

Zürich, 26. November 2024

## **Raum- und Zonenplanung, Betreuung von Asylsuchenden sowie Digitalisierung der Verwaltung bereitet Gemeinden Probleme – Die Gemeindeexekutiven werden immer älter**

***Die Ergebnisse des aktuellen Nationalen Gemeindemonitorings zeigen, dass sich die Schweizer Gemeinden als leistungsstark einschätzen und nur in einzelnen Aufgabenbereichen Probleme bekunden. Die wahrgenommene Autonomie hat seit der letzten Erhebung zugenommen und die Finanzlage ist stabil. Probleme bereitet den Gemeinden die Raumplanung, die Betreuung von Asylsuchenden und die Digitalisierung. Bei der Aufgabenerbringung setzen sie stark auf Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, während der Peak bei Gemeindefusionen erreicht scheint. Die Gemeindepolitik ist dominiert von Parteiunabhängigen und Männern, das Durchschnittsalter in den Gemeindeexekutiven beträgt hohe 54 Jahre und hat seit dem letzten Monitoring sogar um 2 Jahre zugenommen.***

### *Gemeindebestand weiterhin rückläufig*

Der aktuelle Gemeindebestand beläuft sich auf 2131 Gemeinden (per 1.1.2024). Die Gemeindezahl ist seit den 1990er Jahren rückläufig. Im Jahr 2010 waren es noch 2596 Gemeinden, was einer Abnahme in diesem Betrachtungszeitraum um 18 Prozent entspricht. Die durchschnittliche Gemeindegrösse beträgt 1693 Einwohnerinnen und Einwohner (Median).

### *Leistungsfähige Gemeinden, allerdings mit Problemen in einzelnen Aufgabenbereichen*

Die Schweizer Gemeinden schätzen sich selbst als leistungsfähig ein. Über alle in der Befragung berücksichtigten Aufgabenbereiche hinweg betrachtet geben 17 Prozent der Gemeinden an, die Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten zu haben. Fast jede dritte Gemeinde hat Probleme in den Bereichen Raum- und Zonenplanung (32% der Gemeinden), bei der Betreuung von Asylsuchenden (31%) sowie bei der Bewilligung von Baugesuchen (29%). Auch bei der Gemeindeverwaltung stösst rund ein Viertel der Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen (25%).

Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen. So sehen sich die Gemeinden in den Kantonen Glarus, Tessin, Obwalden und Genf am kritischsten bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit, während sich die Gemeinden in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Waadt, Jura und Schwyz am leistungsfähigsten einschätzen.

Aufgeschlüsselt nach Gemeindegrösse zeigen sich zwar keine massiven Unterschiede in der Leistungsfähigkeit, jedoch nehmen die Leistungsgrenzen mit zunehmender Gemeindegrösse auch leicht zu, was auf die höhere Anzahl Aufgaben und Ansprüche der Bevölkerung zurückzuführen sein mag.

### *Steuerfuss mehrheitlich konstant oder sinkend*

Gegenüber 2017 ist der Steuerfuss in rund der Hälfte der Gemeinden stabil geblieben (51%). In jeder dritten Gemeinde zahlen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler heute weniger. Bei den restlichen 15 Prozent ist der Steuerfuss angestiegen. Bezüglich des Stands der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich zeigen die Ergebnisse, dass rund zwei Drittel der Gemeinden (65%) Geld aus dem Finanzausgleich beziehen. Dieser hohe Wert macht Änderungen im Finanzausgleichssystem alles andere als einfach.

### *Personalbestand in den Gemeindeverwaltungen ausgebaut*

Die Grösse der Schweizer Gemeindeverwaltungen ist sehr heterogen. In gut einem Drittel der Schweizer Gemeindeverwaltungen (37 Prozent) sind weniger als 5 Mitarbeitende beschäftigt. Deren Anteil hat sich jedoch deutlich verringert (2017 waren es noch 46%). Im Gegensatz dazu bestehen in den Städten grosse Verwaltungsapparate mit 100 und mehr Mitarbeitenden (2023 geben 9% der Gemeinden an, 100 oder mehr Personen in der Kernverwaltung zu beschäftigen). Die Gemeindeverwaltungen wurden in den vergangenen Jahren personell aufgestockt, und zwar über alle Gemeindegrossen hinweg. Durchschnittlich beschäftigen die Schweizer Gemeinden 2023 6 Personen in ihrer Kernverwaltung, 2017 waren es 5 (Median).

### *IKZ als verbreitete Form der Aufgabenerbringung*

Die Gemeinden können ihre Aufgaben in Eigenerbringung, mittels interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder in Zusammenarbeit mit Privaten erbringen. Interkommunale Zusammenarbeit ist in der Schweiz weit verbreitet und wächst weiter. Es zeigt sich, dass die IKZ in rund der Hälfte der Schweizer Gemeinden (49%) zwischen 2018 und 2023 weiter zugenommen hat. Gegenüber der vorangehenden Vergleichsperiode hat sich das Wachstum jedoch verlangsamt (zwischen 2005 und 2009/10 haben 75% der Schweizer Gemeinden ihre IKZ erweitert). In Städten mit mehr als 10000 Einwohnerinnen und Einwohnern wurde sie tendenziell stärker ausgebaut.

Am weitesten verbreitet ist IKZ bei der Spitex und bei den Alters- und Pflegeheimen, wo 82 bzw. 74 Prozent der Gemeinden mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Zwischen 60 und 70 Prozent der Gemeinden arbeiten auch in den Aufgaben Betreuung von Drogenabhängigen (68%), Feuerwehr (63%) und bei der Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen (62%) mit einer oder mehreren anderen Gemeinden zusammen; über die Hälfte sind es auch beim öffentlichen Verkehr (58%), bei der Unterstützung und Betreuung älterer Personen (55%), bei der Sozialhilfe (55%), bei der Energieversorgung (53.4%) sowie bei der Jugendarbeit (51%). Es handelt sich vor allem um Aufgaben im Infrastruktur- und im Sozialbereich, um Skaleneffekte zu nutzen und die Professionalität und Qualität der Leistungen zu erhöhen. Bei den Kernaufgaben der Gemeindeverwaltung und -behörden, die für die Identität der Gemeinde besonders wichtig sind, wird nach wie vor wenig zusammenarbeitet. Ausnahme bildet die Gemeindeinformatik, bei welcher jede vierte Gemeinde ein IKZ-Abkommen hat (24%).

Die Zusammenarbeit mit Privaten ist bei den Gemeinden weit weniger verbreitet. Im Durchschnitt werden lediglich 10 Prozent der Aufgaben mit privaten Anbietern erbracht. Am stärksten betrifft dies Aufgabenbereiche, die Spezialkenntnisse erfordern, wie die Gemeindeinformatik. 29 Prozent der Gemeinden arbeiten bei der IT mit privaten Anbietern zusammen.

Die Zusammenarbeit mit dem Kanton gestaltet sich aus Sicht der meisten Gemeinden als eher gut bis gut (67%). 28 Prozent der Gemeinden bezeichnen diese lediglich als mittelmässig, 5 Prozent als eher schlecht bis schlecht. Dieser Wert ist seit 20 Jahren konstant.

### *Public Management Instrumente sind Standard, Digitalisierung erst in Ansätzen*

Public Management ist weit verbreitet in den Gemeinden. Zu den am häufigsten genutzten betrieblichen Instrumenten in den Gemeinden gehören die Übertragung von Aufgaben an Dritte (81% der Gemeinden geben an, dass sie dieses Instrument in ihrer Gemeinde nutzen) und das Angebot von Gemeindeleistungen über das Internet (81%). Ebenfalls weit verbreitet sind Legislaturplanungen (76%), weitere strategische Planungsinstrumente (69%), Controlling (65%) sowie ein Leitbild für die Gemeindepolitik (62%). Ein Vergleich mit den Ergebnissen der vorangehenden Befragungen zeigt, dass diese Instrumente in den Gemeinden allesamt deutlich stärker genutzt werden als noch 2009 oder 2017.

Im Zuge der Digitalisierung werden einige Dienstleistungen und Leistungen von den Gemeinden vollständig elektronisch oder teilweise elektronisch angeboten. Am weitesten fortgeschritten ist die Digitalisierung bei den Überweisungen (welche 52% der Gemeinden zumindest für gewisse Aufgaben vollständig elektronisch anbieten). Danach folgen die An- bzw. Abmeldung am Wohnsitz (20%) und die Registrierung/Anmeldung von Haustieren (19%). Die Mitglieder der Schweizer Exekutiven erachten in erster Linie die Digitalisierung der Verwaltung als wichtige Herausforderung in ihrer Gemeinde in den kommenden 10 Jahren (84%).

### *Fusionen nach wie vor ein Thema, aber weniger oft als in den 2010er Jahren*

Seit 2017 wurde in knapp einem Drittel der Schweizer Gemeinden (31%) über einen möglichen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert. Damit scheinen Fusionen weniger Thema zu sein als in der vorangehenden Betrachtungsperiode 2010 bis 2017, als noch die Hälfte der Gemeinden (49%) Fusionen diskutierte. Dies mag damit zusammenhängen, dass zahlreiche Fusionsprojekte bereits umgesetzt wurden. Als positive Auswirkungen von Fusionen werden von den fusionierten Gemeinden insbesondere eine professionellere Verwaltung, mehr Verwaltungsliegenschaften, angepasste Strukturen (Personal, Abläufe usw.), ein höheres Leistungsangebot und eine höhere Leistungsqualität genannt. Als negative Auswirkungen werden eine tiefere Identifikation mit der Gemeinde, weniger Bürgernähe, eine tiefere politische Beteiligung, eine höhere Verschuldung sowie eine schlechtere Finanzlage angesehen.

### *Beratung in den Schweizer Gemeinden verbreitet*

Externe Beratung ist in den Schweizer Gemeinden verbreitet. Drei von fünf Gemeinden (60%) nahmen in der Zeitperiode von 2018 bis 2023 externe Beratungsleistungen in Anspruch.

Nach Sprachregionen unterteilt zeigt sich, dass in den Deutschschweizer Gemeinden überdurchschnittlich oft auf externe Beratung gesetzt wird (63%), während dies in den anderen Sprachregionen leicht unterdurchschnittlich oft der Fall ist (53% in der französischsprachigen Schweiz, 56% in der italienischsprachigen Schweiz).

Je grösser die Gemeinde, desto öfters werden Beratungsleistungen in Anspruch genommen. Von den Städten beschäftigt mehr als drei Viertel externe Beraterinnen bzw. Berater.

### *Schwierige Suche nach geeigneten Kandidierenden*

Der Personalbedarf für die Lokalpolitik ist beachtlich: Durchschnittlich sind pro Gemeinde in der Schweiz 34 Politiker/-innen tätig; gesamthaft entspricht dies rund 73000 Personen mit politischem Amt auf kommunaler Ebene. Die Suche nach geeigneten Kandidierenden gestaltet sich jedoch oftmals schwierig: Rund die Hälfte der Gemeinden (49%) bekundet Probleme, die Exekutivämter zu besetzen.

Ein Grund mag der Zeitaufwand für das Exekutivamt sein, welches sich oft schlecht mit beruflichen und familiären Verpflichtungen vereinbaren lässt. So wenden die Exekutivmitglieder durchschnittlich 18.7 Stunden pro Woche (Präsidium) bzw. 9.9 Stunden pro Woche (übrige Exekutivmitglieder) für ihre Tätigkeit in der Gemeindeexekutive auf. Die Mehrheit der Exekutivmitglieder ist zudem der Ansicht, dass die Belastung im Verlauf der Amtszeit tendenziell zugenommen hat, sowohl inhaltlich (70%) als auch zeitlich (63%).

Hauptmotive für die Kandidatur bei denjenigen, die kandidieren, sind vor allem die aktive Mitgestaltung bei der Entwicklung der Gemeinde (99%, also fast alle Exekutivmitglieder, nennen dies als eines der Motive für die Kandidatur) sowie die Tätigkeit für das Wohl der Gesellschaft (99%). Der Start bzw. die Fortsetzung ihrer politischen Karriere steht bei den Kandidierenden nicht im Vordergrund und ist nur für rund ein Fünftel (20%) der Kandidierenden Thema.

### *Parteiunabhängige «grösste Partei»*

Fast die Hälfte (48%) der Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden gehört keiner Partei an, sondern ist parteiunabhängig. Der Anteil der Parteiunabhängigen ist damit nochmals gestiegen, lag dieser doch im Jahr 2008 noch bei 45 Prozent und im Jahr 2017 bei 46 Prozent. Das Links-Rechts-Schema spielt auf Gemeindeebene eine wesentlich geringere Rolle als in den Kantonen und auf Bundesebene. Auf einer Links-Rechts-Skala von 0 (=links) bis 10 (=rechts) verorten sich die Schweizer Exekutivpolitikerinnen und -politiker durchschnittlich bei 5.1 und damit in der Mitte. Gegenüber den vorangehenden Befragungen ist der Wert etwas nach links gerutscht (2008 betrug dieser 5.5, 2017 5.8). Von denjenigen, die einer Partei angehören, vertreten 16 Prozent die FDP, gefolgt von der Mitte mit 12 Prozent. Die SVP (9%) und die SP (7%) vereinen je weniger als 10 Prozent der Exekutivmitglieder auf sich. Tendenziell stellen die Exekutivpolitiker/-innen eine zunehmende Polarisierung fest. Die Wahlbeteiligung lag bei den letzten Wahlen der Gemeindeexekutive durchschnittlich bei 44 Prozent.

### *Junge und Frauen in der Gemeindepolitik untervertreten*

Die Mitglieder der Exekutiven in den Schweizer Gemeinden sind durchschnittlich 54 Jahre alt. Damit ist das Durchschnittsalter gegenüber 2017 nochmals gestiegen, lag es damals doch bei 52 Jahren. Lediglich 18 Prozent sind jünger als 45 Jahre alt, d.h. die jüngere Generation ist stark untervertreten. Gegenüber 2017 ist deren Anteil nochmals gesunken, er lag damals noch bei 21 Prozent und 2008 sogar noch bei 24 Prozent. Wir beobachten also tendenziell eine Alterung in den Schweizer Gemeindeexekutiven. Ein Grund dafür mag die hohe Belastung durch die Exekutivämter sein. Jüngere Personen, die beruflich und familiär stark eingebunden sind, können den Aufwand für ein Exekutivamt nur schwer erbringen.

Auch die Frauen sind weiterhin stark untervertreten mit einem Anteil von lediglich 25 Prozent. Nachdem deren Anteil zwischen 2008 und 2017 von 23 Prozent auf 26 Prozent anstieg, konnte der Frauenanteil seit 2017 nicht nochmals angehoben werden. Lediglich bei den Gemeindepräsidien ist eine Tendenz zu einem höheren Frauenanteil feststellbar. 2008 betrug dieser 15 Prozent, 2017 16 Prozent und 2023 20 Prozent. Aufgeschlüsselt nach Ressorts zeigen sich Unterschiede im Frauenanteil: Am meisten Exekutivpolitikerinnen finden sich in den Ressorts Gesundheit (47%), Soziales (46%) und Bildung (42%), am wenigsten hingegen beim Bau (16%) und bei den Industriellen Werken (10%).

Die grosse Mehrheit der Exekutivmitglieder ist verheiratet (77%) und hat Kinder (84%). Das Bildungsniveau in den Gemeindeexekutiven nimmt zu. Immer mehr Exekutivmitglieder verfügen über einen Hochschulabschluss, aktuell sind es 41 Prozent (2008: 29%; 2017: 35%). Fast die Hälfte ist selbstständig oder gehört dem höheren Kader an (45%). Die Exekutivmitglieder sind in der Regel stark mit der Gemeinde verankert: Zwei Drittel (66%) von ihnen leben bereits mehr als 20 Jahre in der Gemeinde.

Folgende Berufsgruppen sind in den Exekutiven am häufigsten vertreten: Arbeiter/-innen (24%) und Unternehmer/-innen (19.9%); danach folgen bereits die Rentner/-innen mit 9 Prozent.

Alles in allem sind die Exekutivmitglieder einigermassen zufrieden mit ihrem Amt: Auf einer Skala von 0 (=gar nicht zufrieden) bis 10 (=vollumfänglich zufrieden) resultiert ein Mittelwert von 6.9.

### *Erfolg aus Sicht der Exekutivmitglieder: Kopf- statt Bauchentscheide*

Welches sind die Erfolgsfaktoren für wichtige Projekte in den Gemeinden wie grössere Bauvorhaben oder Verwaltungsreformen? Die Exekutivmitglieder sind der Ansicht, dass vor allem präzise Vorabklärungen (von 82% der Exekutivmitglieder genannt), das Engagement der Exekutive (76%) sowie das Engagement der Verwaltung (69%) ausschlaggebend sind.

### *Entschädigung für Exekutivamt steigend, ausser in grossen Städten*

Präsidien werden mit durchschnittlich CHF 32400 und die übrigen Exekutivmitglieder mit CHF 14000 entschädigt. Die Höhe der Entschädigung nimmt mit zunehmender Gemeindegrösse zu. Durchschnittlich am meisten beziehen die Exekutivmitglieder in den Städten ab 20'000 Einwohnenden mit CHF 170750 für das Präsidium und CHF 87600 für die restlichen Exekutivmitglieder. In Städten mit 10000-19999 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt die durchschnittliche Entschädigung bereits einiges darunter, aber trotzdem noch bei CHF 130000 für das Präsidium und CHF 40000 für die restlichen Exekutivmitglieder. Gegenüber 2017 zeigt sich dabei eine interessante Entwicklung. Zwar stiegen die Entschädigungen für die Exekutivämter insgesamt stark, damals wurden die Präsidien nämlich noch mit durchschnittlich CHF 28800 vergütet und die übrigen Exekutivmitglieder mit CHF 13200. Die durchschnittlichen Entschädigungen in den grossen Städten (mit mehr als 20000 Einwohnenden) sind jedoch rückläufig (minus CHF 13250 bei den Präsidiern bzw. minus 17400 bei den übrigen Exekutivmitgliedern).

### *Wahrgenommene Gemeindeautonomie nimmt zu*

Im internationalen Vergleich verfügen die Schweizer Gemeinden über eine hohe Autonomie. Diese ist in der Bundesverfassung verankert und nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Auf einer Skala von 1 (=überhaupt keine Autonomie) bis 10 (=sehr grosse Autonomie) schätzen die Gemeinden ihre Autonomie gegenüber Bund und Kantonen mit einem Wert von 5.0 als durchschnittlich ein. Gegenüber der Befragung von 2017 hat die Einschätzung zur Höhe der Gemeindeautonomie etwas zugenommen (2017: 4.6).

Am geringsten wird die Gemeindeautonomie 2023 in den Gemeinden mit 500 bis zu 999 Einwohnenden eingeschätzt (4.7), am höchsten in denjenigen mit 10000 bis zu 19999 Einwohnenden (5.5).

Nach Kantonen betrachtet ergeben sich beachtliche Unterschiede, wobei die wahrgenommene Autonomie in der Deutschschweiz (5.3) höher ausfällt als in der französischsprachigen Schweiz (4.4) und der italienischsprachigen Schweiz (4.8), die tendenziell eine höhere Zentralisierung aufweisen.

### *Gemeinden stark betroffen von Raumplanung und Digitalisierung*

Die Gemeinden sind in unterschiedlichem Ausmass von gesellschaftlichen Herausforderungen betroffen. Sehr stark betroffen sind sie von Themen rund um Raumplanung, Bauzonen und das Neue Raumplanungsgesetz (55% sind stark davon betroffen, 38% zum Teil). Auch die Digitalisierung beschäftigt eine Vielzahl von Gemeinden. Rund ein Drittel (32%) zeigt sich davon stark betroffen. Je rund ein Viertel der Gemeinden ist zudem in einem starken Ausmass betroffen von der Unterbringung von Asylsuchenden (24%) bzw. vom Fachkräftemangel (24%).

### *Facts zum Nationalen Gemeindemonitoring*

Im Rahmen des Nationalen Gemeindemonitorings werden sämtliche Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber seit 1988 im Abstand von rund 5 Jahren zum Zustand und zur Entwicklung ihrer Gemeinde befragt. Dies erlaubt Längsschnittanalysen über einen Zeitraum von mehr als 30 Jahren. 83 Prozent der Schweizer Gemeinden haben beim jüngsten Gemeindemonitoring mitgemacht (Befragungszeitpunkt: 2023).

Zum dritten Mal wurden zusätzlich im Rahmen der Exekutivbefragung sämtliche Exekutivmitglieder der Schweizer Gemeinden befragt und damit die politische Sicht abgeholt. Ziel der Exekutivmitgliederbefragung ist eine Analyse, welche Persönlichkeiten die lokale Politik prägen. 6179 von 12421 Mandatsträgerinnen und Mandatsträger haben sich beteiligt, was einer Rücklaufquote von 50 Prozent entspricht.

Die Befragungen wurden gemeinsam von der ZHAW und der Universität Lausanne durchgeführt unter der Leitung von Prof. Reto Steiner und Prof. Andreas Ladner (†).

Rückfragen an Prof. Dr. Reto Steiner, Professor für Public Management und Direktor der ZHAW School of Management and Law in Winterthur, Tel. 079 690 16 71