starker Belastung bei den Infrastrukturaufgaben, nach Gemeindegrösse**

	bis 500	500-2'000	2'000-10'000	10'000-
Baubewilligungsverf.	29.4	53.6	64.3	55.8
Raum-/Zonenplanung	37.9	59.2	72.0	61.4
Ortsbildschutz	19.7	32.5	39.4	30.9
öffentliche Bauten	21.5	37.4	49.0	45.7
öffentlicher Verkehr	8.3	14.8	26.5	51.9
privater Verkehr	10.2	19.8	35.8	57.3
Wasserversorgung	31.7	41.5	38.8	28.6
Abwasserentsorgung	47.0	50.9	54.9	42.2
Abfallentsorgung	51.2	66.4	73.3	76.8
Umweltschutz	18.2	29.1	38.5	53.7

Im Baubereich und bei den Erschliessungsaufgaben Wasserversorgung und -entsorgung sind die Unterschiede zwischen den Grössenkatoren weniger augenfällig. Hier ist eine Zweiteilung festzustellen. Kleingemeinden sind deutlich weniger häufig stark beansprucht als Gemeinden mit mehr als 500 Einw. Am stärksten belastet sind dabei fast durchwegs mittelgrosse Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einwohnern, d.h. die Prozentzahl ist bei den Städten wieder abnehmend.

Im Vergleich der Sprachregionen fällt der fast durchwegs geringere Anteil an Gemeinden mit starker Belastung in der Romandie im Vergleich mit der übrigen Schweiz auf (s. Tabelle 7.5). So ist beim Baubewilligungsverfahren der Anteil stark beanspruchter Gemeinde der deutschen und der italienischen Schweiz rund doppelt so gross wie in der Romandie. Ähnlich krass ist das Verhältnis bei der Raumplanung, beim Ortsbildschutz und bei den Verkehrsaufgaben. Nur bei den Erschliessungsaufgaben Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung sind die Unterschiede nicht bedeutend. Bei der Abwasserentsorgung überwiegt der Anteil stark belasteter Gemeinden der Romandie denjenigen der Deutschschweiz sogar.

**Tabelle 7.5: Anteil Gemeinden mit starker Belastung bei den Infrastrukturaufgaben, nach Sprachregionen**

	Deutschschweiz	Romandie	Italienische Schweiz
Baubewilligungsverf.	55.8	25.7	49.7
Raum-/Zonenplanung	59.9	39.4	59.9
Ortsbildschutz	34.3	17.2	29.9
öffentliche Bauten	37.0	29.9	28.9
öffentlicher Verkehr	20.3	9.1	9.6
privater Verkehr	25.4	14.1	17.6
Wasserversorgung	36.8	32.1	50.0
Abwasserentsorgung	47.2	53.2	58.0
Abfallentsorgung	62.7	60.2	68.8
Umweltschutz	30.1	21.5	35.5

### 7.2.1.1 Gruppierung der Infrastrukturaufgaben

Die Infrastrukturaufgaben bilden keineswegs ein einheitliches und in sich geschlossenes Konglomerat. Sie stellen teilweise äusserst unterschiedliche Anforderungen an die politischen Behörden und an die Administrationen. Die einzelnen Aufgaben werden deshalb von den Gemeinden differenziert wahrgenommen. Aber auch zwischen verschiedenen Gemeindetypen variiert die Perzeption des Infrastrukturbereichs als Ganzes und die Bedeutung der einzelnen Aufgaben. Je nach Grösse und Lage der Gemeinde, nach ihrer Bevölkerungsstruktur und ihrer finanziellen Situation wechselt die Zusammensetzung der Aufgaben, die in besonderem Mass als problematisch zu bezeichnen sind.

Diese Annahme wird durch die Faktoranalyse auch bestätigt.<sup>1</sup> Es haben sich vier Gruppen von Infrastrukturaufgaben herauskristallisiert (s. Tabelle 7.6). So sind es ähnliche Gemeinden, die sowohl durch die Raumplanung als auch durch die Prüfung der Baugesuche und den Ortsbildschutz stark beansprucht werden. Die zweite Gruppe bilden Wasserver- und Abwasserentsorgung, die dritte der private und öffentliche Verkehr, und in der vierten Gruppe sind

<sup>1</sup>Mit den vier Faktoren lassen sich 67.5 Prozent der in den 10 Ausgangsvariablen enthaltenen Varianz erklären. Der Beitrag des ersten Faktors beträgt 36.1 Prozent, des zweiten 13, des dritten 9,9 und des vierten 8.4 Prozent. Auf dem ersten Faktor laden die Aufgaben Raumplanung mit .82, der Ortsbildschutz mit .74 und die Prüfung der Baugesuche mit .73. Auf dem zweiten Faktor sind es Wasserversorgung mit .83 und Abwasserentsorgung mit .80, auf dem dritten Faktor laden privater Verkehr mit .81 und öffentlicher Verkehr mit .79. Auf dem vierten Faktor schliesslich laden Umweltschutz mit .82 und Abfallentsorgung mit .74.

Umweltschutz und Abfallentsorgung zu finden. Einzig der Bereich der öffentlichen Bauten kann keiner dieser vier Gruppen zugeordnet werden.

Als zentrale unabhängige Variablen entpuppen sich die Gemeindegrösse, die Verwaltungsdichte, die Finanzkraft und der Politisierungsgrad der Bevölkerung sowie deren Struktur. Die Gemeindegrösse teilt die vier Gruppen entzwei. Die ökologisch geprägten Aufgaben werden durch eine starke Beziehung zur Gemeindegrösse geprägt. Der Faktor 1 mit den Bauaufgaben wird sehr stark durch die Verwaltungsdichte determiniert. Je weniger Angestellte pro Einwohner in einer Gemeindeverwaltung tätig sind, desto eher sind Probleme im Baubereich zu erwarten. Faktor 2, gebildet durch Abwasserent- und Wasserversorgung sind eine dezentrale Lage und mangelnde Finanzkraft von ausschlaggebender Bedeutung.

**Tabelle 7.6: Vier Gruppen von Infrastrukturaufgaben und Gemeindemerkmale (Pearson Correlation)\* für alle Gemeinden**

	Faktor 1 Raumpl. Ortsbild Baubew.	Faktor 2 Wasservers. Abwasser	Faktor 3 priv. Verk. öffentl. V.	Faktor 4 Umweltschutz Abfall
Gemeindegrösse		-.07	.18	.09
Verwaltungsichte	-.16		-.11	.
Siedlungsdichte (V3)		-.12		
Finanzkraft		-.12	.14	
Zentralität(G4A) städtische Gemeinden		-.13 -.11		
polit.Auseinanders. im Infrastruktur- bereich total (Umw. Bau Verk.)	.18		.30	.14
Baupolitik	.18		.12	
Verkehrspolitik	.10		.41	.10
Umweltpolitik	.13		.16	.17
Zun. kommunale Initiativen			.10	
Zun. Kontakt mit Verwaltung	.15		.09	.10
Beschäftigte Sekundärsektor			.14	.08
Beschäftigte Tertiärsektor	.10		.23	
Ant. Intermediäre Berufe an Erwerbsbev. <sup>1</sup>	.12	-.08	.13	.08
Ant. qual. nichtmanuelle B. an Erw.bev.	.12		.18	.14
Ant. unqualifiz. Angestellte und Arbeiter		.09		

\* alle Koeffizienten signifikant auf dem Niveau .001

Die Zusammensetzung der Bevölkerung und Veränderung ihrer politischen Kultur haben einen gewichtigen Einfluss auf die Faktorenbildung. Ein grosser Anteil an Beschäftigte im Sekundärsektor korreliert positiv mit den Verkehrs- und Umweltaufgaben (Faktoren 3 und 4), ein grosser Anteil Beschäftigter im Tertiärsektor dagegen mit den Verkehrs- und Baufragen (Faktoren 1 und 3). Ein hoher Anteil an 'neuen Mittelschichten' (intermediäre und qualifizierte nichtmanuelle Berufe) mit den Verkehrs-, Bau- und Umweltaufgaben (Faktoren 1,3 und 4). Diese drei Faktoren sind gleichzeitig auch abhängig von einer Zunahme der politischen

<sup>1</sup>Die sozioprofessionellen Kategorien der intermediären und qualifizierten nicht-manuellen Berufe bilden den Kern der neuen Mittelschichten. Sie sind beschrieben in: Bundesamt für Statistik, 1995. Sozialstruktur der Schweiz; S. 73-77.

Auseinandersetzungen bei Infrastrukturfragen und einer erhöhten Kontaktnahme der Bevölkerung mit der Verwaltung.

### **Faktor 1: Planungs- und Gestaltungsaufgaben**

Der Faktor 1 besteht aus den zentralen Aufgaben aus dem Baubereich. Der verteilungspolitische Aspekt spielt eine grosse Rolle. Bei der Ortsplanung und beim Baubewilligungsverfahren, aber auch beim Ortsbildschutz wird darüber entschieden, wer über welche Bodenressourcen verfügen kann, in welchem Umfang und auf welche Art er sie nutzen darf. Es besteht ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen diesem Faktor und der Zunahme politischer Auseinandersetzungen im Infrastrukturbereich, vor allem in der Baupolitik.

Ein weiteres Merkmal dieser Aufgaben ist, dass ihr Vollzug durch eine enorme Zahl an Gesetzen und Verordnungen geregelt wird, was sowohl eine fachlich qualifizierte als auch eine personell gut dotierte Verwaltung erfordert. Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass vor allem Gemeinden mit einem knapp bemessenen Personalbestand bei den Bauaufgaben in Schwierigkeiten geraten. Eine sehr schlechte Verwaltungsdichte weisen hauptsächlich mittelgrosse Gemeinden und kleine Städte auf (vgl. Kap. Kommunale Verwaltungen).

Aus diesem Grund ist bei den Planungsaufgaben keine lineare Beziehung zur Gemeindegrösse festzustellen. "Schuld" daran sind die Städte mit mehr als 18'000 Einwohnern, die über eine ausgebaute und professionalisierte Verwaltung verfügen und deshalb den Baubereich relativ gut im Griff haben. Bis 18'000 Einwohner steigt mit zunehmender Gemeindegrösse auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde bei den Bauaufgaben stark belastet ist.

Stark betroffen von Planungs-/Gestaltungsaufgaben sind Gemeinden mittlerer Grösse mit Zentrumsfunktionen. Dazu gehören besonders auch Tourismusgemeinden, die für ihr Umland erstens eine starke Zentrumsfunktion ausüben und zweitens in der Hochsaison deutlich höhere Einwohnerzahlen aufweisen. Daneben sind auch Gemeinden an den Rändern von Grossagglomerationen und grössere Landgemeinden mit industriell-tertiärer Erwerbsstruktur betroffen. Dagegen ist die Lage der Gemeinde, d.h. die Nähe zum nächsten Grosszentrum, ohne nennenswerte Bedeutung.

### **Faktor 2: Erschliessungsaufgaben**

Die Erschliessungsaufgaben bilden die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung. Eigentlich könnte auch die Abfallentsorgung dazu gezählt werden. Gesamtschweizerisch wird

sie jedoch stärker mit ökologischen Kriterien in Verbindung gebracht und bildet deshalb mit dem Umweltschutz einen eigenen Faktor.<sup>1</sup>

Ein besonderes Merkmal der Erschliessungsaufgaben ist, dass sie politisch unbestritten sind. Auch fordern sie von einer kommunalen Verwaltung keine besonderen fachlichen Qualitäten. Dagegen sind sie für viele Gemeinden eine zunehmende finanzielle Belastung. Die Erschliessungsausgaben stellen bei den Ausgaben der Schweizer Gemeinden einen gewichtigen Posten dar. Mit fünf Prozent des Gesamtbudgets erreichten die Ausgaben 1991 für die Erschliessungsaufgaben beinahe soviel wie für die ganze allgemeine Verwaltung (6 Prozent). Am meisten gaben die Gemeinden für die Abwasserentsorgung, die durchschnittlich 4.5 Prozents ihrer Budgets geschluckt hat, aus (Eidgenössische Finanzverwaltung, 1991. Öffentliche Finanzen der Schweiz: 77). Eine durchschnittliche Schweizer Gemeinde investierte 1991 500'000 Franken in die Abwasserbeseitigung, was einem Pro-Kopf-Aufwand von 217 Franken entspricht.

Aus diesem Grund beanspruchen Erschliessungsaufgaben finanzschwache Gemeinden übermässig. Es sind häufig ländliche Gemeinden mit einer schwach ausgebildeten Struktur. Auffallend ist, dass Gemeinden mit einer lockeren Siedlungsstruktur mehr Probleme haben als Gemeinden mit einer konzentrierten Siedlungsstruktur.<sup>2</sup>

Die Erschliessungsaufgaben sind hauptsächlich in den ländlichen Kantonen Uri, Glarus, Appenzell-Ausserrhoden eine starke Belastung der Gemeinden, etwas weniger ausgeprägt Graubünden. Die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden für die Abwasserentsorgung bestätigen die Resultate unserer Befragung hinsichtlich Kantonsunterschiede. Am höchsten sind die Ausgaben in den ländlichen, strukturschwachen Kantonen Glarus und Uri mit mehr als 400 Franken pro Kopf. Mehr als 300 Franken pro Kopf müssen auch die Gemeinden in Appenzell-Ausserrhoden aufwenden (S.96).

Nach Gemeindegrösse geben die Gemeinden mit weniger als 10'000 Einw. mit 250 Franken pro Kopf deutlich mehr für die Abwasserentsorgung aus als die Städte, bei denen der Schnitt

---

<sup>1</sup>Diese Einteilung gilt für die Romandie und das Tessin nicht. In diesen Gegenden entfällt bei der Abfallentsorgung die ökologische Seite, und sie bildet mit der Abwasserent- und der Wasserversorgung einen gemeinsamen Faktor.

<sup>2</sup>Eine Untersuchung an Salzburger Gemeinden hat festgestellt, dass ein nachweisbarer Zusammenhang zwischen der Siedlungsstruktur, dem Ausmass der Konzentration oder Verteilung der Gebäude im Gemeindegebiet, und dem Aufwand für die raumabhängigen Infrastrukturanlagen wie z. B. Kanalisationen besteht (Schriftenreihe des Salzburger Institutes für Raumforschung, 1988. Siedlungsstruktur und Infrastrukturaufwand). Besonders eindrücklich sind die Unterschiede bei den anfallenden Kosten. "Am Beispiel der Abwasserentsorgung lässt sich zeigen, dass sowohl bei den Investitionskosten als auch bei den laufenden Folgekosten die Kosten bei einer stark 'zersiedelten Gemeinde (...) das Mehrfache der entsprechenden Kosten betragen können, wie sie in einer stärker konzentriert besiedelten Gemeinde (...) anfallen" (S. 77).

deutlich unter 200 Franken liegt (S. 85). Stark belastet sind überdurchschnittlich häufig Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im ländlichen Raum, kleine touristische Gemeinden und Kleinstgemeinden mit einem markanten Bevölkerungsrückgang.

### **Faktor 3: Verkehrsaufgaben**

Bei keinem anderen Faktor sind die Beziehungen zu den unabhängigen Variablen so signifikant. Mit einer hohen Beanspruchung durch Verkehrsfragen versehen sind grosse, urbane, finanzstarke Gemeinden, in denen in den letzten Jahren eine starke Zunahme an politischen Konflikten im Infrastrukturbereich zu verzeichnen war und deren Bevölkerungsstruktur durch einen hohen Anteil an Beschäftigten im Tertiärsektor gekennzeichnet ist. Weiter besteht ein eindeutiger Zusammenhang mit einer Zunahme an politischen Aktivitäten (kommunale Referenden).

Im Vergleich der Kantone sind Verkehrsaufgaben in den städtischen Kantonen Genf und Basel-Stadt aktuell sowie in Zug und in Obwalden, in Kantonen mit einem hohen Anteil an Agglomerationsgemeinden.

Die Gruppe mit den Verkehrsaufgaben bildet das absolute Gegenstück zu der Gruppe mit den Erschliessungsaufgaben. Überspitzt ausgedrückt ist eine Gemeinde entweder durch Verkehrsaufgaben stark beansprucht oder durch Erschliessungsaufgaben, aber selten durch beide Aufgabengruppen.

### **Faktor 4: Umweltschutzaufgaben**

Der Umstand, dass die Abfallbeseitigung schweizweit primär als Umweltschutzaufgabe betrachtet wird und erst in zweiter Linie als Erschliessungsaufgabe wie z. B. die Abwasserentsorgung, ist bemerkenswert. Es besteht jedoch bei der Beurteilung der Abfallentsorgung ein veritabler Röschtigraben (s. weiter oben). Denn verantwortlich für diese Gruppenkonstellation sind in erster Linie die Deutschschweizer Gemeinden, für die der Begriff des Abfalls in erster Linie mit ökologischen Überlegungen verbunden ist.

Der Faktor mit den Umweltschutzaufgaben ist die abgeschwächte Version des Faktors mit den Verkehrsaufgaben. Wie bei diesem ist ein eindeutiger Zusammenhang mit der Gemeindegrösse festzustellen, auch mit der Zunahme der politischen Auseinandersetzungen bei Infrastrukturfragen. Dagegen hat die Finanzkraft keinen signifikanten Einfluss auf die Belastung im Umweltschutzbereich. Interessant ist die Bedeutung der Infrastruktur: Während bei den Bau- und Verkehrsaufgaben vor allem Gemeinden mit einem hohen Anteil Beschäftigter



im Tertiärsektor betroffen sind, ist bei den Umweltschutzaufgaben ein hoher Anteil von Angestellten im Sekundärsektor eher ausschlaggebend für eine starke Belastung der Gemeindeverwaltungen.

Stark belastet sind die Gemeinden in den Kantonen Schwyz, Glarus, Tessin und Genf. Grosszentren und in geringerem Mass mittlere Zentren sind stark beansprucht und zentrumsnahe Agglomerationsgemeinden, dazu aber auch relativ strukturstarke Landgemeinden.

## **7.2.2 Wandel der Belastung**

Wenn in diesem Abschnitt von Wandel die Rede ist, ist immer eine Zunahme der Belastung gemeint. Nur bei der Prüfung der Baugesuche und im Bereich öffentliche Bauten gibt es einen nennenswerten Anteil an Gemeinden mit einer Belastungsabnahme. Bei ersterem handelt es sich einerseits um grosse Gemeinden, die den Ausbau ihrer Verwaltung abgeschlossen haben und somit die Gesetzesflut beim Baubewilligungsverfahren im Griff haben und andererseits um Kleingemeinden, in denen die Bautätigkeit in den letzten Jahren zumindest stark abgenommen hat. Ähnliches gilt für den Bereich der öffentlichen Bauten, der stark durch einzelne Projekte geprägt wird (Turnhallen- Schulhaus oder Gemeindehausbau) und deshalb periodisch nicht mehr aktuell ist.

In den letzten zehn Jahren hat die Aufgabenbelastung im Infrastrukturbereich, die schon anfangs der 80er Jahre sehr hoch war, noch weiter zugenommen. Vergleicht man die Ergebnisse der Einschätzung der Belastungsintensität mit derjenigen des Belastungswandels, fällt auf, dass die Beurteilung der Veränderung sowohl hinsichtlich der einzelnen Aufgaben als auch im Vergleich unterschiedlicher Gemeindekategorien einheitlicher ausgefallen ist. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass in den letzten zehn Jahren im Infrastrukturbereich eine Nivellierung auf einem hohen Niveau stattgefunden hat. Zumindest hat sich die Kluft zwischen stark belasteten und weniger stark belasteten Gemeinden nicht vergrössert.

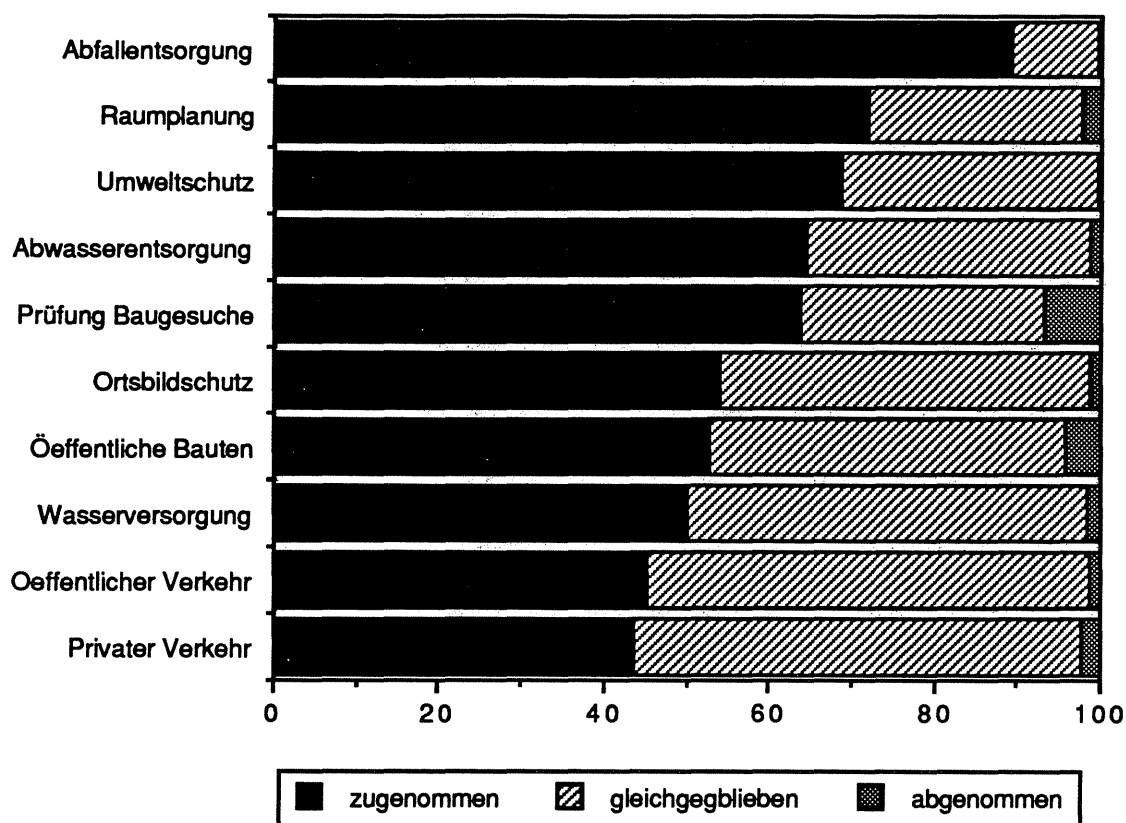
Auch die Unterschiede zwischen den Aufgaben sind nicht so gross wie bei der Belastungsintensität. Ist der Anteil der Gemeinden, die eine starke Belastung bei der problematischsten Aufgabe feststellen, dreieinhalb mal so hoch wie bei der unproblematischsten Aufgabe, beträgt dieses Verhältnis bei der Belastungszunahme nur zwei zu eins.

Mit Abstand die grösste Belastungszunahme ist bei der Abfallentsorgung zu verzeichnen (vgl. Figur 7.3). Neun von zehn der befragten Gemeinden sind der Ansicht, dass die Beanspruchung ihrer Verwaltung durch das Abfallproblem 1994 grösser ist als 1984. Ebenfalls mehr

als zwei Drittel der Gemeinden verspüren bei der Raumplanung und beim Umweltschutz einen Anstieg der Belastung. Nur beim öffentlichen und privaten Verkehr hat die Belastung nicht zumindest in jeder zweiten Gemeinde zugenommen.

Figur 7.3 veranschaulicht die Unterschiede in der Beurteilung des Wandels zwischen den Infrastrukturaufgaben. Die Resultate der einzelnen Aufgaben liegen nicht sehr weit auseinander. Sie bewegen sich zwischen gut 40 Prozent (Verkehrsbereich) und knapp 70 Prozent (Raumplanung) mit einer konstatierten Zunahme. Eine Ausnahme bildet die Abfallentsorgung, bei der rund 90 Prozent der Gemeinden eine Belastungszunahme verspürt haben.

**Figur 7.3: Wandel der Belastung der Gemeinden bei den Infrastrukturaufgaben**



Auch zwischen den Grössen Kategorien sind die Unterschiede nicht sehr markant (s. Tabelle 7.7). In allen Grössekategorien nimmt das Problem der Abfallentsorgung mit konstant hohen Prozentzahlen die Spitzenposition ein. Bei den restlichen Aufgaben sind unterschiedliche Muster zu beobachten. Bei den Aufgaben im Umweltschutzbereich nehmen die Prozentzahlen mit steigender Gemeindegrösse zu. Bei der Raumplanung, dem Ortsbildschutz und im Bereich öffentliche Bauten haben überwiegend mittelgrosse Gemeinden mit 500 bis 10'000 Einwohnern einen Zuwachs an Problemen zu verzeichnen. Bei den Erschliessungsaufgaben und der Prüfung der Baugesuche schliesslich werden hauptsächlich kleinere Gemeinden zunehmend gefordert.

**Tabelle 7.7: Anteil Gemeinden mit zugenommener Belastung bei den Infrastrukturaufgaben nach Gemeindegrösse**

	bis 500	500-2'000	2'000-10'000	10'000-
Abfallentsorgung	83.5	93.5	90.9	92.7
Raum-/Zonenplanung	66.7	76.6	74.9	64.2
Umweltschutz	55.4	72.7	81.1	86.6
Abwasserentsorgung	68.5	67.4	56.4	47.0
Baubewilligungsverf.	64.0	67.8	60.8	43.4
Ortsbildschutz	47.7	55.5	62.2	51.3
öffentliche Bauten	49.8	56.4	53.0	45.0
Wasserversorgung	50.2	55.9	44.9	27.5
öffentlicher Verkehr	33.6	43.9	57.5	70.1
privater Verkehr	32.8	42.9	55.5	67.1

Haben sich bei der Einschätzung der Intensität der Beanspruchung zwischen den Sprachregionen teilweise drastische Unterschiede ergeben, existieren diese beim Wandel nur noch bezüglich weniger Aufgaben (s. Tabelle 7.8). Differenzierte Resultate ergeben sich im Umweltschutzbereich und bei der Abwasserentsorgung. Bei letzterer stellen überdurchschnittlich viele Tessiner Gemeinden eine Belastungszunahme fest. Im Bereich öffentlicher Verkehr konzentrieren sich die Gemeinden mit gesteigener Belastung auf die Deutschschweiz. Überraschenderweise ist eine Verschärfung der Umweltschutzprobleme am häufigsten in der Romandie die Zunahme festgestellt worden.

**Tabelle 7.8: Anteil Gemeinden mit zugenommener Belastung bei den Infrastrukturaufgaben nach Sprachregionen**

	Deutschschweiz	Romandie	Italienische Schweiz
Abfallentsorgung	89.1	88.6	90.5
Raum-/Zonenplanung	72.0	72.6	71.6
Umweltschutz	68.8	73.7	58.9
Abwasserentsorgung	64.6	58.7	75.5
Baubewilligungsverf.	63.9	66.2	71.6
Ortsbildschutz	54.0	58.1	46.7
öffentliche Bauten	52.7	51.1	58.5
Wasserversorgung	50.4	47.8	53.4
öffentlicher Verkehr	51.3	28.0	33.3
privater Verkehr	43.6	45.1	39.7

Insgesamt gesehen sind es vor allem die mittelgrossen Gemeinden mit 500 bis 10'000 Einwohner, in denen bei den Infrastrukturaufgaben in den letzten zehn Jahren eine Zunahme der Belastung verzeichnet wurde. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Grössenkategorien zu gering, als dass von eindeutigen Unterschieden gesprochen werden kann.

Auch in bezug auf die Kantone sind keine bemerkenswerten Differenzen festzustellen. Es fällt jedoch auf, dass die Belastung in strukturschwachen, von Agrarwirtschaft und Altindustrie geprägten ländlichen Kantonen eher häufiger zugenommen hat als in anderen Kantonen.

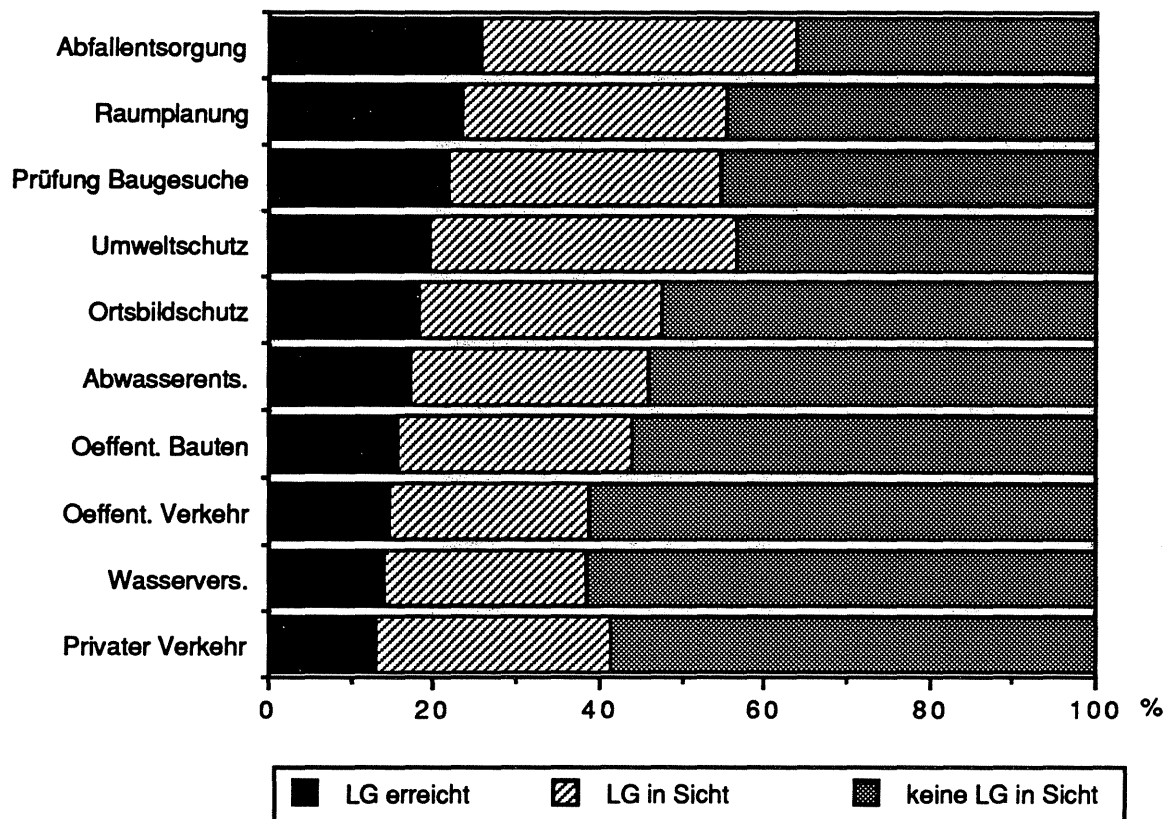
### **7.3 LEISTUNGSGRENZEN DER KOMMUNALEN VERWALTUNGEN**

Bei den Antworten zur Belastung und zu den Leistungsgrenzen der Gemeindeverwaltungen handelt es sich in hohem Mass um subjektive Einschätzungen der Antwortenden. Es existierten keine klaren Vorgaben oder Kriterien, die es den Gemeindeschreibern und Gemeindeschreiberinnen erlaubt hätten, das Leistungspotential ihrer Gemeindeverwaltung transparent zu beurteilen. Es ist deshalb angebracht, die Resultate mit einiger Zurückhaltung zu interpretieren. Regionale Ungleichheiten sind auch aus dieser Sicht zu erklären. So waren Antwortende aus der Romandie und der italienischen Schweiz grundsätzlich eher skeptisch hinsichtlich ihres Leistungsvermögens. Ob die Gründe dafür eher kultureller Natur oder strukturbedingt sind, kann an dieser Stelle nicht schlüssig beurteilt werden.

Aussagekräftiger ist eine umfassendere Betrachtungsweise. Es kann mit Sicherheit angenommen werden, dass eine Gemeindeverwaltung mit akuten Problemen konfrontiert ist, wenn sie in einem Aufgabenbereich eine starke Belastung verspürt, die in den letzten 10 Jahren noch zugenommen hat, und gleichzeitig an ihre Leistungsgrenzen gestossen ist.

Anders als bei der Einschätzung der Belastung differieren die Ergebnisse zwischen den Infrastrukturaufgaben bei der Beurteilung der Leistungsgrenzen nicht so stark. Das Spektrum reicht von 25 Prozent der Gemeinden mit erreichten Leistungsgrenzen bei der Abfallentsorgung bis 12 Prozent beim privaten Verkehr (s. Grap. ). Ihre Leistungsgrenzen in Sicht sehen fast 40 Prozent der Gemeinden bei der Abfallentsorgung und beim Umweltschutz, nur jede vierte Gemeinde bei der Wasserversorgung und beim öffentlichen Verkehr. Bei den beiden letztgenannten Aufgaben und beim privaten Verkehr glauben über 60 Prozent auch in Zukunft keine Leistungsgrenzen auf sich zukommen, während es bei den Aufgaben Abfallentsorgung, Umweltschutz, Raumplanung und Baubewilligungsverfahren weniger als die Hälfte sind.

**Figur 7.4: Einschätzung der Leistungsgrenzen der Gemeinden bei den Infrastrukturaufgaben**

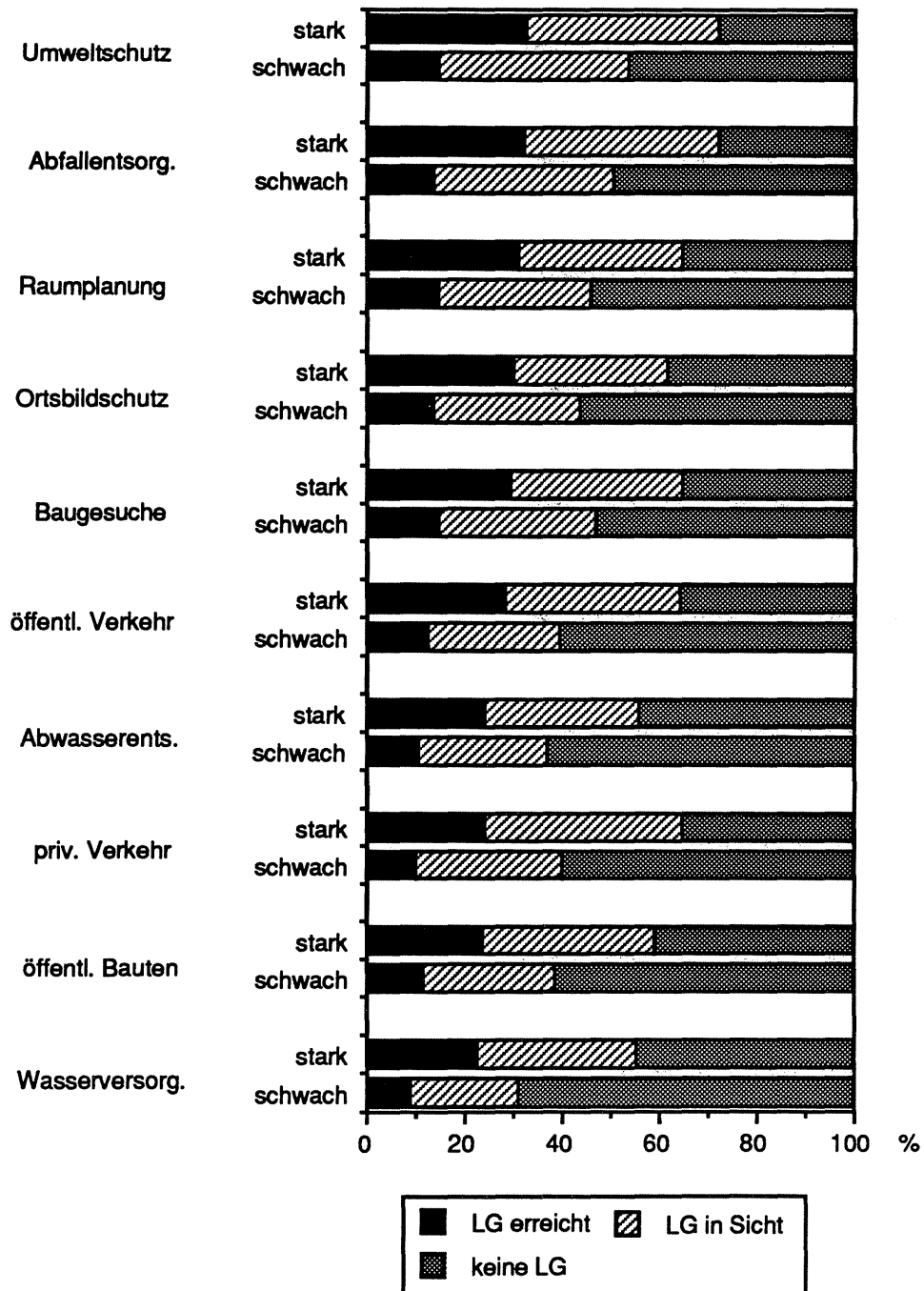


Auch hinsichtlich der wichtigsten unabhängigen Variablen wie Grösse, Zentralität und Finanzkraft sind die Ergebnisse weniger aussagekräftig als bei der Einschätzung der Belastungsstärke. Eine markante Ausnahme bilden, wie oben bereits erwähnt, die Sprachregionen. Die Gemeinden der Romandie und des Tessins scheinen durchwegs schneller an ihre Leistungsgrenzen zu stossen als die Gemeinden der Deutschschweiz.

### 7.3.1 Einfluss von Belastung und Belastungswandel auf die Leistungsgrenzen

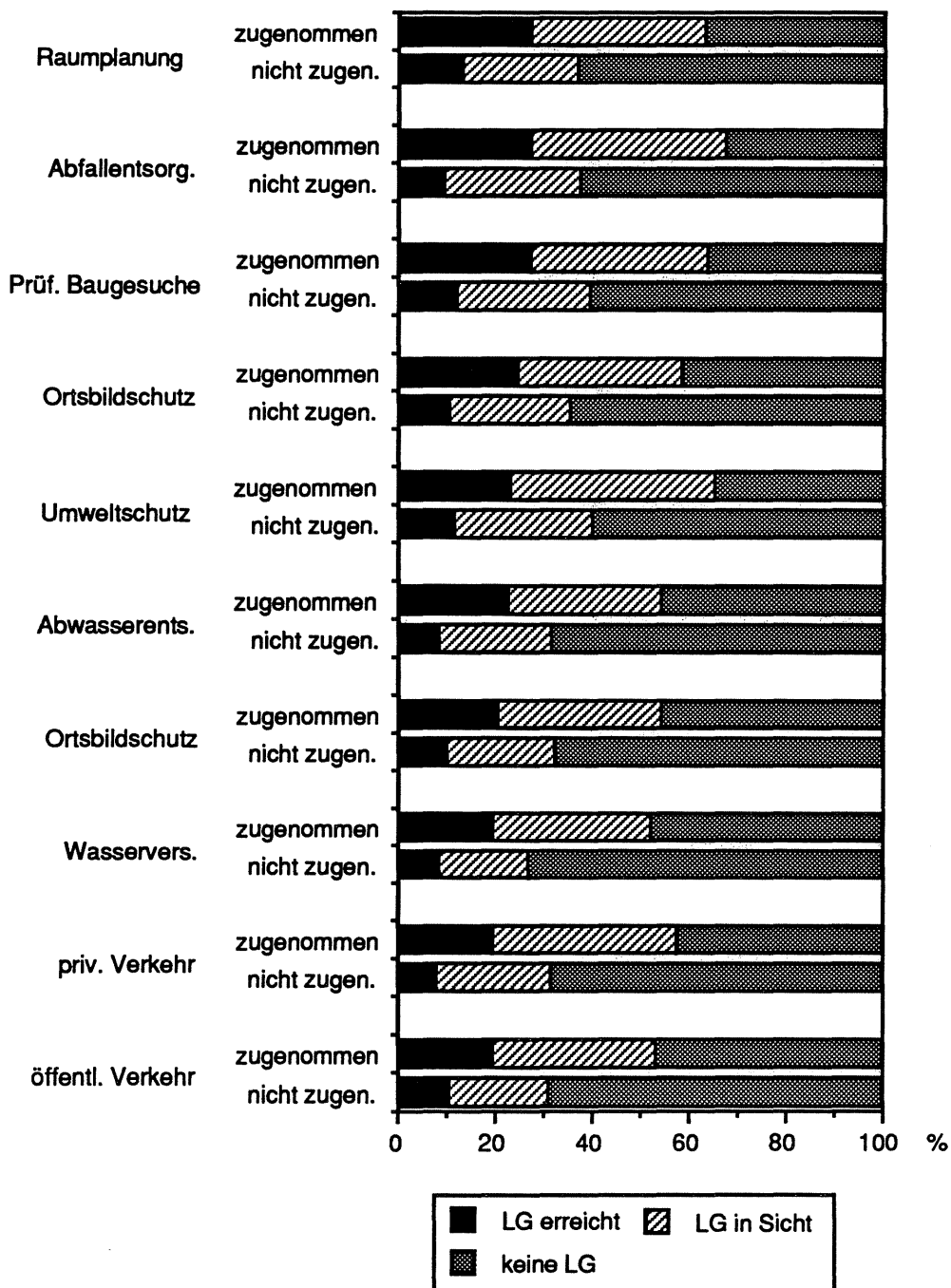
Figur 7.5 stellt den Zusammenhang zwischen der Intensität der Belastung und der Einschätzung der Leistungsgrenzen dar. Dabei zeigen sich zwischen den Infrastrukturaufgaben keine Unterschiede. Das Antwortmuster bleibt immer gleich. Bei allen Infrastrukturaufgaben ist der Anteil der Gemeinden, die ihre Leistungsgrenzen erreicht haben, bei denjenigen mit starker Belastung rund doppelt so hoch wie bei denjenigen mit nicht so starker resp. schwacher Belastung. Keinen nennenswerten Einfluss hat die Belastungsstärke auf die Vermutung in absehbarer Zukunft an die Leistungsgrenzen zu stossen.

**Figur 7.5: Leistungsfähigkeit der Gemeinden mit starker resp. schwacher Belastung bei den Infrastrukturaufgaben**





**Figur 7.6: Leistungsfähigkeit der Gemeinden mit zugenommener resp. nicht zugenommener Belastung bei den Infrastrukturaufgaben**



Der Einfluss des Belastungswandels auf die Einschätzung des Leistungsvermögens ist insgesamt etwas grösser als derjenige der Belastungsstärke (s. Figur 7.6). Aber auch hier zeigen sich zwischen den einzelnen Aufgaben keine grösseren Differenzen. Der Unterschied zur Belastungsstärke liegt beim Belastungswandel darin, dass er sowohl die Wahrnehmung einer erreichten Leistungsgrenze als auch deren Antizipation beeinflusst. Mit anderen Worten: Hat die Belastung in den letzten Jahren spürbar zugenommen, neigt man eher zur Ansicht, dass die eigene Leistungsgrenze in Sicht ist.

## **7.3.2 Die einzelnen Infrastrukturaufgaben**

Im folgenden werden die zehn Infrastrukturaufgaben einzeln jeweils nach zwei Gesichtspunkten untersucht.

- Zuerst wird die Einschätzung der Gemeinden hinsichtlich ihrer Leistungsgrenzen dargestellt. Haben sie, nach ihrem Dafürhalten ihre Leistungsgrenze erreicht, könnte sie in absehbarer Zeit erreicht werden oder sind keine Leistungsgrenzen in Sicht?
- Danach wird die Frage nach der Einschätzung der Leistungsgrenzen mit den Fragen nach der Belastungsstärke und dem Belastungswandel verknüpft. Dadurch werden diejenigen Gemeinden erfasst, die im Bereich der Infrastrukturaufgaben mit akuten Problemen konfrontiert sind. Es handelt sich um die Gemeinden, die bei den einzelnen Infrastrukturaufgaben sowohl eine starke und zugenommene Belastung verspüren als auch an ihre Leistungsgrenzen gestossen sind. Folglich sind kommunale Verwaltungen, die angeben, ihre Leistungsgrenzen erreicht zu haben, gleichzeitig aber keine starke und zugenommene Belastung verspüren, nicht akuten Problemen ausgesetzt.

### **7.3.2.1 Raum-/Zonenplanung**

Das Hauptanliegen der Raum- resp. Zonenplanung ist die Trennung des Gemeindegebietes in bebaubares und nicht bebaubares Land. Entsprechend heftig wird deshalb um die Einteilung gerungen. Konflikte sind vorprogrammiert, und zwar innerhalb der Landbesitzer einerseits um günstige Klassifikationen ihres Bodens und andererseits zwischen Landbesitzern und Interessengruppen, die sich für eine intakte, d.h. möglichst unbebaute Umwelt einsetzen. Der kommunalen Verwaltung ist die Aufgabe zugeteilt, Lösungen zu finden, die alle Interessen in einem gewissen Rahmen zufriedenstellt, was je schwieriger wird, desto breiter die Interessen gefächert sind.

Es erstaunt deshalb nicht, dass mehr als die Hälfte der befragten Gemeinden glauben, dass sie bei der Raumplanung in nächster Zeit mindestens an ihre Leistungsgrenzen stossen könnten, und fast jede vierte hat sie schon heute erreicht (s. Tabelle 7.9). Nur 45 Prozent sind der Ansicht, dass sie raumplanerische Aufgaben ohne spürbare Probleme bewältigen können.

Zwischen den Sprachregionen bestehen bei der Wahrnehmung der Leistungsgrenzen erkennbare Unterschiede. Zwei von drei Westschweizer Gemeinden glauben, dass sie zumindest in voraussehbarer Zukunft an ihre Leistungsgrenzen stossen könnten, in der übrigen Schweiz sind es rund die Hälfte. Dabei schätzen in der Romandie die Städte die Situation ganz anders ein als die kleineren Gemeinden. Während diese schon heute mit ihren Leistungsgrenzen kon-

frontiert sind, befürchten die Städte eher, in absehbarer Zukunft ihre Planungsaufgaben nicht mehr erfüllen zu können.

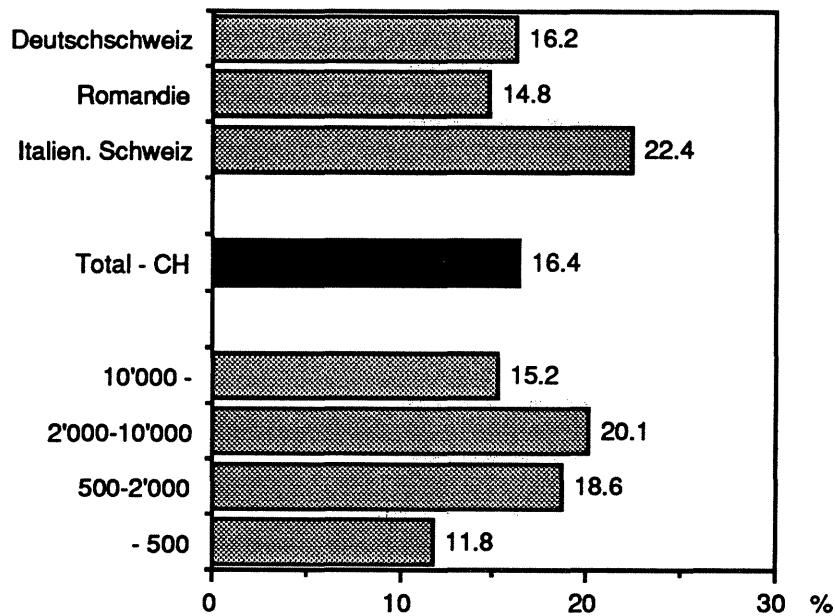
**Tabelle 7.9: Leistungsgrenzen der Gemeinden im Bereich Raum- und Zonenplanung nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	23.6	31.9	44.5	1917
-500	22.4	30.4	47.2	705
501- 2000	25.4	31.7	42.9	700
2001-10000	22.7	34.5	42.8	432
10001 +	22.5	33.8	43.8	80
Deutschschweiz	20.3	31.3	48.3	1219
Romandie	29.7	34.8	35.5	529
Italienische Schweiz	27.8	27.2	45.0	169

Dagegen hat die Gemeindegrösse in der übrigen Schweiz praktisch keinen Einfluss auf die Wahrnehmung der Leistungsfähigkeit. Auf der strukturellen Ebene fallen vor allem die Leistungsprobleme der Mittel-, Klein- und Peripheriezentren auf, die einen Anteil von rund 30 Prozent mit erreichten Leistungsgrenzen aufweisen. Ebenfalls in diesem Grössenbereich bewegen sich die Tourismusgemeinden. Weniger Probleme haben dagegen die Agglomerationsgemeinden, die sich im Umkreis dieser Zentrumsgemeinden befinden.

Wie Figur 7.7 illustriert sind bei der Raumplanung vor allem Gemeinden mittlerer Grösse mit akuten Problemen konfrontiert. In jede fünfte Gemeinde zwischen 500 und 10'000 Einwohnern sind heute stark belastet, hat die Belastung zugenommen und ist die Leistungsgrenze erreicht worden. Unter 500 Einwohnern ist dies nur bei jeder zehnten Gemeinde der Fall.

**Figur 7.7: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigerter Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen bei der Raumplanung**



Hinsichtlich der Sprachregionen setzt sich die italienische Schweiz deutlich von der übrigen Schweiz ab. So stellt die Raumplanung im Tessin für ein knappes Viertel der Gemeinden ein akutes Problem dar. In der Romandie sind die Unterschiede zwischen den Grössekategorien äusserst gross. Bei den Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einw. beträgt der Wert fast 30 Prozent, bei den Städten hingegen nur 7 Prozent.

### 7.3.2.2 Prüfung der Baugesuche

Das Baubewilligungsverfahren ist eine sehr zeitintensive Vollzugsaufgabe und stellt hohe Anforderungen an die fachliche Kompetenz der kommunalen Verwaltungen. Die Probleme des Baubewilligungsverfahrens liegen hauptsächlich in der Bewältigung einer Flut von Gesetzen und Verordnungen, aber auch in einer zunehmenden Einsprachefreudigkeit betroffener Nachbarn und Interessengruppen.

Über 20 Prozent der Gemeinden sind heute an einem Punkt angelangt, wo sie die Prüfung der Baugesuche nicht mehr vorschriftsgemäss durchführen können (s. Tabelle 7.10). Zusätzlich befürchtet jede dritte Gemeinde, dass sie ihre Leistungsgrenzen in absehbarer Zukunft erreichen könnten. Beim Vergleich der Gemeindegrösse fällt auf, dass die Städte weniger häufig Leistungsprobleme aufweisen als die kleineren Gemeinden. Dies erklärt sich dadurch, dass sie über eine professionalisierte(re) Administration mit ausreichenden fachlichen und juristischen Kenntnissen verfügen. Die Bewilligungsverzögerungen durch Einsprachen treiben vor allem in den Städten wohl eher die Bauwilligen an ihre (finanziellen) Leistungsgrenzen.

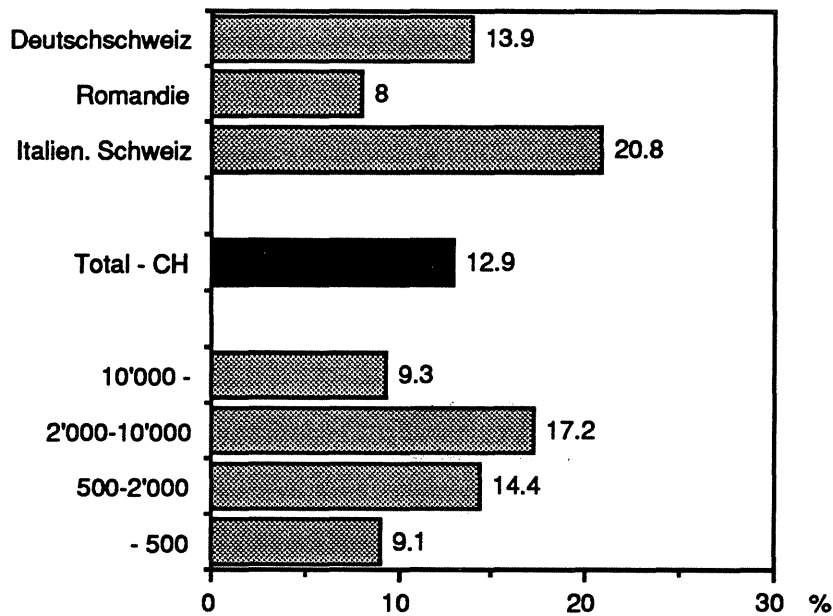
**Tabelle 7.10: Leistungsgrenzen der Gemeinden bei der Prüfung der Baugesuche nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	21.9	32.8	45.3	1923
-500	20.9	31.6	47.5	712
501- 2000	23.2	33.3	43.4	702
2001-10000	22.5	33.9	43.6	431
10001 +	15.4	32.1	52.6	78
Deutschschweiz	18.9	34.5	46.6	1222
Romandie	25.1	34.0	40.9	530
Italienische Schweiz	33.3	16.4	50.3	171

Zwischen den Sprachregionen bestehen eindeutige Differenzen. Während in der Deutschschweiz nicht einmal jede fünfte Gemeinde ihre Leistungsgrenzen erreicht hat, ist es in der Romandie jede vierte und im Tessin sogar jede dritte Gemeinde. Auf der anderen Seite glauben in der Südschweiz deutlich weniger Gemeinden, dass ihre Leistungsgrenzen in Sicht sind. Mit Abstand am meisten Probleme mit den Baugesuchen haben die grossen Tessiner Gemeinden mit 2000 bis 10'000 Einw., am wenigsten die kleinen Gemeinden in der Deutschschweiz und vor allem die Städte in der Westschweiz.

Beim Anteil der Gemeinden mit akuten Problemen (s. Figur 7.8) zeigen sich die Differenzen sowohl zwischen den Sprachregionen als auch zwischen den Grösseklassen besonders eindrücklich. In bezug auf die Grösse kann von einer Zweiteilung gesprochen werden. Auf der einen Seite bekunden die kleinen Gemeinden und die Städte deutlich weniger Probleme beim Vollzug des Baubewilligungsverfahrens. Bei letzteren haben wir als Grund schon die Professionalisierung der Verwaltung erwähnt, während bei den erstgenannten in erster Linie eine schwache oder inexistente Bautätigkeit dafür verantwortlich ist. So ist es nicht selten der Fall, dass eine Baubehörde in einem kleinen Dorf pro Jahr höchstens eins bis zwei, manchmal sogar keine Baugesuche zu prüfen hat.

**Figur 7.8: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen bei der Prüfung der Baugesuche**



Zwischen den Sprachregionen sind die Resultate noch unterschiedlicher ausgefallen. In der italienischen Schweiz sind zweieinhalbmal so viele Gemeinden vor grosse Probleme gestellt als in der Romandie, während die Deutschschweizer Gemeinden eine Mittelposition einnehmen. Ähnlich wie bei der Raumplanung fällt auch bei den Baubewilligungsverfahren die Diskrepanz zwischen den mittelgrossen Gemeinden von 2'000 bis 10'000 Einwohnern und den Städten in der Romandie auf. Während sich dort jede fünfte mittelgrosse Gemeinde mit akuten Problemen auseinandersetzen muss, haben alle Städte die Prüfung der Baugesuche im Griff.

### 7.3.2.3 Landschafts- und Ortsbildschutz

Die Unterschutzstellung von Bauten und Landschaften ist einerseits mit der Raumplanung und andererseits mit dem Natur- und Heimatschutz stark verknüpft. Zwei Aspekte des Heimatschutzes sind von Bedeutung: Der erste umfasst den Schutz des Ortsbildes, der von den Kantonen und Gemeinden durch Massnahmen der Raumplanung oder durch besondere Schutzverordnungen gewährleistet wird. Der zweite Aspekt umfasst die Denkmalpflege, die schützenswerte Objekte durch kantonale oder kommunale Verfügung, bei Objekten von nationaler Bedeutung nötigenfalls durch Massnahmen des Bundes sichert. Damit ist gesagt, dass der Einbezug kantonaler und nationaler Behörden in kommunale Entscheidungsprozesse eine erhebliche Erschwernis für die Gemeindebehörden darstellen kann.

Der Ortsbildschutz kann in Gemeinden mit historisch wertvollen Ortskernen zu einer starken Beschneidung der Baumöglichkeiten führen. Dies führt vor allem dort zu Problemen, wo starke wirtschaftliche Interessen mit im Spiel sind. So sind, ähnlich wie bei der Raumplanung und dem Baubewilligungsverfahren, mit Ausnahme der Grossstädte vor allem Zentrumsge- meinden und grosse touristische Gemeinden mit Leistungsgrenzen der Verwaltung konfron- tiert.

**Tabelle 7.11: Leistungsgrenzen der Gemeinden im Bereich Landschafts- und Ortsbildschutz nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

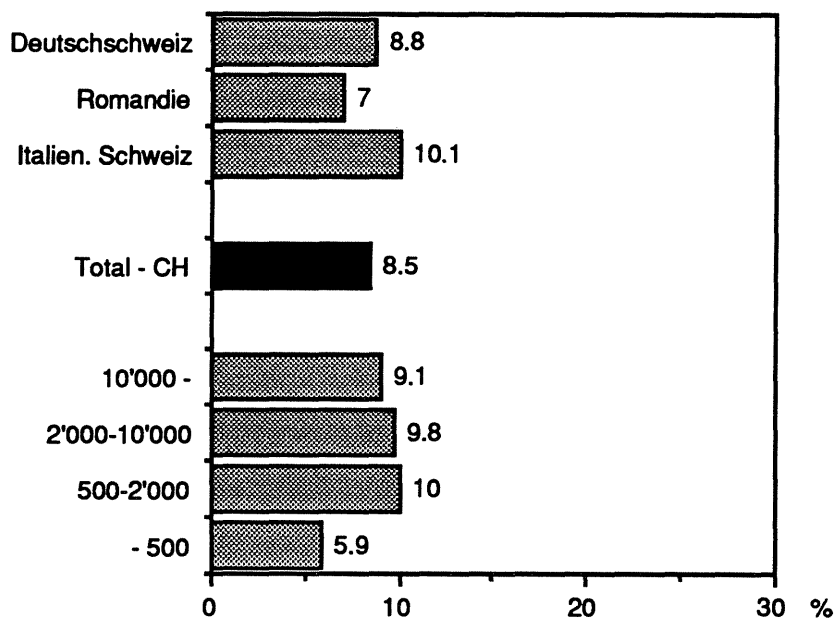
	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	18.3	29.3	52.5	1862
-500	17.9	26.7	55.4	677
501- 2000	18.9	30.1	51.0	678
2001-10000	18.2	31.1	50.7	428
10001 +	16.5	34.2	49.4	79
Deutschschweiz	15.9	28.0	56.1	1205
Romandie	22.4	34.3	43.2	495
Italienische Schweiz	22.8	23.5	53.7	162

Während die Unterschiede zwischen den Grössenklassen nur minim sind, stossen Gemeinden in der Romandie und in der italienischen Schweiz deutlich häufiger an ihre Leistungsgrenzen als in der Deutschschweiz (s. Tabelle 7.11). Am meisten Kopfzerbrechen bereitet der Orts- bildschutz den Städten in der Romandie, nicht weil sie der Meinung sind, dass sie ihre Lei- stungsgrenzen schon erreicht haben, sondern vielmehr, weil sie befürchten, dass sie diese in absehbarer Zukunft erreichen könnten.

Auch zwischen den Kantonen bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede. Mehr als 25 Pro- zent der Gemeinden stossen in Uri, Schwyz, NW, NE und Jura an ihre Leistungsgrenzen, weniger als 12 Prozent in den Kantonen Zürich, Luzern, Zug, SO, AI und AR.

Figur 7.9 zeigt, dass der Anteil der Gemeinden mit akuten Problemen gesamthaft relativ gering ist. Er ist auch nicht auf bestimmte Grössenklassen oder Sprachregionen konzentriert. Immerhin kann man feststellen, dass die grossen Gemeinden am wenigsten Probleme mit dem Ortsbildschutz bekunden. Nur eine von zwanzig Städten hat ihre Leistungsgrenzen erreicht und verspürt gleichzeitig eine starke und gestiegene Belastung.

**Figur 7.9: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen beim Ortsbildschutz**



Innerhalb der Sprachregionen sind allerdings einige abweichende Resultate zu registrieren. So weisen die mittelgrossen Gemeinden der Deutschschweiz überdurchschnittliche Werte auf und am höchsten sind sie bei den Städten der Romandie. So muss sich jede sechste Westschweizer Stadt mit dringlichen Problemen beim Ortsbildschutz befassen.

#### 7.3.2.4 Öffentliche Bauten

Im Zuge des Bevölkerungswachstums der Gemeinden und der gestiegenen Ansprüche der Bevölkerung an die Gemeinden, wurden diese in den letzten 30 Jahren gezwungen, ihr Angebot an öffentlichen Bauten drastisch zu erhöhen und bestehende Bauten zu modernisieren. Im Freizeit- und Schulbereich waren die Gemeinden besonders aktiv, die Altersheime mussten veränderten Lebensbedingungen angepasst werden, aber auch die bestehenden Lokalitäten für die Gemeindeverwaltungen hielten dem zunehmenden Personalbestand und Arbeitsaufwand der Administration in vielen Gemeinden nicht mehr stand. Fragen der Finanzierung und der Planung bereiteten den kommunalen Behörden viele Probleme, die nicht immer gelöst werden konnten.

Im Bereich öffentliche Bauten stossen weniger die Deutschschweizer als die französisch- und italienischsprachigen Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen (s. Tabelle 7.12). Sind es bei den erstgenannten rund 13 Prozent, haben bei letzteren gut 20 Prozent ihre Leistungsgrenzen erreicht. Am meisten Leistungsprobleme bekunden die Westschweizer Gemeinden mit 500 bis 2'000 und die Tessiner Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einw. Gesamtschweizerisch dagegen sind zwischen den Grösseklassen keine nennenswerten Diskrepanzen festzustellen.



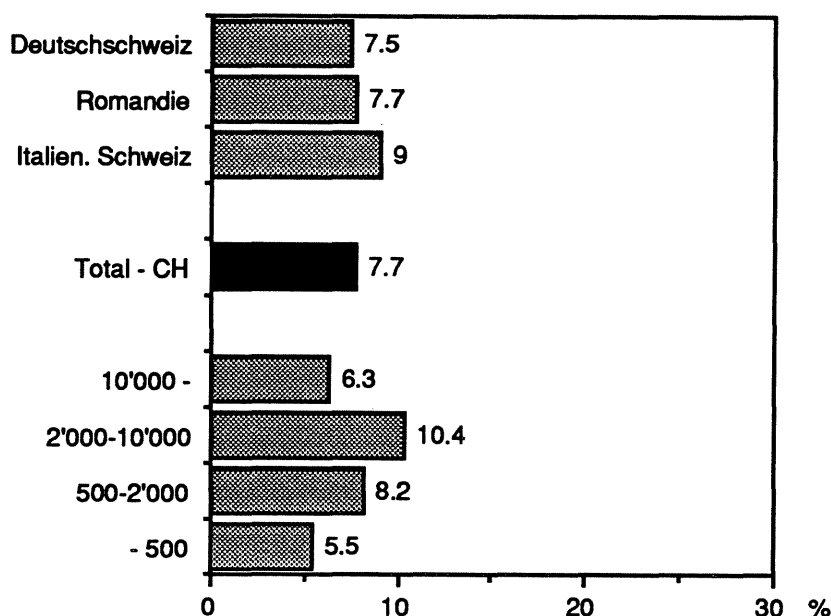
Hingegen ist die Befürchtung in nächster Zukunft an die Leistungsgrenzen zu stossen leicht von der Gemeindegrösse abhängig. So glauben 4 von 10 Städten, dass das Erreichen der Leistungsgrenze absehbar ist.

**Tabelle 7.12: Leistungsgrenzen der Gemeinden im Bereich öffentliche Bauten nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	15.7	28.2	56.2	1889
-500	14.6	25.6	59.8	684
501- 2000	15.7	28.7	55.6	696
2001-10000	17.7	29.4	52.9	429
10001 +	13.8	38.8	47.5	80
Deutschschweiz	13.1	25.1	61.8	1207
Romandie	20.1	37.9	42.0	517
Italienische Schweiz	20.6	20.0	5.4	165

Betrachtet man jedoch den Anteil der Gemeinden, die besonders dringliche Leistungsprobleme aufweisen, verändert sich das Bild etwas (s. Figur 7.10). Die Diskrepanzen zwischen der Deutsch- und der übrigen Schweiz sind praktisch nicht mehr vorhanden. Dagegen sind zwischen den Grössenklassen einige Differenzen festzustellen. Die Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einwohnern stechen dabei besonders heraus. So sind die Werte in dieser Grössenklasse fast doppelt so hoch wie in den kleinen Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern. Am höchsten ist der Gemeindeanteil mit akuten Problemen mit 16 Prozent bei den italienischsprachigen Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnern. In der Deutschschweiz hingegen ist die Grössenkatgorie mit 500 bis 2'000 Einwohnern am stärksten betroffen.

**Figur 7.10: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen bei den öffentlichen Bauten**



### 7.3.2.5 Abwasser/Kanalisation

Der Kanalisationsbau hat für die Gemeinden zwei Komponenten. Zum einen müssen Baugelände, die vor der Überbauung stehen, erschlossen werden. Dazu gehört auch die Errichtung eines Kanalisationsnetzes. Zum anderen ist die Lebensdauer von bereits erstellten Kanalisationsnetzen limitiert, so dass ständig Renovationsarbeiten anstehen. Dies kann vor allem in grösseren Städten zu Problemen führen (Einschränkung des Verkehrs, Baulärm für Anwohner, Umsatzeinbussen für direkt betroffene Geschäfte). Die Gründe für Leistungsprobleme können darum sehr unterschiedlicher Natur sein. Sind sie bei den kleinen Gemeinden vielfach finanzieller Art, überwiegen in den Städten eher organisatorische Schwierigkeiten.

Insgesamt hat mehr als jede sechste Schweizer Gemeinde bei der Abwasserentsorgung ihre Leistungsgrenze erreicht und fast 30 Prozent der Gemeinden glaubt, diese bald zu erreichen (s. Tabelle 7.13). In der Westschweiz und Südschweiz stossen Gemeinden häufiger an ihre Leistungsgrenzen, kleine Gemeinden mehr als grosse. Bemerkenswert ist als Ausnahme die hohe Prozentzahl bei den grossen Deutschschweizer Gemeinden. Die Gründe liegen hier primär in umfassenden Erneuerungsarbeiten der städtischen Kanalisationsnetze in den letzten 15 Jahren. Tendenziell sind insgesamt aber eher finanzschwache und ländliche Gemeinden betroffen.

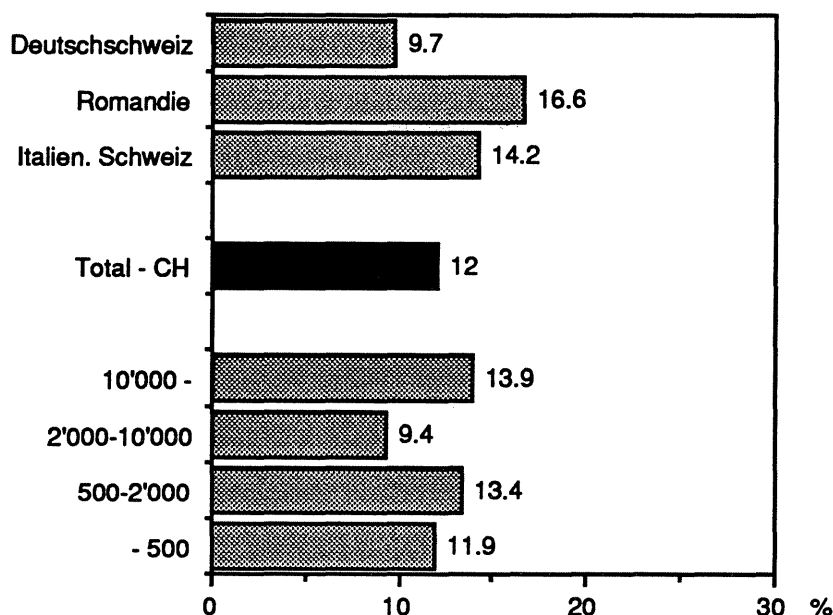
**Tabelle 7.13: Leistungsgrenzen der Gemeinden im Bereich Abwasser / Kanalisation nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	17.3	28.6	54.1	1915
-500	17.8	27.6	54.6	703
501- 2000	18.2	27.6	54.3	704
2001-10000	15.0	31.3	50.0	428
10001 +	18.8	31.3	50.0	80
Deutschschweiz	13.6	27.3	59.1	1217
Romandie	24.1	33.6	42.3	527
Italienische Schweiz	22.8	22.2	55.0	171

Entsprechend der grossen Unterschiede zwischen den Sprachregionen fallen auch die Resultate bei den Kantonen aus. Überdurchschnittlich viele Gemeinden haben ihre Leistungsgrenzen im Wallis, Tessin mit rund 25 Prozent und vor allem im Jura mit 35 Prozent aller Gemeinden erreicht. Sehr tief ist der Anteil dagegen in städtisch geprägten Kantonen mit vielen Agglomerationsgemeinden. So beträgt der Anteil in den Kantonen Zürich, Genf, Schaffhausen und Solothurn weniger als 10 Prozent.

Nimmt man nur die Gemeinden, die akute Probleme haben, ist die Abwasserentsorgung die einzige Infrastrukturaufgabe, die in der Romandie im Vergleich zu den übrigen Sprachregionen die höchsten Werte erreicht (s. Figur 7.11). Eine von sechs Westschweizer Gemeinden kann die Abwasserentsorgung nicht mehr vollumfänglich gewährleistet werden, in der ganzen Schweiz ist es eine von acht. Besonders betroffen sind Gemeinden mit 500 bis 2'000 Einwohner und die Städte, am wenigsten die mittelgrossen Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einwohner.

**Figur 7.11: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen bei der Abwasserentsorgung**



Etwas anders präsentiert sich der Vergleich der Grössenklassen innerhalb der Sprachregionen. Nur in der Deutschschweiz entsprechen die Resultate ungefähr den gesamtschweizerischen Verhältnissen. Dagegen ist in der Romandie der Anteil mit akuten Problemen bei den mittleren Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einwohnern mit gut 18 Prozent besonders hoch und in den Kleinstgemeinden mit knapp 8 Prozent besonders tief, während in der italienischsprachigen Schweiz die Gemeinden mit 500 bis 2'000 Einwohnern mit einem Anteil von fast 20 Prozent besonders stark betroffen sind.

### 7.3.2.6 Wasserversorgung

Die Auseinandersetzungen um den Schutz des Wassers vor Verschmutzung hatten ihren Höhepunkt in den 70er Jahren. Heute ist die Wasserversorgung durch die Umweltschutzgesetze, insbesondere das Wasserschutzrecht, in stabilen rechtlichen Bahnen. Die notwendigen technischen Anlagen sind heute primär in den Städten so weit errichtet, dass die Anzahl der Gemeinden mit grossen Leistungsproblemen relativ klein ist. Trotzdem sind die Probleme in diesem Bereich nicht zu unterschätzen. In den letzten Jahren ist der Wasserverbrauch in der Schweiz massiv gestiegen. Heute verbraucht jede Person täglich 405 Liter Wasser, was in Europa einsame Spitze darstellt (Traktandum persönlich 1995, Nr. 5:14).

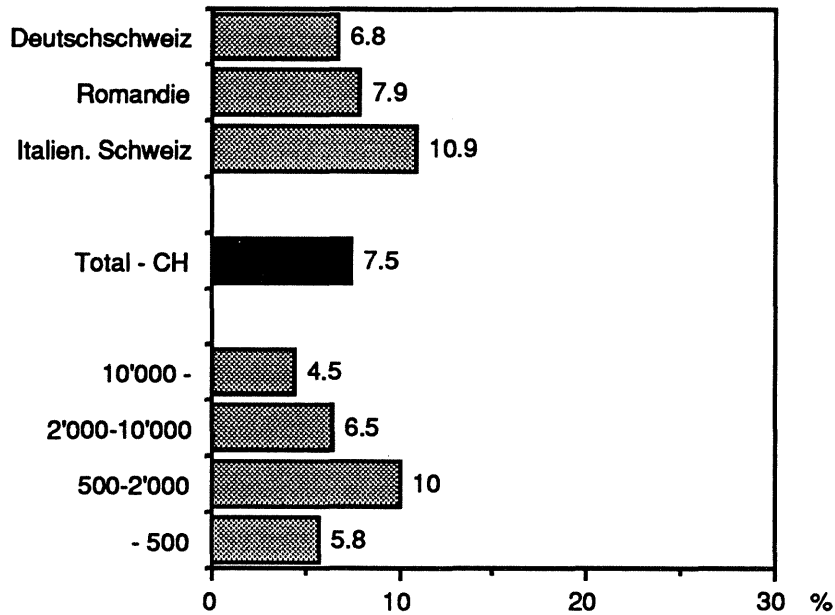
So erstaunt es nicht, dass immerhin fast 40 Prozent aller Gemeinden zumindest Leistungsprobleme auf sich zukommen sehen (s. Tabelle 7.14). Die Resultate unterscheiden sich von denjenigen bei der Abwasserentsorgung nur unwesentlich. Betroffen sind in erster Linie Kleingemeinden und die Städte.

<b>Tabelle 7.14: Leistungsgrenzen der Gemeinden bei der Wasserversorgung nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %</b>				
	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	13.8	24.6	61.6	1820
-500	14.6	24.0	61.4	687
501- 2000	15.2	24.5	60.4	666
2001-10000	10.4	26.8	62.9	396
10001 +	14.1	18.3	67.6	71
Deutschschweiz	9.6	23.1	67.3	1143
Romandie	19.2	29.0	51.9	511
Italienische Schweiz	26.5	21.1	52.4	166

Besonders markant sind die Unterschiede zwischen den Sprachregionen. Wesentlich mehr Probleme haben die Gemeinden in der Romandie und der italienischen Schweiz. Interessant ist dabei, dass in der Deutschschweiz überdurchschnittlich viele Städte betroffen sind, während in der Westschweiz mehrheitlich mittlere und noch ausgeprägter Kleingemeinden (20 Prozent) an ihre Grenzen stossen. Noch höher ist der Anteil der Gemeinden im Tessin, unabhängig von der Gemeindegrösse, wo jede vierte Gemeinde an ihre Leistungsgrenzen stösst.

Beim Gemeindeanteil mit akuten Problemen sind, im Gegensatz zu der Einschätzung der Leistungsgrenzen, die Differenzen zwischen den Grössenklassen aussagekräftiger als zwischen den Sprachregionen. Besonders betroffen sind die eher kleinen Gemeinden mit 500 bis 2'000 Einwohnern. Der Gemeindeanteil ist in dieser Grössenklasse fast doppelt so hoch wie bei den Kleinstgemeinden und bei den Städten.

**Figur 7.12: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen bei der Wasserversorgung**



In der Romandie zeigt sich ein spezifisches Muster, das sich auffallend von der übrigen Schweiz unterscheidet und das wir auch schon bei anderen Infrastrukturaufgaben beobachten konnten. Überdurchschnittlich häufig haben hier mittlere Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einwohnern dringliche Probleme, nämlich mehr als 10 Prozent, in den Städten ist der Anteil dagegen gleich Null. Am höchsten ist der Gemeindeanteil mit rund 14 Prozent in den italienischsprachigen Gemeinden mit über 500 Einwohnern.

### **7.3.2.7 Abfallentsorgung**

Der Ausbau der Abfallentsorgung hat zu einem wesentlichen Teil in den 70er Jahren stattgefunden. In dieser Zeitspanne hat die erfasste Abfallmenge in der Schweiz von 0.9 auf 2.1 Millionen Tonnen zugenommen. Wohnten 1970 erst 54 Prozent aller Schweizer Einwohner in Gemeinden mit einer Entsorgung auf kommunalen Anlagen, waren es 1979 96 Prozent, die in rund 84 Prozent aller Schweizer Gemeinden lebten (Kommunale Abfallentsorgung in der Schweiz, 1980: 43ff.)

Die Abfallentsorgung hat in technischer und organisatorischer Hinsicht in den 80er Jahren weitere Fortschritte gemacht. Stichworte sind hier neue Wege zur Altglasentsorgung, Trennung des Abfallmaterials, Kompostierungen, aber auch zunehmend detailliertere Analysen von Entsorgungskosten sowie Erstellungen von Abfall-Leitbildern mit entsprechenden Hintergrundinformationen. Diese Perfektionierung hat aber auch ihre Schattenseiten. Auf der einen Seite wird die Müllentsorgung immer teurer, auf der anderen Seite sind aber höhere Abfallsackgebühren politisch immer schwerer durchsetzbar (vgl. Weltwoche 1995/49. Die Ökobilanz der Sackgebühr ist im Abfalleimer).

Von allen Infrastrukturaufgaben ist die Abfallentsorgung denn auch die Aufgabe, bei der am meisten Gemeinden mit ihren Leistungsgrenzen konfrontiert sind (s. Tabelle 7.15). Jede vierte Schweizer Gemeinde hat ihre Leistungsgrenzen erreicht und fast 40 Prozent sehen diese auf sich zukommen. Nur gerade ein Drittel kann die Müllentsorgung ohne grössere Probleme durchführen.

**Tabelle 7.15: Leistungsgrenzen der Gemeinden im Bereich Abfallentsorgung nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

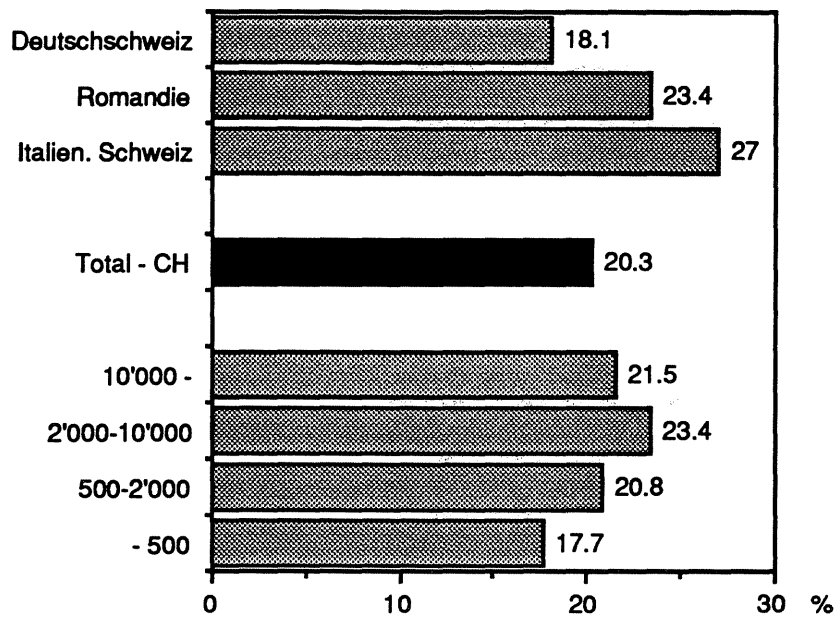
	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	25.5	38.3	36.1	1909
-500	25.0	32.2	42.8	696
501- 2000	25.6	40.2	34.2	702
2001-10000	26.7	43.9	29.5	431
10001 +	22.5	46.3	31.3	80
Deutschschweiz	21.9	39.7	38.4	1211
Romandie	31.7	38.1	30.2	530
Italienische Schweiz	32.1	29.2	38.7	168

In der Romandie und der italienischen Schweiz beträgt der Anteil Gemeinden mit erreichten Leistungsgrenzen sogar ein knappes Drittel, in der Deutschschweiz dagegen nur ein Fünftel. In der Westschweiz und im Tessin glauben bei den mittleren Gemeinden nur rund 20 Prozent, dass bei ihnen Leistungsgrenzen nicht in Sicht sind. Kleine und mittlere Gemeinden sind, in allen Sprachregionen, häufiger betroffen als die Städte.

Der Anteil Gemeinden mit akuten Problemen bestätigt die Resultate der Einschätzung der Leistungsgrenzen zu einem grossen Teil (s. Grap. 11). In der Deutschschweiz haben die Gemeinden klar weniger häufig dringliche Probleme bei der Abfallentsorgung als in der übrigen Schweiz. Weniger markant sind die Unterschiede zwischen den Grössenklassen. Am meisten betroffen sind die mittelgrossen Gemeinden mit 2'000 bis 10'000 Einwohnern, vor allem in der Romandie mit einem Anteil von 30 Prozent und in der italienischsprachigen Schweiz sogar mit gut 40 Prozent.



**Figur 7.13: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigerter Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen bei der Abfallentsorgung**



### 7.3.2.8 Umweltschutz

Der Umweltschutz ist nicht nur eine kommunale Infrastrukturaufgabe, sondern er manifestiert sich auch querschnittartig in allen anderen Aufgabenbereichen. Der Begriff des Umweltschutzes hat sich seit den 70er Jahren umfassend gewandelt und ist seither wesentlich ausgeweitet worden. Bestand er in den 50er noch vornehmlich aus Gewässer- und Landschaftschutz, umfasst er heute auch die Verkehrs- und Abfallproblematik sowie die Luft-, Lärm- und Bodenbelastung. Entsprechend schwierig ist es heute vor allem für bevölkerungs- und strukturstarke Gemeinden, die Umweltprobleme zu lösen.

Städte stossen denn auch merklich häufiger an ihre Leistungsgrenzen (s.. Tabelle 7.16). Jede vierte Stadt gibt an, ihre Leistungsgrenzen erreicht zu haben. Sehr hoch ist der Anteil der Gemeinden, mit Ausnahme der Kleingemeinden, die vermuten, dass ihre Leistungsgrenzen in Sicht sind.

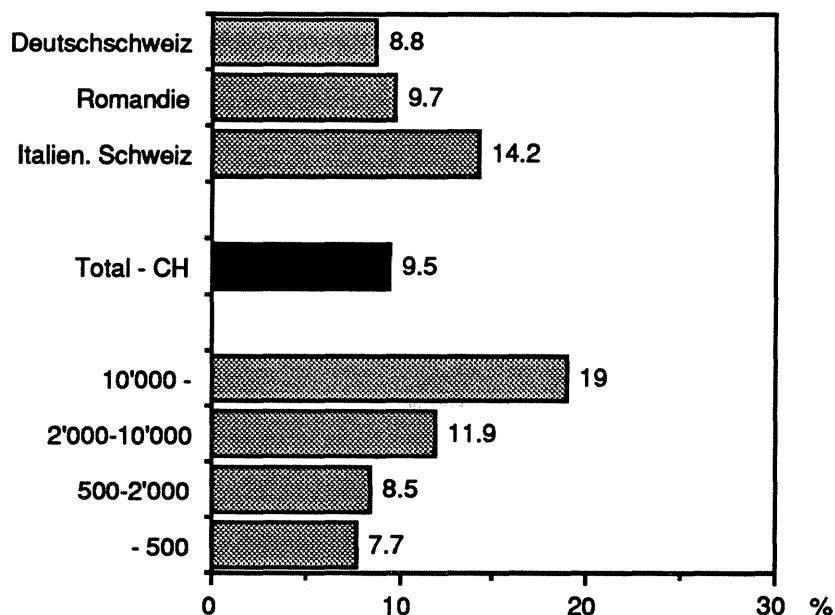
**Tabelle 7.16: Leistungsgrenzen der Gemeinden im Bereich Umweltschutz nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	19.7	37.0	43.3	1855
-500	19.0	28.4	52.5	668
501- 2000	19.1	40.3	40.6	680
2001-10000	20.4	44.3	35.4	427
10001 +	26.3	42.5	31.3	80
Deutschschweiz	17.3	37.3	45.4	1197
Romandie	23.8	39.1	37.1	496
Italienische Schweiz	24.7	29.0	46.3	162

Besonders grosses Kopfzerbrechen bereitet die Umweltproblematik in der Romandie. Fast zwei Drittel der Gemeinden haben dort entweder die Leistungsgrenzen schon erreicht oder befürchten, sie bald zu erreichen.

Figur 7.14, die den Gemeindeanteil mit akuten Problemen darstellt, zeigt teilweise etwas andere Prozentzahlen. Dringliche Probleme beim Umweltschutz haben überdurchschnittlich häufig italienischsprachige Gemeinden und die Beziehung zur Gemeindegrösse ist grösser und linearer. In den Sprachregionen sind allerdings markante Abweichungen festzustellen. In der Westschweiz ist der Anteil in den Gemeinden mit 500 bis 10'000 Einwohnern fast doppelt so hoch wie in den Städten (13 bzw. 7 Prozent), und in der italienischsprachigen Schweiz er bei den Kleingemeinden mit 14 Prozent höher als in den Gemeinden mit 500 bis 2'000 Einwohnern (10 Prozent).

**Figur 7.14: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen beim Umweltschutz**



### 7.3.2.9 Privater Verkehr

Keine andere Infrastrukturaufgabe ist so stark beeinflusst durch die Gemeindegrösse wie der private Verkehr. Stellt er bei den kleinen Gemeinden eine eher marginale Thematik dar, ist er für die Städte eines der dringendsten Probleme der heutigen Zeit und oft eines der grössten Ärgernisse. Dies widerspiegelt sich auch sehr deutlich bei der Einschätzung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen. Während bei den kleinen Gemeinden bis 500 Einw. für 70 Prozent keine Leistungsgrenzen sichtbar sind, beträgt dieser Anteil bei den mittleren Gemeinden rund 50 Prozent und bei den Städten nur noch gut 35 Prozent (s. Tabelle 7.17).

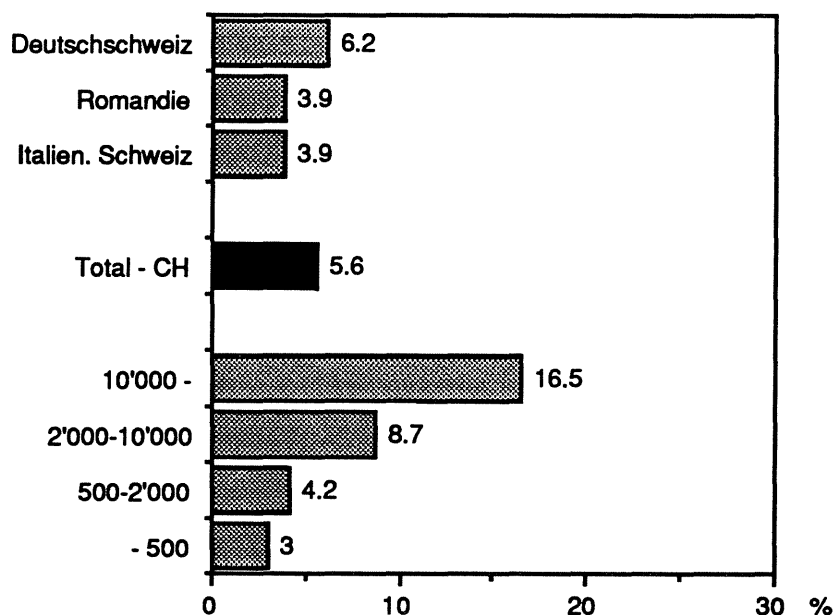
Auch beim privaten Verkehr sind die Werte in der Romandie höher als in der Deutschschweiz. Vor allem befürchten ein Drittel der Gemeinden - bei den Städten sind es mehr als die Hälfte - dass sie in den nächsten Jahren ihre Leistungsgrenzen erreicht haben werden.

**Tabelle 7.17: Leistungsgrenzen der Gemeinden im Bereich privater Verkehr nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	13.0	28.4	58.6	1783
-500	11.1	19.9	69.0	629
501- 2000	11.7	30.7	57.6	658
2001-10000	16.3	35.1	48.6	416
10001 +	21.3	42.5	36.3	80
<b>Deutschschweiz</b>	11.5	27.8	60.7	1183
<b>Romandie</b>	16.0	33.0	51.0	463
<b>Italienische Schweiz</b>	16.1	18.2	65.7	137

Wie Figur 7.15 zeigt, entspricht der Gemeindeanteil mit akuten Problemen in bezug auf die Sprachregionen nicht der Einschätzung der Leistungsfähigkeit. Deutschweizer Gemeinden sind fast doppelt so häufig betroffen wie die Gemeinden der restlichen Schweiz. Auf der anderen Seite ist die Abhängigkeit von der Gemeindegrösse hier noch deutlicher zu sehen. Eine Ausnahme bildet jedoch wieder einmal die Romandie, wo die Gemeindeanteile zwischen den Grössenklassen nur unwesentlich variieren. In der italienischsprachigen Schweiz ist eine drastische Polarisierung hinsichtlich Gemeindegrösse zu beobachten: Bei Gemeinden mit mehr als 2'000 Einw. kämpft eine von sechs Gemeinden mit akuten Problemen im Bereich privater Verkehr, alle kleineren Gemeinden haben, mit einer Ausnahme, diesbezügliche Probleme.

**Figur 7.15: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen beim privaten Verkehr**



### 7.3.2.10 Öffentlicher Verkehr

Der öffentliche Verkehr oder seine Förderung gilt in vielen, mehrheitlich kleinen Gemeinden nicht als eigene Gemeindeaufgabe. Dies rührt unter anderem daher, dass der öffentliche Verkehr in vielen Gegenden in regionalen Verbunden organisiert wird. Je grösser eine Gemeinde jedoch ist und je mehr sie durch den Privatverkehr belästigt wird, desto dringender wird heute der Ruf nach einer Verbesserung des Angebots des öffentlichen Verkehrs.

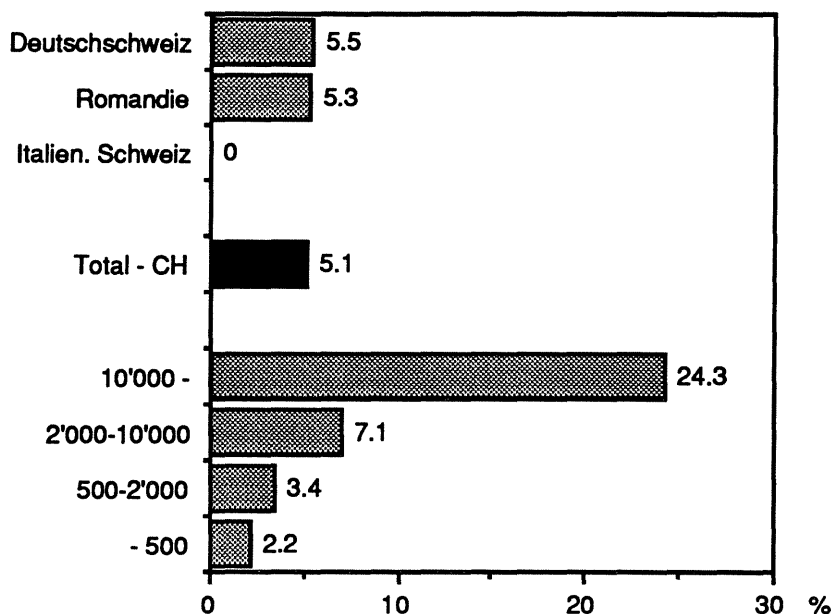
Der Zusammenhang zwischen Problemen beim privaten Verkehr und vermehrten Anstrengungen im öffentlichen Verkehrsbereich zeigt sich an den Resultaten, die sich nicht wesentlich voneinander unterscheiden (s. Tabelle 7.18). Es sind vor allem die Städte, die an ihre Leistungsgrenzen stossen. Bei den Kleingemeinden glauben nahezu 70 Prozent, dass bei ihnen keine Leistungsgrenzen in Sicht sind, bei den Städten sind es hingegen nur 40 Prozent.

**Tabelle 7.18: Leistungsgrenzen der Gemeinden im Bereich öffentlicher Verkehr nach Gemeindegrösse und Sprachregionen, in %**

	erreicht/ überschritten	in Sicht	keine	N=
<b>CH Total</b>	14.5	24.2	61.4	1672
-500	11.6	18.7	69.7	594
501- 2000	14.7	26.0	59.3	607
2001-10000	16.4	27.5	56.1	396
10001 +	25.3	34.7	40.0	75
Deutschschweiz	13.1	25.1	61.8	1144
Romandie	16.6	25.6	57.8	398
Italienische Schweiz	20.0	11.5	68.5	130

Auffallend ist mit 20 Prozent der überdurchschnittlich hohe Gemeindeanteil mit erreichten Leistungsgrenzen in der italienischen Schweiz. Von diesen verspürt jedoch keine einzige gleichzeitig eine starke und zugenommene Belastung. Der Prozentsatz mit akuten Problemen im Bereich des öffentlichen Verkehrs ist deshalb bei den Tessiner Gemeinden gleich Null. Auf der anderen Seite ist aber eine von vier Schweizer Städten mit akuten Problemen beim öffentlichen Verkehr konfrontiert, und erstaunlicherweise ist es in der Romandie jede dritte Stadt.

**Figur 7.16: Anteil Gemeinden mit starker und gesteigener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen beim öffentlichen Verkehr**



### 7.3.3 Die Kantone im Vergleich

Bei der Beurteilung der akuten Probleme bei den Infrastrukturaufgaben ist die Kantonszugehörigkeit der Gemeinden von einiger Bedeutung. Die Resultate variieren teilweise zwischen den Kantonen beträchtlich (s. Tabelle 7.19). Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass bei kleinen Kantonen die Resultate stärker differieren und somit nur bedingt aussagekräftig sind.

Am stärksten unterscheiden sich die Resultate zwischen den Kantonen bei der Prüfung der Baugesuche. Dies zeigen die Eta-Werte in Tabelle 7.19. Akute Problemen haben beim Baubewilligungsverfahren sehr viele Gemeinden vor allem in den Kantonen Schwyz, Zug und Aargau. Überhaupt keine Gemeinde mit akuten Problemen findet sich auf der anderen Seite in Obwalden, Basel-Stadt, Appenzell-Innerrhoden und Genf. Am geringsten sind die kantonalen Differenzen dagegen im Bereich der öffentlichen Bauten und beim Umweltschutz.

Die Gemeinden der Kantone Genf, Luzern, Zürich, Appenzell Innerrh., Schaffhausen und Solothurn leiden am wenigsten stark unter der Erfüllung der Infrastrukturaufgaben. In mindestens 8 der 10 Aufgaben liegt bei ihnen der Gemeindeanteil mit akuten Problemen unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Im Kanton Solothurn sind sogar alle Prozentwerte

unterdurchschnittlich hoch. Als "Problemkantone" können auf der anderen Seite Aargau, Zug und das Tessin bezeichnet werden.

**Tabelle 7.19: Abweichung des kantonalen Anteils der Gemeinden mit starker und zugenommener Belastung sowie erreichter Leistungsgrenzen bei den Infrastrukturaufg. vom schweiz. Durchschnitt, in Prozenten (gerundet)**

(ca)	Raum- plan.	Bau- bew.	Orts- bild	öff. Bauten	Abwa. ents.	Wass. vers.	Ab- fall	Um- welt	priv. Verk.	öff. Verk.	N=
<b>CH</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>1879</b>
Zürich	-4	-3	-4	-3	-7	-4	-3	-1	-1	+2	126
Bern	-1	+2	-1	0	0	+1	+1	-3	+1	0	265
Luzern	-6	-3	-5	-5	-2	-6	-9	+1	-2	-2	72
Uri	+1	-5	0	+10	+5	+1	-7	0	-6	+8	10
Schwyz	+26	+25	+12	-4	-8	+4	-7	+7	-1	-5	24
Obwalden	+4	-13	+11	+12	+5	+17	-3	+30	+14	-5	6
Nidwalden	+30	+5	0	+1	-3	-8	0	0	+4	-5	11
Glarus	-2	-4	-4	-3	-2	-3	+27	-1	0	+11	22
Zug	-5	+20	+2	+14	-1	+12	+13	+12	+16	+9	9
Freiburg	0	0	-3	0	+8	0	+2	0	0	0	150
Solothurn	-10	-10	-6	-3	-7	-3	-4	-1	-5	-3	80
Basel-Stadt	-16	-13	+24	-8	-12	-8	-20	-10	+61	+28	3
Basel-Land	-2	-6	+3	+4	-6	-4	+6	+2	-2	-5	50
Schaffhausen	-6	-8	+1	-3	-12	-8	-5	-10	-1	-5	20
Appenzell-A.	+9	+2	-1	+7	+3	0	+3	-2	-6	+4	13
Appenzell-I.	-16	-13	-9	-8	+13	+17	-20	-10	-6	-5	5
St. Gallen	-1	+2	-1	+1	-3	0	-4	-5	-1	+10	65
Graubünden	+3	-1	-3	+2	-4	-3	-6	-3	+1	-2	145
Aargau	+12	+14	+9	+1	+1	+1	+7	+2	+1	0	157
Thurgau	-4	0	-3	-1	-5	+2	-8	-4	+5	+1	70
Tessin	+6	+8	+1	+1	+3	+4	+8	+3	-2	-5	150
Waadt	-6	-8	-3	-4	+3	-3	+2	-1	-2	+1	210
Wallis	0	-3	0	+2	+7	+1	+2	+3	-1	+2	100
Neuenburg	+9	-8	+9	+3	-2	+2	-2	+3	-3	+11	41
Genf	-11	-13	-4	+3	-7	-8	-12	0	+4	-5	20
Jura	+6	-2	+1	+1	+11	+6	+12	-4	-6	-5	55
Eta-Werte	.18	.21	.16	.11	.15	.13	.14	.12	.17	.18	



## 7.4 ZUSAMMENFASSUNG

Auch wenn es heute den Anschein macht, dass die Umweltproblematik und damit auch Themen aus dem Infrastrukturbereich in der öffentlichen Diskussion nicht mehr "an erster Stelle stehen und sich die Gewichte eher in Richtung soziale Probleme verschoben haben (vgl. TA vom 27.2.95: Drogen "in", Umwelt "out"), hat ein grosser Teil der Gemeinden auch Mitte der 90er Jahre noch grosse Mühe, ihre Infrastrukturaufgaben zu erfüllen. So sind die Abfallentsorgung, die Raum- und Zonenplanung, die Abwasserentsorgung und das Baubewilligungsverfahren (in dieser Reihenfolge) die kommunalen Aufgaben, bei denen am meisten Gemeinden stark beansprucht werden.

Der Einfluss der Gemeindegrösse und der Zugehörigkeit zu den Sprachregionen, aber auch anderer unabhängiger Variablen, ist bei der Belastung, dem Belastungswandel und den Leistungsgrenzen zum grossen Teil sehr unterschiedlich. Anders gesagt: die Gemeinden, die im Infrastrukturbereich stark belastet sind, müssen nicht identisch sein mit den Gemeinden, die eine Belastungszunahme erfahren haben. Sie müssen aber auch nicht identisch sein mit denjenigen, die an ihre Leistungsgrenzen stossen.

Die **Belastung** der Verwaltung hat eine starke lineare Beziehung zur Gemeindegrösse, Finanzkraft und zur Personalknappheit in der Verwaltung. Dies gilt für fast alle Infrastrukturaufgaben, jedoch nicht für alle in gleichem Mass. Besonders stark trifft dies auf planungs- oder umweltpolitisch stark umstrittene Aufgaben wie Raumplanung, Ortsbildschutz, Verkehrsaufgaben oder Umweltschutz zu. Weniger stark ist die Abhängigkeit von der Grösse bei den Erschliessungsaufgaben Wasserver- und Abwasserentsorgung. Bei diesem politisch nicht umstrittenen Infrastrukturbereich haben Grösse und Finanzkraft der Gemeinde fast keinen Einfluss auf die Belastungsintensität.

Ist die Belastung vor allem in strukturstarken Gemeinden sehr hoch, kann beim **Belastungswandel** eine Zweiteilung der Infrastrukturaufgaben beobachtet werden. Auf der einen Seite sind es **Erschliessungs- und Bauaufgaben**, die in strukturschwächeren Gemeinden häufiger zu einer Zunahme der Belastungsintensität geführt haben als in strukturstärkeren. Die Beziehung zur Grösse und zur Finanzkraft ist hier nicht oder nur schwach vorhanden oder sogar negativ. Bei der Abwasserentsorgung, der Wasserversorgung und dem Baubewilligungsverfahren hat die Beanspruchung der Gemeindeverwaltungen eher in kleinen und finanzschwachen Gemeinden zugenommen.

Auf der anderen Seite haben die **ökologischen Aufgabenbereiche** wie Verkehrsfragen und Vollzugsaufgaben im Umweltschutzbereich vor allem in strukturstarken, zentrumsnahen Gemeinden in den letzten zehn Jahren einen Bedeutungszuwachs zu verzeichnen. Dazu zu zählen ist auch die Abfallentsorgung, die, hauptsächlich in der Deutschschweiz, als ökologisches Problem betrachtet worden ist. Überhaupt kann die Abfallentsorgung als die wichtigste Gemeindeaufgabe der 80er und frühen 90er Jahre betrachtet werden.

Bei der Einschätzung der **Leistungsgrenzen** sind die Strukturvariablen am wenigsten aussagekräftig. Die Infrastrukturaufgaben mit einer ausgeprägten ökologischen Dimension scheinen eher in grossen Gemeinden Leistungsprobleme zu provozieren. Bei einer starken Belastung wird überdurchschnittlich häufig, vor allem bei den ökologisch geprägten Aufgaben, das Erreichen der Leistungsgrenze in die Zukunft projiziert. Bei den übrigen Aufgaben ist der Einfluss der Grösse nicht signifikant. Gemeinden mit Leistungsproblemen bei den Erschliessungs- und Bauaufgaben gehören tendenziell eher zu den finanzschwächeren Gemeinden. Der Einfluss der Zentralität der Gemeinden auf ihr Leistungspotential ist minim. Bei der Lösung von Problemen des privaten Verkehrs und der Abfallentsorgung stossen eher Gemeinden aus Agglomerationen an ihre Leistungsgrenzen, bei Erschliessungsaufgaben, aber auch im Baubereich sind es eher ländliche Gemeinden.

Betrachtet man nur die Gemeinden, die beim Vollzug der Infrastrukturaufgaben **akute Probleme** aufweisen (starke Belastung, gestiegene Belastung und erreichte Leistungsgrenzen), ergibt sich, im Gegensatz zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit, ein differenzierteres Bild. **Der Typ** Gemeinde, der besonders grosse Mühe hat, seine Aufgaben im Infrastrukturbereich zu erfüllen, existiert nicht. Je nach Grösse und Sprachzugehörigkeit der Gemeinden wechselt die Zusammensetzung der Aufgaben, die zu dringlichen Problemen führen.

Beim Vergleich der Sprachregionen fällt auf, dass die italienische Schweiz bei den meisten Infrastrukturaufgaben den höchsten Gemeindeanteil mit akuten Problemen aufweist, die Romandie dagegen überwiegend den kleinsten. Allerdings gibt es Abweichungen: **Italienischsprachige Gemeinden** haben überdurchschnittlich häufig grösste Mühe Bau- und Erschliessungsaufgaben zu erfüllen, während Gemeinden der **Romandie** bei der Abfall- und vor allem bei der Abwasserentsorgung, im Vergleich zu den übrigen Schweizer Gemeinden, besonders häufig mit akuten Problemen konfrontiert sind. **Deutschschweizer Gemeinden** sind dagegen vergleichsmässig am ehesten bei Verkehrsfragen überfordert.

Hinsichtlich Gemeindegrösse sind **Kleingemeinden** mit weniger als 500 Einwohnern am wenigsten betroffen. Nur bei der Abwasserentsorgung erreicht ihr Anteil mit akuten Problemen den gesamtschweizerischen Wert. **Gemeinden mit 500 bis 2'000 Einwohnern** haben

überdurchschnittlich häufig bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ihre Aufgaben zu erfüllen. **Mittelgrosse Gemeinden** mit 2'000 bis 10'000 Einwohnern sind am stärksten von baupolitisch geprägten Aufgaben wie Raumplanung, Baubewilligungsverfahren und öffentliche Bauten betroffen. **Städte** dagegen stossen in erster Linie beim Umweltschutz und bei den Verkehrsfragen, umweltpolitisch geprägten Aufgaben, an ihre Grenzen.