

II. Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen

1. Ausganglage und Fragestellung

Die zahlreichen institutionelle Reformen auf Gemeindeebene beabsichtigen primär, die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungssysteme zu steigern, um den höheren Anforderungen an die öffentliche Aufgabenerfüllung gerecht zu werden. Auf die lokalen Verwaltungen wirken sich diese Reformen unterschiedlich aus. Im Falle von Gemeindefusionen (externe Reformen) wächst häufig nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die Personalgröße der lokalen Verwaltung. Im Vereinigungsprozess der Gebietskörperschaften werden in der Regel ähnliche Verwaltungsbereiche und -abteilungen so weit wie möglich zusammengelegt, um bei der öffentlichen Leistungserbringung Skalenerträge ausschöpfen zu können (Kuhlmann & Wollmann 2013: 150). Interne Reformbereiche wiederum tangieren mitunter die Leitungsorganisation der Gemeindeverwaltung, indem beispielsweise die Anzahl der Exekutivsitze reduziert oder die strategischen und operativen Aufgaben zwischen Regierung und Verwaltung stärker getrennt werden (Klenk & Nullmeier 2005: 167; Ladner 2019: 271).

Zu Gemeindereformen besteht eine umfassende Forschungsliteratur, sowohl in der Schweiz (u. a. Kübler & Ladner 2003; Proeller et al. 2007; Ladner et al. 2013; Ladner 2016) als auch im europäischen Kontext (u. a. Kersting & Vetter 2003; Kuhlmann & Bouckaert 2016). Die Frage der institutionellen Ausgestaltung kommunaler Verwaltungen wurde bisher jedoch verhältnismäßig wenig systematisch untersucht. Die Studie von Wollmann (2008) vergleicht die Kommunalverwaltungen von Großbritannien, Schweden, Frankreich und Deutschland anhand unterschiedlicher Kriterien wie Verwaltungsorganisation, Beschäftigungszahl und Aufgabenprofile. In der Schweiz nehmen sich die komparativen Arbeiten von Geser et al. (1987, 1996) und Geser (1997) ausführlich den kommunalen Vollzugsapparaten an. Diese nationalen Studien stammen allerdings aus einer Phase, in der in vielen helvetischen Gemeinden verwaltungsrelevante Reformprozesse ganz am Anfang standen oder noch gar nicht angestoßen waren. Vereinzelt neuere Arbeiten widmen sich spezifischen lokalen Verwaltungsthemen wie zum Beispiel den Gemeindeführungsmodellen (z. B. Freitag et al. 2019; Dlabac et al. 2014), den kommunalen Aufgabenportfolios (Steiner & Kaiser 2013) oder den Personalzahlen der Verwaltungsorganisationen (Ladner 2018). Der Forschungsstand zu öffentlichen Verwaltungen zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sich der überwiegende Teil der Studien mit den

Strukturen der Bundesverwaltung und den 26 Kantonsverwaltungen befasst (u. a. Ritz 2009; Koller et al. 2012; Koller 2013; Kübler 2013; Brun et al. 2005), während die Ausgestaltung der über 2 100 Gemeindeverwaltungen in der Schweiz kaum wissenschaftliche Beachtung findet. Angesichts der hohen Relevanz dieser Institutionen für das politisch-administrative System und der vielerorts beobachteten Gemeindereformen in den letzten zwei Jahrzehnten stellen sich somit folgende Forschungsfragen:

- Wie sind die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz heute ausgestaltet?
- Wie leistungsfähig werden die Stadt- und Gemeindeverwaltungen nach zwei Dekaden kommunaler Reformaktivitäten heute eingeschätzt?

Zur Beantwortung der Fragestellungen stützt sich diese Untersuchung auf eine umfassende Institutionenanalyse, welche die kommunalen Verwaltungen anhand der drei folgenden Untersuchungsfelder empirisch vergleicht: 1) Führungsmodelle, 2) Personalbestand und -entwicklung sowie 3) Aufgabenprofile. Dadurch werden erstmals mehrere Verwaltungsthemen simultan betrachtet. In der Gemeindebefragung 2017 wurden deshalb die Führungs- und Organisationsstrukturen der Gemeindeverwaltungen sowie die Organisationsform der öffentlichen Aufgabenerbringung detailliert erhoben.³⁷ Zudem werden zur Ermittlung der lokalen Verwaltungsgrößen (Personalumfang) Registerdaten des Bundesamtes für Statistik verwendet, die erst seit Kurzem zur Verfügung stehen. Diese explorative Herangehensweise erlaubt es, erstmals einen umfassenden und vertieften Einblick in die institutionelle Ausgestaltung der Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz zu gewähren. Aufgrund der heterogenen Gemeindelandschaft wird davon ausgegangen, dass sich bei der Binnengestaltung der lokalen Verwaltungen ebenfalls erheblich Unterschiede ergeben, je nach Zugehörigkeit der Gemeinde zu einer Kultur- und Sprachregion sowie je nach Einwohnerzahl der Gemeinde, wie in Teil I unter Kapitel 6 dargelegt wurde.

2. Personalsituation in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen

Die Bestimmung des öffentlichen Sektors in der Schweiz stellt aufgrund von Abgrenzungsproblemen – sowohl zwischen Kernverwaltung und weiteren staatlichen Akteuren als auch zwischen dem staatlichen und dem

37 Gemeindeaufgaben können durch die Gemeinde bzw. Verwaltung eigenständig, durch die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) oder durch die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern erfüllt werden (Outsourcing).

privaten Sektor – eine erhebliche Herausforderung dar (Ladner 2018: 44–45). Die Erfassung der Beschäftigtenzahlen des öffentlichen Dienstes ist deshalb ein anspruchsvolles Unterfangen. Das Bundesamt für Statistik (BFS) stützt seine Personalerhebung auf die Rechtsformen institutioneller Einheiten (BFS 2015: 6). Laut der Definition des BFS zählen Stadt- und Gemeindeverwaltungen zu denjenigen Rechtsformen, die Tätigkeiten umfassen, die den Verwaltungen im engeren Sinne vorbehalten sind.³⁸ Seit 2011 wird die Messung der Mitarbeiterzahlen im öffentlichen Sektor auf Stufe der Institutionen und in Vollzeitäquivalenten (VZAE) vorgenommen, und zwar im Rahmen einer jährlichen Vollerhebung. Als Erhebungsgrundlagen dienen offizielle Verwaltungsdaten wie beispielweise das AHV-Register oder das Betriebs- und Unternehmensregister (BUR).³⁹ Die vorliegenden Daten erlauben daher einen relativ vollständigen und zuverlässigen Einblick in die Personalbestände kommunaler Kernverwaltungen in der Schweiz. Die nachfolgend erwähnten Mitarbeiterzahlen beziehen sich folglich auf die Vollzeitäquivalente einer Verwaltung. Die effektive Anzahl an Personen, die in einer Verwaltung tätig ist, kann daher höher liegen, weil Mitarbeitende mitunter in Teilzeitverhältnissen beschäftigt sind und sich beispielsweise eine Vollzeitstelle teilen.

2.1. Die Verwaltungsgrößen

Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz beschäftigen rund 95 000 Mitarbeitende (Jahr 2017).⁴⁰ Sie zählen damit zu den größten Arbeitgebern im öffentlichen Sektor. Im Vergleich dazu ist die Beschäftigtenzahl in der Bundesverwaltung mit rund 36 000 Mitarbeitenden wesentlich tiefer. Allerdings verfügt der Bund über die größte Einzelverwaltung der Schweiz. Am meisten Verwaltungsangestellte finden sich auf der Kantonebene, die rund 193 000 Beschäftigte zählt. Insgesamt sind im Jahr 2017 rund 324 000 Vollzeitäquivalente in öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz beschäftigt. Davon entfallen rund 29 Prozent auf die Gemeindebe-

38 Die Rechtsform Gemeindeverwaltung wird unter dem Code 23 im Betriebs- und Unternehmensregister BUR geführt (BFS 2015: 6). Weitere Rechtsformen in dieser Kategorie sind: Bundesverwaltung (Rechtsform 20), Kantonale Verwaltung (Rechtsform 21), Bezirksverwaltung (Rechtsform 22) sowie Körperschaften öffentlichen Rechts (Rechtsform 24).

39 Die Daten basieren auf der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS, die Unternehmen und Arbeitsstätten sowie sämtliche Beschäftigte ab einem AHV-pflichtigen Jahreslohn von CHF 2 300 erfasst.

40 Dazu können rund 26 000 Beschäftigte (VZAE) gezählt werden, die in öffentlichen Gemeindeunternehmen tätig sind (BFS 2017).

ne. An diesem relativ hohen Anteil des kommunalen Verwaltungspersonals lässt sich der ausgeprägte Dezentralisierungsgrad öffentlicher Aufgaben – und damit die bedeutende Stellung der Gemeinden – im föderalen System der Schweiz erkennen.⁴¹

2.1.1. Die Verwaltungsgrößen in den Sprachregionen

Nach dem Überblick zu den allgemeinen Beschäftigungszahlen öffentlicher Verwaltungen ist nach den Verwaltungsgrößen in den Städten und Gemeinden zu fragen. Auf kommunaler Ebene erweisen sich Schweizer Verwaltungen als sehr klein, wie aus Tabelle 6 hervorgeht. Betrachtet man den Median, sind es in der Hälfte der Fälle 7,8 und weniger Vollzeitangestellte. Dies entspricht einem Mikrounternehmen in der Privatwirtschaft, das bis maximal 10 Mitarbeitende beschäftigt. Die Durchschnittswerte weichen allerdings stark voneinander ab. Wird der arithmetische Durchschnitt herangezogen, kommt eine mittlere Verwaltung in der Schweiz auf 40,5 Mitarbeitende. Diese Organisationsgröße entspricht einem Kleinunternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten (Fueglistaller et al. 2016: 5). Im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt marktwirtschaftlicher Unternehmen in der Schweiz, die im Jahr 2015 im Mittel 7,0 Mitarbeitende beschäftigen, sind die kommunalen Verwaltungen jedoch etwas größer, und dies unabhängig davon, ob der Median oder das arithmetische Mittel der Anzahl der Verwaltungsangestellten betrachtet wird (BFS 2015: 6ff).⁴²

-
- 41 Die effektive Zahl der Verwaltungsangestellten (unabhängig von ihrem Arbeitspensum) beläuft sich auf der Ebene der Gemeindeverwaltungen auf 142 868 im Jahr 2017. Auf Bundesebene sind es 39 637 und auf Ebene der Kantone 257 135 Mitarbeitende im Jahr 2017. Im Vergleich zu den oben ausgewiesenen Vollzeitäquivalenten pro Staatsebene zeigt sich somit, dass die Mitarbeitenden über unterschiedliche Stellenprozente verfügen. Lediglich die Anzahl Köpfe in einer Verwaltung zu vergleichen, würde daher nur eine bedingte Aussagekraft haben.
- 42 Die Beschäftigungszahlen des BFS werden seit 2011 in STATENT in Vollzeitäquivalenten angegeben und lassen sich somit sektorübergreifend vergleichen.

Table 6: Vergleich der durchschnittlichen Beschäftigungszahl in den Gemeindeverwaltungen nach den drei größten Sprachregionen und in Vollzeit-äquivalenten (VZAE), Stand Jahr 2017

Durchschnittswerte pro Verwaltung	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
Median	10,4	4,9	12,6	9,0
Mittelwert	47,2	37,8	39,1	43,6
Total	65 610,0	23 930,6	5 037,40	95 036,0
N	1 390	642	129	2 180

Quelle: BFS 2021. Bemerkung: Verwaltungen rätoromanischer Gemeinden (19 Fälle) im Total Schweiz enthalten.

Die markanten Abweichungen zwischen dem Median und dem Mittelwert zeigen sich in allen drei Sprachregionen in ähnlicher Weise. Diese Unterschiede lassen sich vor allem auf die vielfältige Verwaltungslandschaft zurückführen, die sich aus zahlreichen kleinen oder sehr kleinen Gemeindeverwaltungen sowie ein paar wenigen sehr großen Stadtverwaltungen zusammensetzt. Es zeigen sich somit erhebliche Parallelen zur heterogenen Größenstruktur von Schweizer Gemeinden.

Die personalintensivsten Verwaltungen befinden sich in der Deutschschweiz mit einem Mittelwert von 47,2 pro Verwaltung (vgl. Tabelle 6). Dies ist unter anderem auf die Stadt Zürich und deren Großverwaltung mit rund 11 000 Beschäftigten zurückzuführen. Sie verfügt damit über eine der größten Einzelverwaltungen des Landes. Im Tessin und in der Westschweiz hingegen liegt die mittlere Zahl der Angestellten pro Verwaltung deutlich niedriger (knapp 40 Mitarbeitende). Obschon die französischsprachige Region mehr kleinere Verwaltungsorganisationen beheimatet als der Tessin, verfügt sie mit den Städten Genf, Lausanne, Biel oder Neuchâtel jedoch über die größeren Verwaltungen im Vergleich zur italienischsprachigen Schweiz. Im Tessin beschäftigt allein die Stadt Lugano mehr als 1 000 Verwaltungsangestellte. Dass sich in der Romandie sehr viele kleine Verwaltungen befinden, zeigt sich im deutlich tieferen Medianwert von 4,3 Angestellten gegenüber 9,8 in der Deutschschweiz und 10,4 Mitarbeitende im Tessin.

2.1.2. Die Verwaltungsgröße unter Einbezug der Bevölkerungszahl der Gemeinde

Wie die bisherigen Ausführungen angedeutet haben, ist eine enge Beziehung zwischen der Beschäftigtenzahl einer lokalen Verwaltung und der Bevölkerungsgröße einer Gemeinde anzunehmen. Dieser Zusammenhang lässt sich theoretisch damit begründen, dass in Städten oder größeren Ge-

meinden nicht nur mehr staatliche Leistungen nachgefragt werden, sondern auch die Anforderungen an die Leistungserbringung komplexer sind. Zum einen nehmen Städte und größere Gemeinden oftmals Zentrumsfunktionen wahr. Andererseits sind sie mit den Bedürfnissen und Anliegen von relativ heterogenen Gesellschaftsgruppen sowie sehr unterschiedlichen, teilweise global tätigen Wirtschaftsunternehmen konfrontiert. In ländlich geprägten Gemeinden hingegen sind die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturen wesentlich homogener. Städtische Verwaltungen müssen in der Regel ein breiteres Spektrum an öffentlichen Aufgaben erfüllen, was entsprechende Ressourcen in Form von gut qualifizierten Mitarbeitenden und Fachspezialisten für die verschiedenen Aufgabenbereiche erforderlich macht. In kleinen Gemeindeverwaltungen hingegen obliegt es oftmals einigen wenigen Allroundern, die Leistungserbringung sicherzustellen.

Tabelle 7: Zusammenhang zwischen mittlerer Beschäftigungszahl der Gemeindeverwaltungen und der Gemeindegröße nach Sprachgebieten (Mittelwerte in Vollzeitäquivalenten, Stand 2017)

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Deutsch Mittelwerte	Französisch Mittelwerte	Italienisch Mittelwerte	Schweiz Mittelwerte
bis 249	1,4	0,9	1,4	1,2
250–499	2,8	1,9	3,6	2,4
500–999	4,9	3,9	6,7	4,8
1 000–1 999	8,9	7,9	16,4	9,6
2 000–4 999	24,3	20,8	36,2	24,5
5 000–9 999	62,5	59,3	86,3	62,6
10 000–19 999	146,6	165,8	252,7	153,1
20 000–49 000	361,3	419,8	468,4	384,1
50 000 und mehr	3 499,6	3 677,7	1 346,5	3 300,0
Korrelation (Pearson r)	0.971**	0.962**	0.961**	0.964**
N _{min} /N _{max} (Klassen)	6/377	2/140	1/36	9/532

Quelle: BFS 2021. Bemerkungen: ** $p < .01$, Korrelationswerte nach Pearson. Die ebenfalls berechneten Medianwerte liegen häufig wesentlich niedriger. Das bedeutet, dass in den jeweiligen Größenklassen ein paar wenige Verwaltungen relativ hohe Personalzahlen ausweisen. Auch bei der Betrachtung des Medians bleiben die Kernaussagen von Tabelle 7 unverändert.

Es drängt sich daher die Frage auf, inwiefern sich die Verbindung zwischen Verwaltungs- und Bevölkerungsgröße auch in einer bivariaten Analyse beobachten lässt. Die berechneten Korrelationswerte in Tabelle 7 belegen einen sehr starken, positiven Zusammenhang zwischen den beiden Faktoren, der nahezu bei einem Wert von 1.0 zu liegen kommt und statistisch hoch relevant ist (vollständig lineare Korrelation, Fehlerwahrscheinlichkeit $p < .01$).

Dies gilt sowohl für die Schweiz als auch für die drei großen Sprachregionen. Diese außergewöhnlich hohen Korrelationswerte nähren den Verdacht, dass die beiden Determinanten, die Gemeinde- respektive die Verwaltungsgröße, de facto das Gleiche erfassen.

Besonders interessant in Tabelle 7 ist die Entwicklung der Angestelltenzahl über die einzelnen Gemeindegrößenklassen hinweg. In Kleinstgemeinden mit 249 Einwohnenden benötigt es für einen minimalen Verwaltungsbetrieb im Mittel 1,2 Vollzeitstellen. Ab 5 000 Einwohnenden entsprechen die Verwaltungen mit 62,6 Angestellten bereits einem mittelständischen Unternehmen. In diesen Größenordnungen sind die Organisationsstrukturen einer Verwaltung in der Regel durch mehrere Führungsebenen und Fachbereiche horizontal und vertikal ausdifferenziert. Verwaltungen von Städten mit mehr als 50 000 Einwohnenden beschäftigen bisweilen mehrere Tausend Mitarbeitende. Sie sind oftmals stark ausgebaut und professionalisiert und verfügen neben den verschiedenen Dienst- und Fachabteilungen auch über Stabsabteilungen wie Controlling, Projektbüro oder Kommunikation analog einem größeren, privatwirtschaftlich geführten Unternehmen. Solche Verwaltungsstrukturen sind vor allem in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz anzutreffen, in denen sich die großen Städte mit mehr als 100 000 Einwohnenden befinden. Gerade in den erheblichen Größenunterschieden lokaler Verwaltungen macht sich die heterogene Schweizer Gemeindeflandschaft besonders bemerkbar.⁴³

Die überproportional steigende Angestelltenzahlen bei zunehmender Bevölkerungsgröße fällt in allen Sprachregionen gleichermaßen auf. Allerdings weisen Tessiner Lokalverwaltungen in beinahe sämtlichen Größenklassen bis knapp 20 000 Einwohnende konstant mehr Mitarbeitende auf als jene in den anderen beiden Sprachregionen. Daraus lässt sich jedoch nicht automatisch der Schluss ziehen, dass in den Südschweizer Verwaltungen ineffizienter gearbeitet wird. Ein Vergleich der Mittelwerte ist hierfür zu wenig aussagekräftig, gerade wenn Gruppen mit erheblich unterschiedlichen Fallzahlen einander gegenübergestellt werden (vgl. N-Werte in Tabelle 7). Der Ausbau von Verwaltungen wird vergleichbarer, wenn die Mitarbeiterzahl unmittelbar in das Verhältnis zur Bevölkerungszahl gesetzt wird, was im nächsten Abschnitt unter dem Begriff der Verwaltungsdichte eingehend untersucht wird.

43 Zwei Extrembeispiele zur Veranschaulichung der Vielfalt: Die Stadt Zürich zählt mit rund 11 300 Beschäftigten zu den größten Verwaltungen in der Schweiz. Einzig der Bund sowie die Kantone Genf, Waadt, Zürich und Bern sind größer (Koller 2013: 130). Am anderen Ende der Bandbreite finden sich Gemeindeverwaltungen, unter anderem im Berner Jura, die über weniger als eine halbe Vollzeitstelle verfügen.

2.2. Die Verwaltungsdichte

Die Verwaltungsdichte ist eine relative Maßzahl, die es erlaubt, Gemeinden gleicher Größe in Bezug auf den Ausbaugrad der Verwaltung miteinander zu vergleichen (Koller et al. 2012). In der Regel wird diese Maßzahl in Anzahl der Verwaltungsangestellten pro 1 000 Einwohnenden berechnet (vgl. Wollmann 2008: 235; Krumm 2013: 238; Holler et al. 2017: 9). Anhand der Verwaltungsdichte wird der Personalumfang eruiert, der benötigt wird, um eine bestimmte Zahl an Einwohnenden mit staatlichen Leistungen zu versorgen. Der Dichtewert ist ebenso ein Indikator dafür, wie stark der Staat auf den verschiedenen Staatsebenen der Schweiz – allen voran auf jener der Gemeinden – ausgebaut ist. Obschon die Vergleichbarkeit sehr hoch ist, sollte nachfolgend beachtet werden, dass die Verwaltungsdichte ein theoretischer Wert darstellt, was sich gerade bei Verwaltungen von Ortschaften mit weniger als 1 000 Einwohnenden bemerkbar macht. Die Analysen in Tabelle 7 berücksichtigen bereits die relativen Verwaltungsgrößen, da die aggregierten Dichten pro Größenklasse ausgewiesen wurden.

2.2.1. Die Verwaltungsdichte im Vergleich der Gemeinden

Der Vergleich der lokalen Verwaltungsdichte erfolgt wiederum anhand der beiden relevanten Analysekatoren respektive Einflussfaktoren *Bevölkerungsgröße* und *Zugehörigkeit der Gemeinde zur Kultur- und Sprachregion*. Wie aus Tabelle 8 hervorgeht, verhält sich die relative Verwaltungsgröße tendenziell u-förmig zur Einwohnerzahl. Dies lässt sich in allen drei betrachteten Sprachregionen in ähnlicher Weise feststellen. In den kleinsten Gemeinden zeigt sich zunächst eine hohe Verwaltungsdichte (Schweiz: 8,1 Mitarbeitende pro 1 000 Einwohnende). Offensichtlich benötigt es eine gewisse Mindestausstattung an Personalressourcen, damit ein minimaler Verwaltungsbetrieb gewährleistet werden kann. Häufig arbeitet in einem solchen Setting eine Gemeindegemeinschafterin als fachliche und administrative Allrounderin sowie ein bis zwei weitere Personen im Rahmen der verfügbaren Stellenprozente.

Mit steigender Bevölkerungszahl nimmt die Verwaltungsdichte zuerst ab, vor allem im Bereich von 250 bis 1 000 Einwohnenden. Die geringste Dichte findet sich in kleinen Gemeinden mit 500 bis knapp 1 000 Einwohnenden mit einem Wert von 6,3 Angestellten. Danach nimmt die relative Verwaltungsgröße wieder zu und erreicht die höchsten Werte in den Städten mit über 50 000 Einwohnenden (21,9 Angestellten). Dieser nicht lineare, positive Zusammenhang zwischen der Verwaltungsdichte und der Bevölkerungszahl spiegelt sich auch in den tiefen Korrelationswerten wider. Wie in

Tabelle 8 ersichtlich ist, reichen diese Werte je nach Sprachregion von 0.230 bis 0.333 (Signifikanzlevel, $p < .01$).

Tabelle 8: Verwaltungsdichte pro 1 000 Einwohnenden nach Gemeindegröße und Sprachregionen (Mittelwerte in Vollzeitäquivalenten, Stand 2017)

Gemeindegröße (Einwohnerzahl)	Deutsch Mittelwert	Französisch Mittelwert	Italienisch Mittelwert	Schweiz Mittelwert
bis 249	10,2	5,2	12,6	8,1
250–499	7,2	4,8	9,8	6,3
500–999	6,5	5,2	9,2	6,4
1 000–1 999	6,6	5,7	11,2	6,7
2 000–4 999	7,2	6,5	11,4	7,4
5 000–9 999	9,0	8,3	13,2	8,9
10 000–9 999	10,1	11,5	16,4	10,5
20 000–49 000	12,6	14,1	10,6	13,1
50 000 und mehr	21,8	22,4	21,2	21,9
Korrelation (Pearson r)	0.209**	0.342**	0.197**	0.224**
N_{\min}/N_{\max} (Klassen)	6/377	2/132	1/36	9/534

Quelle: BFS 2020, 2021. Bemerkungen: ** $p < .01$, Korrelationswerte nach Pearson.

Dieser u-förmige Verlauf lässt sich auf zwei konträre Mechanismen zurückführen. Einerseits können mit zunehmender Verwaltungsgröße die Strukturen und Prozesse effizienter gestaltet werden. Dadurch verringert sich der relative Personalbedarf bis zu einem gewissen Grad. Andererseits findet bei wachsender Verwaltungsgröße eine verstärkte Ausdifferenzierung der Organisation statt, was ab dem Erreichen einer bestimmten Schwelle mehr Koordinationsaufwand verursacht und somit zusätzliche Stellen generiert (Geser et al. 1996: 241). Zudem übernehmen die Städte häufig Zentrumsfunktionen. Die Sicherstellung des damit verbundenen zusätzlichen Leistungsangebots für die Bevölkerung umliegender Gemeinden zieht häufig einen höheren Ausbau der Verwaltung nach sich (Steiner & Kaiser 2013: 153).

Bereits in früheren Studien wurde dieser parabelförmige Zusammenhang festgestellt (Steiner & Kaiser 2013; Ladner 2008; Geser et al. 1996; Geser 1987).⁴⁴ Wenngleich sich die Resultate in Tabelle 8 nur beschränkt mit den Befunden dieser Studien vergleichen lassen, fällt dennoch auf,

44 Diese Studien arbeiten häufig mit Befragungsdaten und erfassen die absolute Mitarbeiterzahl. In dieser Arbeit werden Registerdaten des BFS verwendet und die Mitarbeiterzahl stellt Vollzeitäquivalenten dar. Es ist daher umso interessanter, dass sich die Erkenntnisse

dass die Gemeinden mit der geringsten Verwaltungsdichte in den letzten 30 Jahren kleiner geworden sind.⁴⁵ Dies könnte darauf hinweisen, dass in ländlichen Gemeinden oder Pendlergemeinden die Anforderungen an die Aufgabenerbringung gestiegen sind, weshalb deren Verwaltungen heute ebenfalls professionalisierter aufgestellt sind.

Im Vergleich der Verwaltungsdichte zwischen den Sprachregionen fallen die vergleichsweise stark ausgebauten Verwaltungen in der italienischen Schweiz auf, und zwar in allen Größenkategorien mit Ausnahme derjenigen mit 50 000 und mehr Einwohnenden. Bereits 20 Jahre zuvor wiesen Tessiner Gemeinden im sprachregionalen Vergleich den größten Personalanteil aus (Geser et al. 1996: 246). Demgegenüber scheinen sich die Relationen zwischen der Deutsch- und der Westschweiz verändert zu haben. In den französischen Gemeinden bis knapp 10 000 Einwohnende liegt heute die Verwaltungsdichte niedriger als in der Deutschschweiz. Zwei Dekaden zuvor zeigte sich teilweise noch ein gegenteiliges Bild. In den damals bereits sehr kleinen Westschweizer Verwaltungen arbeiteten mehr Gemeindeangestellte pro 1 000 Einwohner als *outré-Sarine*. Dieser Umstand wurde mit verschiedenen soziopolitischen Traditionen (stärkere Betonung der staatlichen Aufgaben in der Westschweiz) sowie langsameren Professionalisierungsprozessen in den deutschsprachigen Verwaltungen begründet (Geser et al. 1996: 245). Offensichtlich haben die Deutschschweizer Gemeinden in diesem Entwicklungsprozess inzwischen aufgeholt, nicht zuletzt wohl auch, um die Verwaltungen angesichts der zunehmend komplexeren Aufgabenerbringung zu professionalisieren. Gleichzeitig entlastet dies das Milizsystem, das seit Längerem Mühe bekundet, genügend qualifizierte Freiwillige für die ehrenamtlich zu besetzenden Behördenstellen zu rekrutieren.

2.2.2. Der Vergleich der Verwaltungsdichte unter Einbezug der kantonalen Ebene

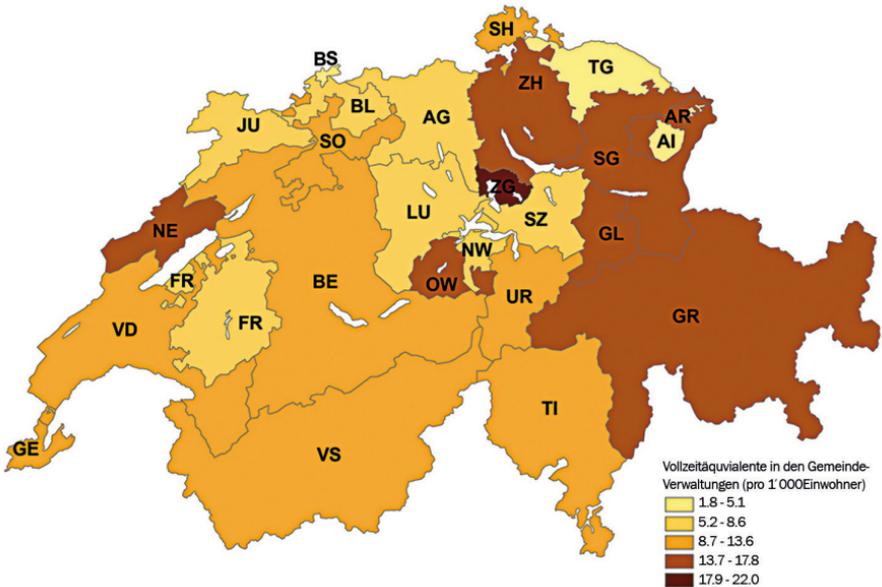
Um die Unterschiede kommunaler Verwaltungsdichten umfassender verstehen zu können, wird die vertikale Dimension der staatlichen Aufgabenerfüllung mit einbezogen. Neben der kommunalen Verwaltungsdichte berücksichtigt die Analyse hierfür ebenfalls die relativen Größen der Kantonsverwaltungen. Nach Wollmann (2008: 220) ist die Personalallokation auf

dieser Studien in den wesentlichen Zügen mit den Resultaten der vorliegenden Untersuchung decken.

45 Kategorien mit kleinsten Verwaltungsdichten sind bei Geser et al. (1996: 241) 2 000 bis 5 000, bei Steiner und Kaiser (2013: 154) 1000 bis 1 999 Einwohner und in dieser Studie: 500–999.

Gemeindeebene im Verhältnis zu den übergeordneten Staatsebenen ein aussagekräftiger Wert, um den Dezentralisierungsgrad von Staaten zu vergleichen. In der Schweiz erweist sich die Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen kommunaler und kantonaler Ebene von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Es ist daher die Frage, welche Unterschiede sich in den Verwaltungsdichten ergeben, wenn die kantonale Perspektive in die Auswertungen miteinbezogen werden.

Abbildung 3: Verwaltungsdichte auf der Ebene der Gemeinden in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden

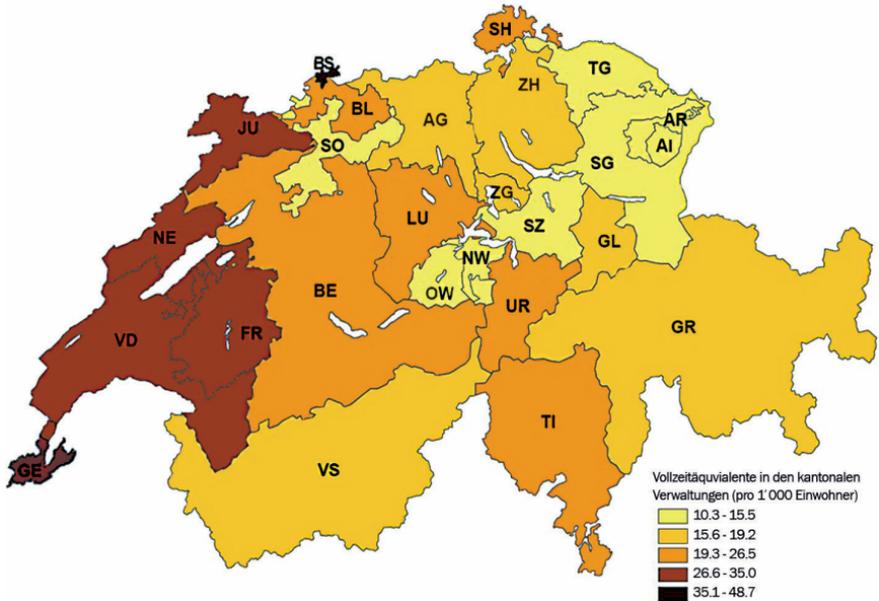


Quelle: BFS 2021. Bemerkungen: Kanton AI weist keine Verwaltungsmitarbeiter auf Gemeindeebene aus gemäß BFS-Erhebung (Bezirke sind unterste Verwaltungsebene).

Aus dem Vergleich der Städte und Gemeinden in Abbildung 3 ergibt sich, dass vor allem die östlich gelegenen Deutschschweizer Gemeinden der Kantone Zürich, St. Gallen, Glarus oder Graubünden über relativ gut ausgebaute Lokalverwaltungen verfügen. Im Durchschnitt sind diese Verwaltungen mit 14 bis 19 Vollzeitäquivalenten auf 1 000 Einwohnende ausgestattet. Auf der Gemeindeebene im Kanton Zug ist die relative Verwaltungsgröße mit 22,0 am höchsten. In den übrigen Landesteilen liegt die kommunale Ver-

waltungsdichte bei 13,0 oder darunter, vor allem in der Westschweiz, aber stellenweise auch im Mittelland sowie im Tessin. Am wenigsten Gemeindeangestellte pro 1 000 Einwohnenden sind in den Kantonen Basel-Stadt oder Thurgau angestellt. Sie verfügen im kommunalen Durchschnitt über weniger als fünf Vollzeitäquivalente.⁴⁶

Abbildung 4: Verwaltungsdichte auf der Ebene der Kantone in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden



Quelle: BFS 2021.

Bei der Betrachtung der Verwaltungsdichte der Kantonsverwaltungen in Abbildung 4 zeigt sich im Vergleich zur Gemeindeebene ein gegensätzliches Muster. In den westlich gelegenen Kantonen wie Genf, Waadt, Jura oder Fribourg, in denen die kommunale Verwaltungsdichte verhältnismäßig gering ist, entsprechen die Kantonsverwaltungen personalintensiven Einheiten mit durchschnittlich 28,3 bis 43,2 Vollzeitäquivalenten. Im östlichen Landesteil

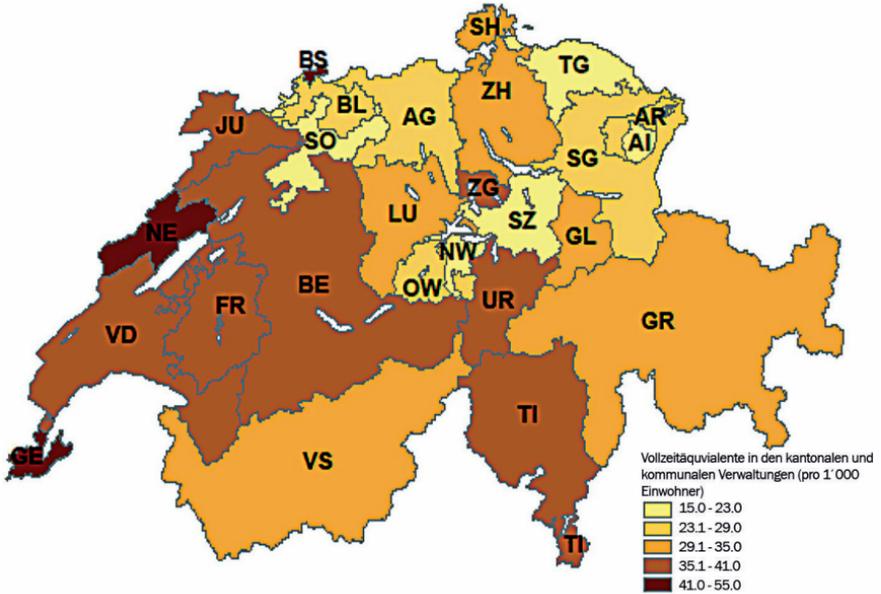
46 Der Kanton Appenzell-Innerrhoden ist in Bezirke unterteilt. Das BFS weist die lokalen Verwaltungsangestellten auf Bezirksebene aus, weshalb der Wert auf Ebene der Gemeinden 0 beträgt.

hingegen, der die großen Gemeindeverwaltungen beheimatet, sind die kantonalen Vollzugsapparate eher klein mit weniger als 19,3 Vollzeitstellen pro 1 000 Einwohnenden. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte sein, dass in den Westschweizer Kantonen, allen voran Genf und Waadt, vergleichsweise mehr Aufgabenbereiche auf der kantonalen Ebene angesiedelt sind als in den Deutschschweizer Kantonen. Man spricht daher auch von einer Kantonalisierung der öffentlichen Aufgaben in der Romandie (Ladner & Haus 2021). Im deutschsprachigen Raum weisen demgegenüber die Kantone den Gemeinden mehr Aufgaben zu (sogenannte Kommunalisierung der Aufgaben) als in den französischsprachigen Kantonen. Diese Feststellung trifft jedoch nicht auf alle deutschsprachigen Kantone gleichermaßen zu, wie das Beispiel Basel-Stadt zeigt. Mit den konkreten Aufgabenprofilen der Gemeinden und deren Verwaltungen wird sich Kapitel 4 näher befassen. Insgesamt beschäftigt die überwiegende Zahl der kantonalen Verwaltungen mehr Angestellte pro 1 000 Einwohnenden als die kommunalen Verwaltungen. Dies kann unter anderem daran liegen, dass die lokalen Volksschullehrer in der Statistik des BFS teilweise den Kantonen zugeteilt werden.⁴⁷

Nachdem die Gemeinde- und Kantonebene jeweils individuell betrachtet wurde, soll nun die Verwaltungsdichte beider Staatsebenen zusammen verglichen werden. Wie aus Abbildung 5 hervorgeht, variieren auch unter Einbezug sämtlicher Verwaltungsangestellten pro Kanton die Verwaltungsgrößen erheblich. In den eher ländlichen Kantonen Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Nidwalden, Schwyz, Solothurn und Thurgau werden zwischen 17,6 bis 26,6 Angestellte pro 1 000 Einwohnenden beschäftigt. Sie verfügen somit über die kleinsten Staatsapparate in der Schweiz. Ebenfalls schlanke Verwaltungen weisen die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Baselland, Obwalden und St. Gallen mit 26,9 bis 27,9 Angestellten auf. Im Mittelfeld befinden sich die Kantone Glarus, Luzern, Schaffhausen, Wallis und Zürich; sie beschäftigen 30,3 bis 34,4 Mitarbeitende pro 1 000 Einwohner. Etwas stärker ausgebaut sind die Verwaltungen hingegen in den Kantonen Bern, Fribourg, Jura, Tessin, Uri, Waadt und Zug; sie zählen zwischen 35,9 und 40,3 Angestellte pro 1 000 Einwohnenden. Am meisten Staatsdiener im Verhältnis zur Bevölkerung finden sich in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Neuchâtel mit 48,5 und mehr Vollzeitmitarbeitenden. Ihre Verwaltungen sind in Bezug auf den Personalumfang nahezu doppelt so groß wie diejenigen in den ländlich geprägten Kantonen.

47 In früheren Erhebungen der Personalstatistiken des BFS (bis zum Jahr 2011) wurde das lokale Lehrpersonal den Gemeinden zugeordnet (BFS 2015).

Abbildung 5: Verwaltungsdichte von kantonalen und kommunalen Verwaltungen zusammen, in Vollzeitäquivalenten pro 1 000 Einwohnenden



Quelle: BFS 2021.

Angesichts dieser Befunde könnte man zu dem Schluss gelangen, dass die westlich gelegenen Kantone tendenziell über aufgeblähte und ineffiziente Verwaltungsapparate verfügen, während die Kantone im östlichen Teil der Schweiz besonders schlank und effizient aufgestellt sind. Gegen dieses Argument lässt sich jedoch einwenden, dass die bisherigen Vergleiche einzig die Input- oder Ressourcenseite des Verwaltungshandeln beleuchtet haben. Der Aufgabenumfang oder die Qualität der erbrachten Leistungen und somit der Output der Verwaltung wurden hingegen nicht berücksichtigt. Ein Vergleich von kantonalen Administrationen hinsichtlich Effizienz und Effektivität sollte aber auch die Leistungsseite miteinbeziehen.

Die Kantone Basel-Stadt, Genf oder Zug weisen relativ hohe Verwaltungsdichten aus. Dadurch sind sie offenbar in der Lage, staatliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die es für zahlungskräftige Steuerzahler und internationale Unternehmen attraktiv machen, sich dort niederzulassen. Im nationalen Finanzausgleich von 2015 gehören diese Kantone zu den

Nettozahlern (EFV 2015). Zu den Nettoempfängern zählen hingegen finanzschwächere Kantone wie Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Solothurn oder St. Gallen. Ihnen gemeinsam sind die wesentlich kleineren Verwaltungsdichten im Vergleich zu den genannten zahlenden Kantonen.⁴⁸ Weiter dürften geografische und strukturelle Faktoren die relativ hohe Varianz in den Verwaltungsdichten erklären. Die Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen in den Kantonen Basel-Stadt, Genf oder Zug sind beispielsweise sehr international ausgerichtet. Die beiden Stadtkantone (BS und GE) befinden sich zudem in einer Grenzregion und üben Zentrumsfunktionen aus, die über die Landesgrenzen der Schweiz hinauswirken, nicht zuletzt durch ihre internationalen Flughäfen. In diesem grenzüberschreitenden Umfeld sehen sich die Behörden besonderen Anforderungen gegenübergestellt. Diese verlangen tendenziell eine stärkere Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Verwaltung, als es in ländlich geprägten Kantonen wie Solothurn, Appenzell-Innerhoden oder Nidwalden erforderlich ist. Ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung dieser Kantone pendelt in die umliegenden Städte wie Zürich, Bern oder Luzern, um ihrer Arbeit nachzugehen. Die Verwaltungsdichte als Kriterium für den Vergleich von Verwaltungseffizienz oder -effektivität heranzuziehen, eignet sich daher nur bedingt, das heißt nur dann, wenn auch der Leistungoutput gebührend einbezogen wird.

2.2.3. Erklärungsfaktoren unterschiedlicher Verwaltungsdichten

Die bisherigen Analysen haben aufgezeigt, dass die Höhe der Personaldichte von verschiedenen Faktoren wie Gemeindegröße, Sprachregion oder von der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden abhängt. Da diese Bestimmungsgrößen jeweils individuell betrachtet wurden, interessiert es nun, welche Erklärungskraft sie haben, wenn sie gemeinsam und unter Berücksichtigung weiterer, potenziell relevanter Faktoren auf ihre Einflussstärke hin überprüft werden.

2.2.3.1. Determinanten der Verwaltungsdichte

Wie die Mittelwertvergleiche zum Einfluss der Sprach- und Kulturregion darlegen konnten (vgl. Kapitel 2.2.1), sind die Verwaltungsdichten in der italienischsprachigen Schweiz höher als in den anderen beiden Sprachregionen. Zu diesem Ergebnis kam bereits eine frühere Studie zur Personaldichte

48 Denkbar wäre auch, dass Kantone mit geringen Verwaltungsdichten mehr Aufgaben an öffentliche Betriebe oder private Unternehmen ausgelagert haben und folglich eine andere Organisationsstrategie in der Aufgabenerfüllung verfolgen. Dieses Annahme müsste jedoch in einer separaten Untersuchung überprüft werden.

in Schweizer Gemeinden (Geser et al. 1996). Weiter haben die vorangegangenen Analysen den Nachweis erbracht, dass die Bevölkerungsgröße ein Kriterium zur Erklärung unterschiedlicher Verwaltungsdichten ist (vgl. Kapitel 2.2.1). Das Argument lautet, dass mit zunehmender Einwohnerzahl die Verwaltungen personalintensiver werden, unter anderem aufgrund der steigenden Spezialisierung. Hinzu kommt, dass Städte – und teilweise auch größere Gemeinden – Zentrumsfunktionen übernehmen und dadurch häufig zusätzliche Aufgaben erfüllen. Die bisher berechneten Korrelationswerte deuten allerdings auf eine eher schwache Verbindung zwischen Gemeindegröße und Verwaltungsdichte hin, weshalb es neben der Einwohnerzahl möglicherweise noch andere relevante Erklärungsfaktoren geben muss. Denkbar wäre, dass Gemeinden, die in jüngerer Vergangenheit von einem starken Bevölkerungswachstum betroffen waren, ihre Verwaltungsstrukturen (noch) nicht angepasst haben. Aus diesem Grund weisen sie – zumindest vorübergehend – weniger Personal pro 1 000 Einwohnenden aus als Gemeinden ohne einen solchen Einwohneranstieg.

Durch den Einbezug der kantonalen Ebene in die Analyse war es möglich, einen weiteren Bestimmungsfaktor variierender Verwaltungsdichten zu identifizieren. In der Westschweiz wird eine zentralistisch geprägte Aufgabenverteilung bevorzugt, weshalb die Personaldichte auf kantonaler Ebene höher ist als in den Gemeinden. In stärker dezentralisierten Kantonen hingegen, wie es in Zug oder Zürich der Fall ist, erweist sich dieses Dichteverhältnis zwischen den beiden Staatsebenen gerade umgekehrt (vgl. Kapitel 2.2.2). Folglich kann davon ausgegangen werden, dass mit zunehmender Dezentralisierung auch die Angestelltenzahl pro 1 000 Einwohnenden in den Gemeinden steigt (Wollmann 2008: 220).

Neben der vertikalen Aufgabenverteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden kann auch die horizontale Aufgabenorganisation die lokale Verwaltungsdichte beeinflussen. Durch die Auslagerung der Aufgaben an einen Zweckverband (im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit) oder an private Anbieter reduziert sich der Personalbestand örtlicher Kernverwaltungen. Es ist deshalb anzunehmen, dass in Gemeinden mit einer ausgeprägten Outsourcingpraxis eine geringere Verwaltungsdichte besteht (Holler et al. 2017: 25; OECD 2010: 10).

Unterschiede in der Personaldichte können ferner auf die finanzielle Situation der Gemeinde zurückgeführt werden. In einer angespannten Haushaltslage sind Verwaltungen mitunter dazu angehalten, ihre Personalausgaben zu reduzieren und Kosten einzusparen. Dies kann mit einem Mitarbeiterabbau oder mit dem Verzicht auf Neuanstellungen verbunden sein – und das auch bei steigender Aufgabenlast, unter anderem verursacht durch ein Bevölkerungswachstum (Holler et al. 2017: 21). In Gemeinden, die

davon betroffen sind, ist folglich von einer geringeren Verwaltungsdichte auszugehen. Verfügen die Verwaltungen hingegen über ausreichend Finanzmittel – und es besteht somit kein besonderer Spardruck –, können sie es sich leisten, budgetmaximierend zu agieren und zusätzliche Mitarbeitende einzustellen (Holler et al. 2017: 22). Es ist daher anzunehmen, dass in finanzstarken Gemeinden eine höhere Personaldichte vorzufinden ist.

2.2.3.2. Operationalisierung

In Tabelle 9 ist die Operationalisierung der vorangehend diskutierten potenziellen Einflussfaktoren der Verwaltungsdichte (Stand 2015) in Schweizer Gemeinden erklärt.

*Tabelle 9: Operationalisierung der Erklärungsfaktoren zu den unterschiedlichen Verwaltungsdichten in Schweizer Gemeinden⁴⁹, GSB 2017 = Gemein-
deschreiberbefragung 2017, BFS = Bundesamt für Statistik*

Variablen	Operationalisierung	Quelle	Codierung
Sprachregion	Einteilung der Gemeinden in die vier Sprachgebiete der Schweiz	BFS 2015	dichotom: 1 = italienischsprachige Gemeinden, 0 = andere
Einwohnergröße	Bevölkerungszahl per 31.12.2017	BFS 2020	Einwohnerzahl logarithmiert (LN)
	Veränderung der Einwohnerzahl zwischen 2010 und 2017	BFS 2021	in % des Bestandes von 2010
Dezentralisierung: Aufgabenumfang	Frage 12: <i>Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit oder mit privaten Anbietern?</i>	GSB 2017	additiver Index aus 31 Gemeindeaufgaben (1 = Eigenerstellung, 0 = extern oder keine Aufgabe)
Dezentralisierung: Gemeindeautonomie	Frage 19: <i>Als wie groß beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kantonen?</i>	GSB 2017	10er-Skala: 1 = überhaupt keine Autonomie, 10 = sehr große Autonomie
Outsourcing	Frage 8: <i>Welche der folgenden Instrumente nutzen Sie in Ihrer Gemeinde? Übertragung von Aufgaben an Dritte (Outsourcing)</i>	GSB 2017	dichotom: 1 = mehr bzw. weniger als 5 Jahre, 0 = nicht genutzt, erfolglose Versuche

Variablen	Operationalisierung	Quelle	Codierung
Finanzlage	Frage 5: <i>Wie hat sich die Nettoverschuldung in Ihrer Gemeinde seit 2010 verändert?</i>	GSB 2017	dichotom: 1 = stark zugenommen oder zugenommen, 0 = gleich geblieben oder abgenommen
	Frage 54: <i>Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind folgende Aussagen? ... es fehlt an den notwendigen Finanzen</i>	GSB2017	5er-Skala: 1 = trifft völlig zu, 5 = trifft überhaupt nicht zu

2.2.3.3. Resultate der multivariaten Analyse

Die multivariate Analyse der Einflussfaktoren fördert interessante Resultate zutage (vgl. Tabelle 10). Unter Berücksichtigung verschiedener Determinanten erweist sich die Kultur- und Sprachregion als eine vergleichsweise bedeutende Erklärungsgröße der Verwaltungsdichte (Koeffizient von 0.184). Die italienischsprachigen Gemeinden weisen in der Regressionsanalyse eine signifikant höhere Verwaltungsdichte aus ($p < .01$ %) als die Gemeinden anderer Sprachregionen. Die Gründe hierfür können vielfältig sein und lassen sich anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend eruieren. Denkbar wäre, dass gerade Tessiner Verwaltungen weitergehende Leistungen erbringen, da sie die eher kleinen und oftmals ehrenamtlich konfigurierten Gemeindeexekutiven zusätzlich von administrativen Arbeiten entlasten müssen.⁵⁰ Zudem könnten umfangreichere kantonale Vorgaben besonders in arbeitsintensiven Aufgaben wie im Bereich der Sozialhilfe oder der Bau- und Zonenordnung bestehen.

Als einflussreichster Bestimmungsfaktor im Modell erweist sich allerdings die Einwohnergröße mit einem positiven, hoch signifikanten β -Koeffizienten von .237 ($p < .01$). Das Resultat bestätigt somit die bisherigen Befunde, dass mit steigender Bevölkerungszahl die Personaldichte in den Gemeinden zunimmt. Aus den Resultaten in Tabelle 10 ergeben sich zudem Hinweise, welche die Annahme eines Verzögerungseffekts bei der Einstellung von Verwaltungspersonal stützen. Je stärker die Gemeindebevölkerung

49 Die Überprüfung einer möglichen Multikollinearität zwischen einzelnen Determinanten ergab keine Hinweise, dass eine solche vorliegt (Korrelationsberechnungen nach Pearson und VIF-Test durchgeführt). Der höchste Korrelationswert wurde zwischen der Gemeindegröße und der Aufgabenanzahl mit einem Wert von .298 ($N = 1\,783$, $p < .01$) identifiziert.

50 In Tessiner Gemeinden setzen sich die Gemeinderäte in der Regel aus fünf Sitzen zusammen. Im Schweizer Durchschnitt besteht eine Gemeindeexekutive aus rund sechs Sitzen (Steiner et al. 2021: 43).

im Zeitraum von 2010 bis 2017 anstieg, desto geringer erweist sich die kommunale Verwaltungsdichte. Dieser Zusammenhang wird im Modell durch einen hoch signifikanten β -Wert von $-.126$ ($p < .01$) bestätigt. Verwaltungen benötigen offensichtlich Zeit, um sich einer veränderten Einwohnergröße der Gemeinde anzupassen.⁵¹

Tabelle 10: Multivariate Analyse zu den Erklärungsfaktoren unterschiedlicher Verwaltungsdichten in den Gemeinden 2017 (standardisierte β -Koeffizienten)

Erklärungsfaktoren	Verwaltungsdichte 2017 (Anzahl Angestellte pro 1 000 Einwohnenden)
<i>Kultur- und Sprachregion</i>	
Sprachregion (1 = italienisch)	.184**
<i>Bevölkerungsgröße</i>	
Einwohnerzahl (LN)	.237**
Veränderung 2010–2017 in %	–.126**
<i>Dezentralisierung/Aufgabenorganisation</i>	
Gemeindeautonomie	.095*
Aufgabenumfang (eigene Aufgaben)	.106**
Outsourcing	–.030
<i>Finanzielle Situation</i>	
Verschuldungssituation (1 = zugenommen)	–.044
Finanzielle Mittel	–.058*
N	1 515
F-Statistics	331.517***
R ² adj.	.139

Bemerkungen: OLS Regression, standardisierte Beta-Koeffizienten (Koeffizienzwerte lassen sich miteinander vergleichen), Konstante des unstandardisierten Modells: -1.793^* . Signifikanzebenen: * $p < 5\%$, ** $p < 1\%$.

Die Effekte der Dezentralisierung respektive Aufgabenverteilung sind vergleichsweise geringer als die bisher diskutierten Determinanten (vgl. Tabelle 10). Der Wertebereich der ermittelten Koeffizienten bewegt sich von $.095$ bis $.106$. Die wahrgenommene Gemeindeautonomie als Indikator der Dezentralisierung ist signifikant positiv ($p < .05$). Mit steigendem Autono-

51 Im Idealfall könnten die Verwaltungen das Bevölkerungswachstum mit den bestehenden Ressourcen bewältigen, was unter Umständen ein Hinweis auf mögliche Effizienzgewinne wäre, sofern die Qualität und der Umfang der Leistungen dieselben blieben.

miegrad gegenüber den übergeordneten Staatsebenen wächst auch die lokale Personaldichte. Dieses Resultat deutet darauf hin, dass die Verteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden eine relevante Erklärungsgröße ist, auch unter Berücksichtigung weiterer Determinanten.

Als bedeutend erweist sich das Aufgabenspektrum der Verwaltung, das mit zunehmender Breite mehr Personal auf 1 000 Einwohnende bedingt. Das gilt vor allem auch für Städte, deren Leistungsangebot oftmals von der Bevölkerung umliegender Gemeinden genutzt wird. Der Einfluss des Aufgabenumfangs ist auf einem Niveau von einem Prozent ($p < .01$) hoch signifikant. Allerdings lässt sich einwenden, dass bei zusätzlichen Aufgaben nicht automatisch mehr Personalressourcen erforderlich sind, wie dies eine Studie zu 103 kreisfreien Städten in Deutschland zeigt (Holler et al. 2017: 15). Sie stellt den (linearen) Zusammenhang zwischen Personalthöhe und Breite des Aufgabenspektrums infrage, da ein größeres Angebot bis zu einem gewissen Grad auch mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden kann. Kein Einfluss geht hingegen von der Auslagerung von Aufgaben (Outsourcing) aus, wie im Modell in Tabelle 10 ersichtlich ist.

Für die Hypothese, wonach eine gute Finanzlage die Verwaltung zu einer Anstellung von zusätzlichen Mitarbeitenden verleitet, findet sich keine statistische Evidenz. Vielmehr weisen die Resultate in Tabelle 10 darauf hin, dass auch dann, wenn genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, die Personaldichte eher etwas ab- als zunimmt (Koeffizient $-.058$, hoch signifikant $p < .05$). Die Verschuldungssituation der Gemeinde hingegen hat keinen Einfluss. Diese Befunde stehen etwas im Widerspruch zu der erwähnten Studie von Holler et al. (2017), die zum einen eine positive Ertragslage als wichtige Bestimmungsgröße höherer Personaldichten in kreisfreien Städten in Deutschland ermittelt (Holler et al. 2017: 22). Andererseits wird ein Zusammenhang zwischen Verschuldungsgrad und Personaldichte identifiziert.

Insgesamt zeigen die Befunde, dass eine Vielzahl von Erklärungsfaktoren die Unterschiede in den lokalen Verwaltungsdichten begründen können, wobei der Gemeindegröße, der Bevölkerungsentwicklung sowie der italienischen Kultur- und Sprachregion eine besondere Relevanz zukommt. Allerdings vermag das Modell in Tabelle 10 gerade einmal 13,9 Prozent (R^2 adjusted: .139) der Varianz der kommunalen Verwaltungsdichte erklären. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass weitere, hier nicht berücksichtigte De-

terminanten bestimmend sind, wie zum Beispiel Kosteneinsparungen, Abbaumaßnahmen, Kürzungen im Personalbereich oder Gemeindefusionen.⁵²

2.3. Die Entwicklung des Personalbestandes

Nachdem sich die Studie ausführlich den aktuellen Mitarbeiterzahlen gewidmet hat, richtet sich nun der Fokus auf die Entwicklung der Personalbestände in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Verlässliche Daten, die einen Vergleich der Mitarbeiterzahlen über einen längeren Zeitraum hinweg erlauben, finden sich nur begrenzt. Anhand der Antworten aus den Gemeindeschreiberbefragungen der Jahre 2005 und 2017 kann jedoch eine Tendenz über zwei Dekaden abgeleitet werden. Diese wird um vergleichbare Beschäftigungszahlen in den Gemeindeverwaltungen ergänzt, die das Bundesamt für Statistik für den Zeitraum von 2011 bis 2017 zur Verfügung stellen kann.⁵³

2.3.1. Entwicklung des Personalbestandes seit 1995: Trendanalyse

Die Datenanalyse der Gemeindeschreiberbefragungen belegt einen klaren Trend hin zu mehr Verwaltungsangestellten in den Gemeinden. In der Umfrage von 2017 haben 60,4 Prozent (N = 1 741) der Gemeindeschreiber angegeben, die Stellenprozentage in der kommunalen Verwaltung in den letzten zehn Jahren erhöht zu haben. Dieser Anteil war in der Umfrage von 2005 wesentlich geringer: 45,4 Prozent der Befragten (N = 2 094) verzeichneten damals einen Personalzuwachs im Zeitraum von 1995 bis 2005. Gleichzeitig blieb die Quote der Gemeinden, die Personal abgebaut hat, in beiden Dekaden praktisch identisch auf einem Niveau von rund 10 Prozent.⁵⁴ Der

52 In einer umfassenden Betrachtung der lokalen Verwaltungsdichte müssten auch Daten zu Auslagerungen von Personal und Verwaltungsaufgaben in öffentlich-rechtliche oder private juristische Personen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeitsgefäßen einbezogen werden. Dazu liegen auf Gemeindeebene noch keine detaillierten Zahlen für die Schweiz vor.

53 Zahlen zur Beschäftigung im lokalen öffentlichen Sektor (Kernverwaltung, Bildungswesen, Spitäler, öffentlich-rechtliche Anstalten) werden seit 2005 auch im Rahmen der Gemeindeschreiberbefragungen erhoben. Allerdings beteiligen sich die großen Städte weniger oft an der Umfrage, was zu Verzerrungen führen kann. Zudem sind bei vereinzelten Stichproben wenig kohärente Personalangaben festgestellt worden, weshalb die Umfragedaten nicht verwendet werden.

54 Gemeindeschreiberbefragungen 2005 (52) und 2017 (53): *Wie hat sich der Personalbestand (nach Stellenprozent) in den letzten 10 Jahren verändert?* 1 = zugenommen, 2 = gleich geblieben, 3 = abgenommen.

Ausbau der Verwaltungsapparate dürfte vielerorts vor allem auf das erhebliche Bevölkerungswachstum in der Schweiz der letzten zwei Jahrzehnte zurückzuführen sein. Wie oben erwähnt, ist die Verwaltungsgröße in hohem Maße von der Einwohnerzahl abhängig. Während das Bevölkerungswachstum im Zeitraum von 1995 bis 2005 mit einem Anstieg von 7,1 Millionen auf 7,6 Millionen (+5,6 %) relativ moderat ausfiel, zeigte sich ein relativ starkes Wachstum in der Folgeperiode (2007 bis 2017) von 7,6 Millionen auf rund 8,4 Millionen (+10,5 %) Einwohnende in der Schweiz (BFS 2017b).

Von dieser Entwicklung sind die Gemeinden allerdings sehr unterschiedlich betroffen. Während in Städten und Agglomerationen erhebliche Zuwachsraten zu verzeichnen sind, kämpfen oftmals abgelegene, meist sehr kleine Gemeinden in Berg- und Landregionen mit einem Bevölkerungswachstum. Dies scheint sich in der Personalentwicklung in den Verwaltungen widerzuspiegeln. Rund 80 bis 90 Prozent der großen Gemeinden und Städten mit 5 000 bis 50 000 Einwohnenden gaben in der Gemeindeschreiberbefragung 2017 an, ihre Verwaltungen in den letzten zehn Jahren erweitert zu haben.⁵⁵ In den sehr kleinen Gemeinden bis 499 Einwohnenden hingegen haben weniger als 40 Prozent die Personalbestände erhöht. In mittleren Gemeinden im Bereich von 500 bis 4 999 Einwohnenden liegt dieser Anteil bei 50 bis 70 Prozent. Am häufigsten wurden Stellenprozente in kleinen und sehr kleinen Gemeinden (250 bis 1 999 Einwohnende) abgebaut. Etwas mehr als jede Zehnte von ihnen gibt an, ihr Personal reduziert zu haben. Neben der Veränderung der Bevölkerungsgröße können weitere Faktoren für die Zu- oder Abnahme der Beschäftigten ausschlaggebend gewesen sein. In einer kleinen Verwaltung mit wenigen Mitarbeitenden hat die Anpassung von Stellenprozentsubstanziellere Budgetfolgen als in einer großen Stadtverwaltung. Zudem ist die Aufgabenerfüllung durch stärkere Vorgaben von Bund und Kantonen komplexer und die Anspruchshaltung der Bürgerinnen und Bürger größer geworden, was ebenfalls mancherorts zu einer Aufstockung der Personalressourcen geführt haben könnte.

Interessant sind die unterschiedlichen Entwicklungen in den Sprachregionen. Während in der Deutschschweiz in beiden Zeiträumen rund die Hälfte der Gemeinden den Personalbestand erweitert hat, erhöhten viele Westschweizer und Tessiner Kommunalverwaltungen ihre Mitarbeiterzahl vor allem in der Periode von 2007 bis 2017, und zwar, ähnlich wie in der Deutschschweiz, in 62,3 Prozent (N = 488) respektive 62,7 Prozent (N = 102) der Fälle. Gleichzeitig sagen in den lateinischen Gebieten nur noch vereinzelte Gemeinden, dass sie ihr Personal reduziert haben, was darauf

55 Gemeindeschreiberbefragung 2017 (Frage 53): 5 000–9 999: 88,7 %, 10 000–19 999: 81 %, 20 000–49 999: 90,6 %.

hindeutet, dass das Wachstum vor allem auch in diesen Regionen stattgefunden hat.⁵⁶ Die Zeit der Stagnation der Personalbestände scheint damit vorerst vorbei zu sein.

2.3.2. Veränderung des Personalbestands: Anzahl der Mitarbeitenden

Die bisher diskutierten Resultate lassen keine Rückschlüsse auf das Ausmaß des Personalwachstums in Form der Anzahl der Mitarbeitenden zu. Anhand vergleichbarer Beschäftigtenzahlen, die das BFS für die Periode von 2011 bis 2017 zur Verfügung stellt, kann die Entwicklung der konkreten Personalbestände der letzten Jahre aufgezeigt werden.⁵⁷ Die Resultate in Tabelle 11 bestätigen grundsätzlich den oben diskutierten Trend zu mehr Mitarbeitenden in kommunalen Verwaltungen. Der Bestand an Vollzeitäquivalenten ist seit 2011 um rund 5 000 gestiegen, was einem Zuwachs um rund 5,5 Prozent entspricht. Die Verwaltungen sind zudem im Durchschnitt mit inzwischen 43,0 Mitarbeitenden etwas größer geworden. Allerdings ist die Verwaltungsdichte gleichzeitig etwas gesunken, und zwar von 11,5 Angestellte im Jahr 2011 auf 11,2 Angestellte im Jahr 2017. Im Jahr 2013 lag sie mit einem Wert von 11,0 sogar noch etwas tiefer. Dies legt nahe, dass die Verwaltungen offensichtlich weniger stark erweitert und ausgebaut wurden, als die Bevölkerung im Verhältnis in den letzten Jahren zugenommen hat. Dies könnte wiederum auf den bereits erwähnten Verzögerungseffekt hinweisen. Oftmals braucht es Zeit, bis die Verwaltungskapazitäten an die veränderten Gegebenheiten angepasst sind. Aus diesem Grund scheint die Verwaltungsdichte seit 2013 auch wieder leicht zu steigen, wie aus Tabelle 11 hervorgeht.

Interessant ist der Vergleich der Verwaltungsdichte der Schweiz mit derjenigen der Kernverwaltungen in Deutschland. Diese lag im Jahr 2014 bei 13,5 Mitarbeitenden und somit etwas über dem Wert der Schweizer Gemeinden. Zuvor war aufgrund zahlreicher Personalabbauprogramme der Dichtewert in den deutschen Kommunen von 15,7 im Jahr 1998 auf zwischenzeitlich 12,7 im Jahr 2007 gesunken. Seither stieg er jedoch wieder auf 13,5 Mitarbeitende je 1 000 Einwohnende im Jahr 2014 (Holler et al. 2017: 16).

56 Zeitraum 2007–2017 (Befragung 2017, Frage 53): französisch: 4,1 % (N = 488); italienisch: 2,0 % (N = 102).

57 Die Vollzeitäquivalente sind erst ab 2011 im STATENT vergleichbar, da die Erhebungen des BFS zuvor auf der Eidgenössischen Betriebszählung basierten (BFS 2015).

Tabelle 11: Gesamtentwicklung der Vollzeitäquivalente in den Gemeindeverwaltungen von 2011 bis 2017⁵⁸

Jahr	Total Angestellte	Durchschnitt pro 1000 Einwohnenden	Durchschnitt pro Verwaltung	In % des öffentlichen Sektors	In % der Gesamtbeschäftigung	N
2011	90 287,2	11,5	37,5	15,9 %	2,5 %	2 408
2013	89 784,4	11,0	38,2	16,2 %	2,4 %	2 352
2015	92 329,9	11,1	40,3	16,2 %	2,4 %	2 289
2017	95 036,0	11,2	43,0	16,4 %	2,4 %	2 212

Quelle: BFS 2021b, 2018.

Vergleicht man die Entwicklung der kommunalen Personalbestände mit der allgemeinen Beschäftigungstendenz im öffentlichen Sektor der Schweiz, so lässt sich ein gegensätzlicher Trend feststellen. Während der überwiegende Teil der Gemeinden und Städte nach eigenen Angaben die Personalressourcen erweitert hat, zeigen aktuelle Statistiken des BFS, dass die Vollzeitstellen im Staatsektor von 2011 bis 2015 leicht rückläufig sind (Ladner 2018: 48). Dies wird in Tabelle 11 an dem steigenden Anteil der Gemeindeangestellten innerhalb des öffentlichen Sektors von 15,9 Prozent im Jahr 2011 auf 16,4 Prozent im Jahr 2017 deutlich. Gegenüber den Kantonen hat die Bedeutung der Gemeinden als Dienstherr in den letzten Jahrzehnten vielerorts abgenommen, obwohl die Personalzahlen gestiegen sind. Ladner (2018) führt dies insbesondere auf den Zuwachs im Bildungs- und Gesundheitswesen zurück, der vor allem auf der Ebene der Kantone zu beobachten ist. In Bezug auf die Gesamtbeschäftigung in der Schweiz (in Vollzeitäquivalenten) blieb der Anteil der kommunalen Staatsangestellten seit 2011 nahezu unverändert bei einem Wert von 2,4 Prozent.

2.4. Einschätzung der Ressourcensituation in den Verwaltungen

Verwaltungen sind in der Produktion von staatlichen Gütern und Leistungen auf unterschiedliche Ressourcen angewiesen, allen voran auf ihre Mitarbeitenden. Wie im vorherigen Kapitel aufgezeigt, haben zahlreiche Ver-

⁵⁸ Seit 2011 arbeitet das BFS zur Messung der VZAE im öffentlichen Sektor mit den Daten aus der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Dies erlaubt es, einen kohärenten Vergleich der Personalentwicklung in den kommunalen Verwaltungen anzustellen. Zuvor wurden im Rahmen der Eidgenössischen Betriebszählung (BZ) für die Jahre 2001, 2005 und 2008 die Beschäftigungszahlen erhoben. Aufgrund mehrerer Änderungen bei den Definitionen und Messmethoden lassen sich die STATENT-Ergebnisse nicht mit den BZ-Ergebnissen vergleichen (BFS 2015: 7).

waltungen in der Schweiz ihre Personalkapazitäten in den letzten Jahren erweitert. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern die personelle Ausstattung heute angemessen ist, damit die Gemeindeverwaltungen ihre staatlichen Aufgaben adäquat erfüllen können. Weiter interessiert es, wie es um die Personalsituation im Vergleich zu anderen wichtigen Verwaltungsressourcen bestellt ist.

Neben genügend Personal bildet ein adäquates Maß an Fachwissen eine wichtige Voraussetzung, damit die öffentlichen Aufgaben eigenständig und in der erforderlichen Qualität erbracht werden können. Die Verwaltung muss in der Lage sein, unter anderem Baugesuche und Sozialhilfeanträge gesetzeskonform zu prüfen sowie das Gemeindevermögen nachhaltig zu verwalten. Während in Stadtverwaltungen eigens Experten und Spezialisten für die einzelnen Sachgebiete zuständig sind, müssen sich in kleinen Verwaltungen Mitarbeitende mit mehreren Themen auseinandersetzen. Ein weiterer Schlüsselfaktor bilden ausreichend vorhandene Finanzmittel. Fehlt die monetäre Basis, lässt sich weder das erforderliche Personal noch die notwendige Expertise und die Infrastruktur beschaffen, damit eine Verwaltung ihre Aufgaben in angemessener Weise erfüllen kann.

Vor dem Hintergrund steigender Anforderungen und anspruchsvoller Aufgaben wurden deshalb die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber nach fehlenden Ressourcen hinsichtlich des Personals, der Fachkenntnisse und der Finanzen befragt. Die Antworten zeigen insgesamt, dass diese Ressourcen in den meisten Fällen ausreichend vorhanden sind. Der Aussage, wonach es der Verwaltung an notwendigem Personal fehlt, stimmten die Gemeindeschreiber eher nicht zu. Sie antworteten im Durchschnitt mit einem Wert von 2,5 (N = 1 722) auf einer Skala von 1 = *trifft überhaupt nicht zu* bis 5 = *trifft völlig zu*. In allen drei Sprachregionen haben die Verwaltungskader der Antwort auf diese Frage eine nahezu identische Punktzahl vergeben.⁵⁹ Die Verwaltungen sind offensichtlich vielerorts mit den angemessenen Personalressourcen ausgestattet. Es scheint, als hätte der Zuwachs an Mitarbeitenden zu dieser Situation beigetragen, obschon Vergleichswerte zu dieser Frage aus der Vergangenheit fehlen.

Die finanzielle Lage wird ähnlich positiv eingeschätzt: Der Behauptung, dass es an notwendigen Finanzmitteln fehlt, wird in der Tendenz nicht zugestimmt. Im Durchschnitt vergeben die Verwaltungskader 2,4 Punkte (N = 1 733) auf einer 5er-Skala (5 = *trifft völlig zu*). Die Verwaltungen sind nach eigener Beurteilung folglich mit genügend Finanzmitteln ausgestattet. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass sie aufgrund der positiven

59 Deutschschweiz: 2,36 (N = 1148), Westschweiz: 2,37 (N = 477), italienische Schweiz: 2,47 (N = 97).

Konjunkturlage in der Schweiz und der damit verbundenen beständigen Steuereinnahmen keine größeren finanziellen Probleme feststellen. Die italienischen Gemeinden negieren fehlende Geldmittel mit einem Wert von 2,2 (N = 97) und damit am deutlichsten im Vergleich zur Deutsch- und Westschweiz. Tessiner Verwaltungseinheiten sehen sich neben dem Personal auch hinsichtlich der Finanzmittel überdurchschnittlich gut ausgestattet.⁶⁰

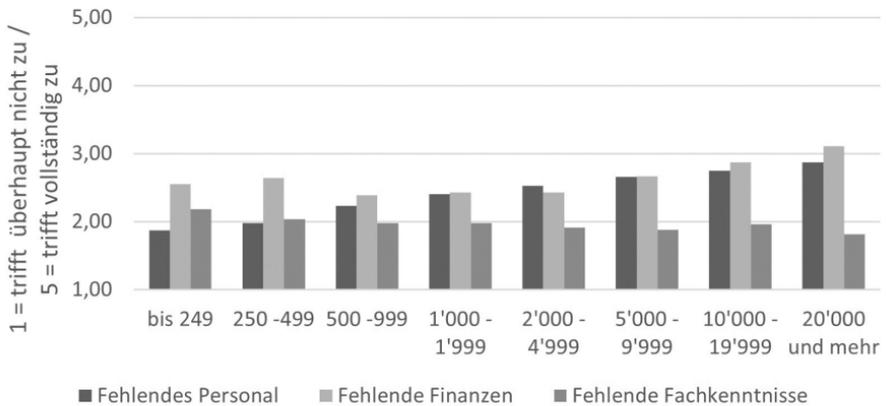
Die Situation bei den Fachkenntnissen wird besonders positiv beurteilt. Die Behauptung, dass es den Verwaltungen an Expertise mangelte, findet wenig Zuspruch mit einem Wert von 2,0 (N = 1 716) von maximal 5,0 Punkten (*trifft völlig zu*). Besonders verneint wurde diese Aussage von den Deutschschweizer Gemeinden (Mittelwert 1,84, N = 1 144). In der Westschweiz liegt diese Bewertung leicht über dem Schweizer Mittel von 2,0.⁶¹ Die französischsprachigen Gemeinden schätzen sich etwas weniger kompetent ein im Vergleich zu den anderen Sprachregionen. Im Unterschied zur Personal- und Finanzsituation betrifft die Selbsteinschätzung bezüglich des Fachwissens den Gemeindeglieder oft selbst, weshalb nicht auszuschließen ist, dass die Antworten etwas zu positiv ausgefallen sind.

Interessant ist die Betrachtung der Ressourcensituation entlang der Gemeindegröße, da erhebliche Unterschiede erwartet werden können. Die Resultate in Abbildung 6 zeigen, dass mit zunehmender Bevölkerungszahl die Personalsorgen der Gemeindeglieder steigen. Dies ist insofern beachtlich, da gerade die größeren Gemeinden in den letzten zehn Jahren mehr Mitarbeitende eingestellt haben. In Kleinstgemeinden bis zu 499 Einwohnern mit geringer Erweiterung des Verwaltungspersonals, in denen vielfach nur ein bis zwei Mitarbeitende tätig sind, besteht hingegen nach eigenen Aussagen der kleinste Personalmangel. Offensichtlich scheint ein gewisses Allroundersystem nach wie vor zeitgemäß zu sein, um die erforderlichen Verwaltungsaufgaben einer Kleinstgemeinde bewältigen zu können.

60 Deutschschweiz: 2,50 (N = 1 143), Westschweiz: 2,60 (N = 478).

61 Westschweiz: 2,22 (N = 475), italienische Schweiz 2,09 (N = 97).

Abbildung 6: Selbsteinschätzung der Ressourcensituation in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen in Bezug auf fehlendes Personal sowie fehlende Finanzen und Fachkenntnisse



Quelle: BFS 2017b, Gemeindebefragung 2017 (Frage 54): Konkrete Probleme der Gemeindeverwaltung: Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind folgende Aussagen? Bemerkungen: N_{\min} 32, N_{\max} 425.

Auch in Bezug auf die Fachkenntnisse fühlen sich die kleinen Verwaltungen ausreichend ausgestattet (vgl. Abbildung 6), auch wenn sie in der Regel eine Vielzahl an Aufgaben zu erfüllen haben. Mit dem fehlenden Fachwissen verhält es sich insgesamt gerade umgekehrt zu den personellen Mitteln: Je größer die Gemeinde ist, desto geringer ist die Relevanz dieses Problems (vgl. Abbildung 6). In gut ausgebauten, professionalisierten Verwaltungen besteht erwartungsgemäß kein Mangel an Expertise. Hingegen werden knappe finanzielle Mittel sowohl in den Kleinstgemeinden mit bis zu 499 Einwohnenden als auch in Gemeinden und Städten ab einer Größe von 5 000 Einwohnenden stärker wahrgenommen. Der größte Problemdruck zeigt sich in den Städten (ab 20 000 Einwohnenden), obwohl der entsprechende Mittelwert von rund 3,0 im neutralen Bereich der 5er-Skala zu liegen kommt. Die weniger optimistische Lagebeurteilung der Stadtschreiber kann auf die etwas intensiveren Budgetdebatten in den Stadtparlamenten zurückgeführt werden: Die Verteilung der öffentlichen Mittel ist je nach Sachgebiet umkämpfter als in kleineren ländlichen Versammlungsgemeinden mit einem oftmals überschaubaren Aufgabenspektrum.

3. Führungs- und Organisationsstrukturen (Führungsmodelle)

Formale Organisationsstrukturen zählen zum Kernbereich organisations-theoretischer Untersuchungen. Sie legen die Rollen sowie das Verhältnis zwischen verschiedenen Positionen oder Bereichen fest und beschreiben somit die Binnenanordnung einer öffentlichen Organisation, wie zum Beispiel einer Stadt- oder Gemeindeverwaltung (Christensen et al. 2007: 24). Diese formalen Normen und Strukturen werden in der Regel in Organigrammen, Handbüchern, Weisungen oder Regelwerken festgehalten. Die Architektur von Organisationen kann nach Mintzberg (1992, 2009) grundsätzlich anhand von drei Dimensionen unterschieden werden: 1) dem Schlüsselbereich des Erfolgs oder Misserfolgs einer Organisation, wie zum Beispiel der strategischen Ebene, dem operativen Kern oder dem mittleren Kader, 2) dem Koordinationsmechanismus (z. B. Hierarchie, Standardisierung, gegenseitige Anpassung) sowie 3) der vertikalen und horizontalen Dezentralisation.

Die Frage nach den geeigneten Führungs- und Organisationsstrukturen in Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Zum einen fordern NPM-orientierte Reformansätze strukturelle Veränderungen, indem strategische und operative Aufgaben getrennt, Hierarchieebenen abgebaut und die Ressourcen- und Ergebnisverantwortung an die Verwaltungseinheiten delegiert werden. Dadurch soll das Verwaltungshandeln effizienter und effektiver gestalten werden (Schedler & Proeller 2011: 93).

Andererseits wird in jüngerer Vergangenheit, hauptsächlich in der Deutschschweiz, die Frage nach geeigneten Führungsmodellen in den Gemeinden verstärkt diskutiert (Dlabac et al. 2014; Aschwanden 2014). In den vielerorts bestehenden Milizsystemen bekunden zahlreiche Gemeinden erhebliche Schwierigkeiten, für die vakanten Exekutivämter, die oftmals ehrenamtlich oder in Teilzeit ausgeübt werden, ausreichend qualifizierte Kandidaten zu finden (Ladner 2019). Um dieser weitverbreiteten Problematik begegnen zu können und die Milizämter attraktiver zu gestalten, wird eine Reihe von Maßnahmen angestrebt, wie zum Beispiel die Reduktion der Sitzzahl lokaler Regierungen, die Aufstockung von Teilzeitarbeit oder die Erhöhung von Entschädigungen der Gemeinderäte (Ladner 2019; Dlabac et al. 2014). Im Fokus stehen insbesondere auch strukturelle Anpassungen in der Gemeinde- und Verwaltungsführung. Diese organisatorischen Maßnahmen zielen im Grundsatz darauf ab, die Exekutiven so weit wie möglich vom operativen Verwaltungsgeschäft zu entlasten und somit die zeitliche Belastung, welche die Milizämter mit sich bringen, zu reduzieren. Darüber hinaus soll der vermehrte Fokus auf die politisch-strategischen Aufgaben der

Gemeinderäte die Attraktivität des lokalen Exekutivamtes erhöhen (Kanton Aargau 2016: 2).

In der Schweizer Gemeindeliteratur werden grundsätzlich vier Grundtypen von Führungsmodellen unterschieden: das CEO-Modell, das Geschäftsleitungsmodell, das Delegiertenmodell und das operative Modell. Je nach Lesart entsprechen sie idealtypischen oder beobachtbaren Organisationsstrukturen (Freitag et al. 2019: 140; Bürkler & Lötscher 2014; Dlabac et al. 2014). Diese vier Modelle werden zudem in den Gemeindeleitfäden der Kantone Aargau und Luzern als Varianten in jeweils etwas anderer Form zur Ausgestaltung der Gemeindeorganisation empfohlen (VLG 2005; Kanton Aargau 2016). Nachfolgend wird an diese Literatur angeknüpft, indem die vier Grobmodelle als Analyserahmen dienen. Es soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern sie sich schweizweit empirisch identifizieren lassen und wie stark sie in den Städten- und Gemeinden in den verschiedenen Sprachregionen verbreitet sind. Dadurch lassen sich die bestehenden Erkenntnisse erweitern respektive vertiefen. Die bisherige Forschung beschränkt sich vorwiegend auf Gemeinden bestimmter Kantone oder auf die Deutschschweiz.

Bei der Wahl der internen Organisationsstrukturen verfügen die Schweizer Gemeinden im europäischen Vergleich über einen relativ hohen Autonomiegrad (Ladner et al. 2016: 20ff.), wobei der Handlungsspielraum von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet sein kann.⁶² Die Ergebnisse der Gemeindeschreiberbefragung 2017 zeigen, dass von diesen Freiheiten reger Gebrauch gemacht wird.⁶³ Rund ein Drittel der Gemeinden (33,2 %, N = 1 865) hat in den letzten fünf Jahren größere Anpassungen bei den Organisationsstrukturen vorgenommen, vor allem in der Deutschschweiz und im Tessin. In der Westschweiz hingegen verzichteten die Gemeinden vielerorts auf Reformen dieser Art.⁶⁴

62 Die Einschränkungen sind teilweise erheblich, so z. B. im Kanton Obwalden, wo die kantonale Verfassung sogar bestimmt, dass die Gemeinderäte für die Personaleinstellung verantwortlich sind. Kantone wie Luzern, Zürich, Uri oder Baselland sind dazu übergegangen, den Gemeinden mehr Freiheiten in der Organisationsgestaltung einzuräumen. Detaillierte Vorgaben wurden aufgehoben (Kanton Luzern) oder es wurde den Exekutiven ermöglicht, mehr Aufgaben und Kompetenzen an die Verwaltung zu delegieren (Oggier 2017).

63 Frage 63: *Wann wurden letztmals größere Anpassungen an der aktuellen Führungs- und Organisationsstruktur ihrer Gemeinde vorgenommen? (Jahreszahl angeben)*

64 Gemeindeanteile pro Sprachregion mit größeren Anpassungen der Organisationsstrukturen (Frage 63, letzte 10 Jahre): Deutschschweiz: 56,0 % (N = 1 203), französische Schweiz: 36,0 % (N = 511), italienische Schweiz: 54,0 % (N = 111).

3.1. Führungsmodelle der Gemeindeverwaltungen

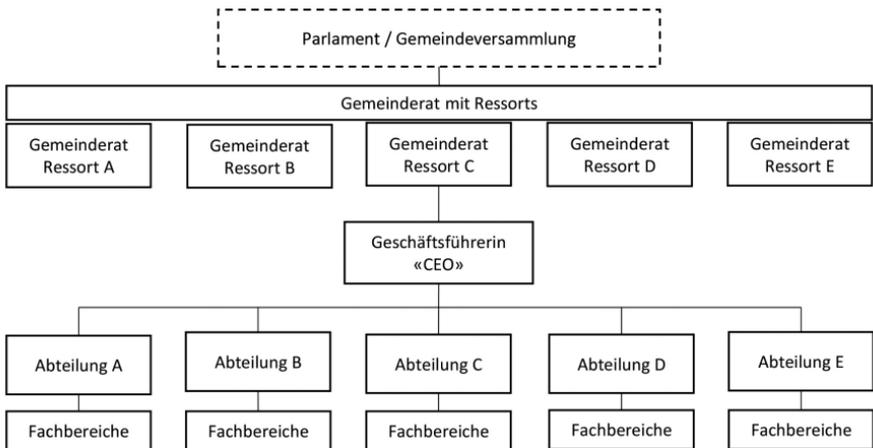
Im Kern behandeln die vier Führungsmodelle die Frage, wie Aufgaben und Kompetenzen zwischen der Regierung und Verwaltung, aber auch zwischen den Mitgliedern der Gemeindeexekutive verteilt werden soll (Freitag et al. 2019: 142; Bürkler & Lötscher 2014: 27). Die nachfolgenden Analysen konzentrieren sich deshalb auf die Führungs- und Organisationsstrukturen der Exekutivebene sowie auf die oberste Leitungsebene der Verwaltung. Hierbei können analytische Überschneidungen zwischen den beiden Ebenen auftreten, gerade wenn es um Fragen der Personalführung geht.

3.1.1. Das Geschäftsführermodell (CEO-Modell)

Kennzeichnend für das Geschäftsführermodell – oder auch CEO-Modell genannt – ist die organisatorische Trennung zwischen der politisch-strategischen Regierungsarbeit und der operativen Verwaltungstätigkeit. Unabhängig vom gewählten Modell gestaltet und vollzieht die Gemeindeexekutive die Politik und befasst sich mit der zukünftigen Entwicklung einer Gemeinde (Ladner 2019). Der Regierung obliegt die vorausschauende Führung der Gemeinde, indem sie im politischen Meinungsbildungsprozess durch Kompromisse und Konsens Mehrheiten für ihre Politik beschafft. Die Exekutive stellt zudem die effiziente und effektive Leistungserbringung sowie eine klare Aufgaben- und Kompetenzzuweisung sicher.

Im Geschäftsführermodell sollen sich die Gemeinderäte verstärkt auf die strategischen Belange fokussieren können (vgl. Abbildung 7). Sie teilen sich die Aufgaben in einem Ressortsystem auf, ohne jedoch die personelle Führung von Verwaltungskadern zu übernehmen (Freitag et al. 2019: 144). Die politisch-inhaltliche Führung wird durch die Gemeinderäte im Rahmen der Ressortverantwortung wahrgenommen (vgl. auch Verwaltungsleiter-Modell; Kanton Aargau 2016: 13). Zudem kontrolliert der Gemeinderat die Verwaltung zum Beispiel durch ein Controllingsystem.

Abbildung 7: Organigramm des Geschäftsführermodells („CEO-Modell“)



Quellen: Bürkler & Lötscher 2014: 38; Kanton Aargau 2016: 13.

Der Geschäftsführer oder die Geschäftsführerin bzw. CEO ist in diesem Modell für das betriebliche Verwaltungsgeschäft zuständig. Sie oder er wird vom Gemeinderat mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet, damit das operative Geschäft reibungslos funktionieren kann (Bürkler & Lötscher 2014: 29). Die Verwaltungsleiterin oder der Verwaltungsleiter übernimmt die Linienverantwortung für die ihr oder ihm unterstellten Verwaltungskader und Abteilungen. Es ist möglich, dass er oder sie einer Geschäftsleitung vorsteht, die sich aus Verwaltungskadern und Abteilungsleitenden zusammensetzt.

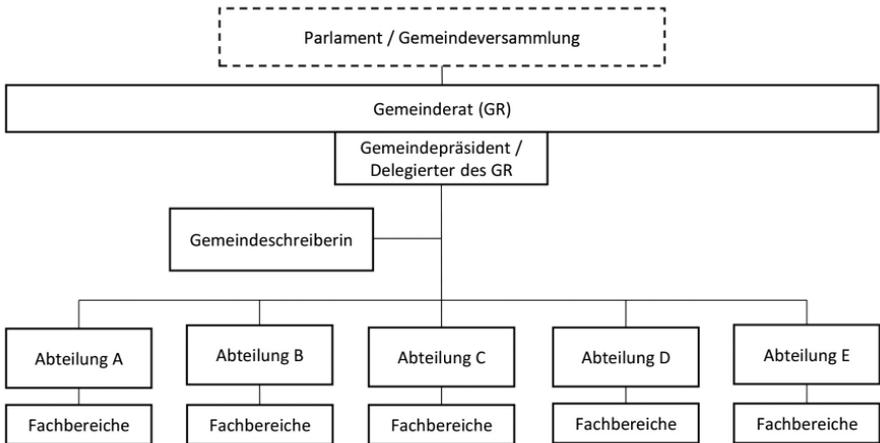
In dem beschriebenen Führungssetting wird die kommunale Regierung somit weitgehend von den operativen Belangen des Verwaltungsalltags abgeschirmt. Dadurch sollen die Arbeitspensas der Gemeinderäte reduziert und eine konsequente Teilung zwischen strategischen und operativen Aufgaben erreicht werden (Bürkler & Lötscher 2014: 29). In der Rolle des Geschäftsleitenden ist oftmals der oder die Stadt- oder Gemeindeschreiber/-in anzutreffen. Verschiedentlich werden auch speziell Verwaltungsleitende oder Manager als Geschäftsführer/-in angestellt. In einem solchen Fall übernimmt der Gemeindeschreiber in der Regel die Funktion einer Stabsstelle.

3.1.2. Das Delegiertenmodell

Dem CEO-Modell sehr ähnlich ist das Delegiertenmodell (vgl. Abbildung 8). Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass hier die operative Verwaltungsführung an ein Mitglied der Exekutive übertragen wird (Freitag et al. 2019: 146). Die Linienverantwortung der Verwaltung liegt somit bei einer politisch gewählten Person. In diesem Organisationsprinzip ist der delegierte Gemeinderat zeitlich und fachlich stark ausgelastet. Er nimmt eine Doppelrolle ein, da er einerseits die politischen und strategischen Belange verantwortet. Andererseits leitet er das Verwaltungsgeschäft, weshalb sich die strategischen und operativen Tätigkeiten kaum trennen lassen (Kanton Aargau 2016: 10). Oftmals ist die Stelle des Delegierten nur in einem Vollzeitpensum zu bewältigen. Die übrigen Gemeinderäte werden hingegen entlastet, da sie sich vollständig auf die normativ-strategische Ebene konzentrieren können. Ihre Arbeitspensum sind in der Regel wesentlich geringer (Bürkler & Lötscher 2014: 34). In Kantonen wie St. Gallen, Thurgau oder Neuchâtel wird die Rolle des Delegierten häufig durch den Gemeindepräsidenten wahrgenommen, der oftmals als einziges Exekutivmitglied in einem Vollzeitpensum angestellt ist. Die Gemeindepräsidenten haben in diesem Modell somit ein besonders großes Gewicht in der Führung Gemeinde.⁶⁵

65 Gemeindepräsidenten haben eine starke Stellung in der Politik, nicht nur aufgrund ihrer Sonderfunktion als kommunale Vorsteher, sondern auch, weil sie direkt vom Stimmvolk in ihr Amt gewählt werden im Gegensatz zum Bundespräsidenten oder den kantonalen Regierungspräsidenten (Ladner 2019).

Abbildung 8: Organigramm des Delegiertenmodells (ohne feste Ressortzuteilung im Gemeinderat)⁶⁶



Quelle: Bürkler und Lötscher 2014: 33.

Der zweite Unterschied zum CEO-Modell besteht darin, dass im Delegiertenmodell den Gemeinderäten in der Regel keine festen Ressorts zugewiesen werden. Mit strategischen Fragen und der Steuerung der Gemeinde beschäftigten sie sich deshalb gemeinsam, weshalb es auch als Verwaltungsratsmodell bezeichnet wird (Bürkler & Lötscher 2014: 33; Kanton Aargau 2016: 10). Dem Stadt- und Gemeindeschreiber indes fällt häufig die Rolle des Stabsstellenleiters zu. In dieser Funktion unterstützt er den Verwaltungsleiter (Gemeinderatsmitglied) und teilweise auch den Gemeinderat in der Führung der Gemeinde und deren Verwaltung.

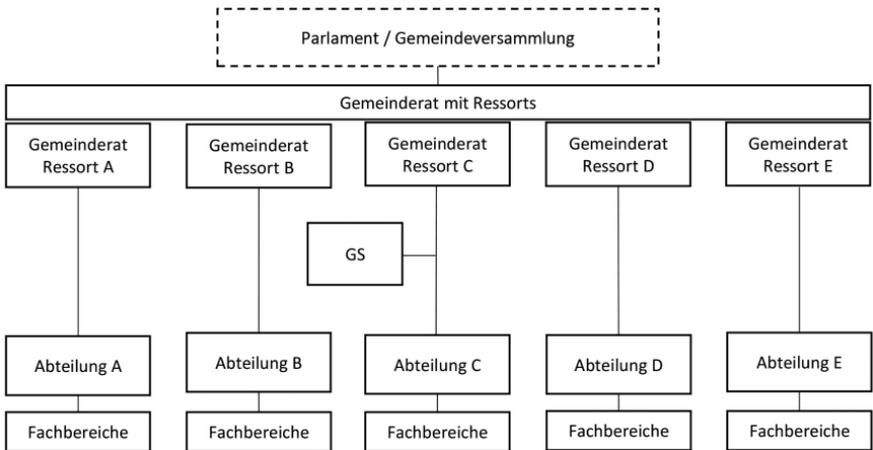
3.1.3. Das Geschäftsleitungsmodell

Im Geschäftsleitungsmodell bildet die Exekutive das Leitungsgremium der Verwaltung. Der Gemeinderat ist für die strategische Führung und Steuerung sowie die Verwaltungskontrolle zuständig. Den Gemeinderäten werden wiederum feste Ressorts zugeteilt. Im Gegensatz zu den bisherigen Modellen tragen die Exekutivmitglieder innerhalb ihrer Ressorts neben der politischen und fachlichen Verantwortung auch die direkte Linienverantwortung.

⁶⁶ Im Leitfaden des Kantons Aargau wird auch ein Delegiertenmodell diskutiert, das analog dem CEO-Modell von einer festen Ressortzuteilung im Gemeinderat ausgeht (vgl. Kanton Aargau 2016: 9).

wortung der Verwaltungskader und -mitarbeitenden (vgl. Abbildung 9). Die Bereichs- und Abteilungsleiter wiederum sind mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet, um das operative Tagesgeschäft eigenständig zu bewältigen (Bürkler & Lötscher 2014: 35). In der Regel arbeiten die Gemeinderäte in einem höheren Arbeitspensum und die Aufgaben werden nach strategischen und operativen Gesichtspunkten zwischen dem Departementsvorsteher und seinem Führungspersonal aufgeteilt. Dem Gemeindeschreiber kommt in der Regel eine Stabsfunktion zu, in der er die Führungsunterstützung der Gemeinderatsmitglieder sicherstellt.

Abbildung 9: Organigramm des Geschäftsleitungsmodells



GS=Gemeindeschreiberin

Quelle: Bürkler & Lötscher 2014: 35.

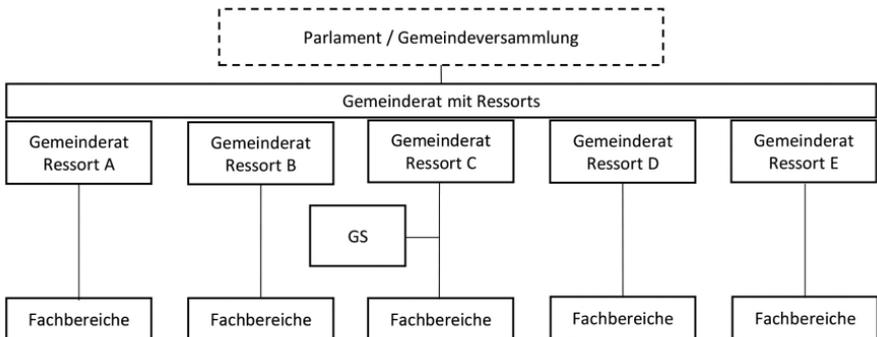
Dieses Geschäftsleitungsmodell bietet sich vor allem für größere Gemeinden und Städte sowie kantonale Verwaltungen an, in denen die Verwaltungsorganisation sehr ausdifferenziert und die Regierungsamter häufig professionalisiert sind. Vom Modell in Abbildung 8 zu unterscheiden ist das Geschäftsleitungsmodell auf operativer Ebene (vgl. Kanton Aargau 2016: 11). In Letzterem wird ein operatives Leitungsgremium gebildet, das aus Bereichs- und Abteilungsleiter besteht. Dieses Gremium kann durch den CEO (Geschäftsführer oder Gemeindeschreiber), den Delegierten des Gemeinderates oder auch durch die Gemeinderäte in ihren Ressorts geleitet werden.

Es ist daher möglich, dass diese Art der betrieblichen Geschäftsleitung in allen bisher besprochenen Modellen eine zusätzliche Variante darstellt.

3.1.4. Das operative Modell

Im operativen Modell verwischen sich die Grenzen zwischen der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit respektive der operativen und der strategischen Ebene erheblich (vgl. Abbildung 10). Die Exekutivmitglieder sind nicht nur für die politisch-strategische Gemeindeführung zuständig und übernehmen eine Linienfunktion in der Verwaltung. Sie arbeiten auch als administrativ vollziehende Organe im operativen Tagesgeschäft aktiv mit und verrichten betriebliche Aufgaben. Dies bedeutet, dass die Gemeinderäte stark in die Verwaltungstätigkeit eingebunden sind, weshalb vertiefte fachliche Kenntnisse vorausgesetzt werden.⁶⁷ Der Gesamtgemeinderat entscheidet zudem über relativ viele operative Fragestellungen. Die Trennung zwischen dem politischen Auftrag, dem Verwaltungshandeln und der Verwaltungskontrolle ist in diesem Modell daher sehr unscharf (Bürkler & Lötscher 2014: 39).

Abbildung 10: Organigramm des operativen Modells



Quelle: Bürkler und Lötscher 2015: 38.

Die Einbindung in den täglichen Verwaltungsbetrieb kann für die Gemeinderatsmitglieder zeitlich sehr anspruchsvoll sein, nicht zuletzt, weil ein hoher Grad an Detailkenntnissen der Verwaltungsarbeit erforderlich ist (Freitag et al. 2019: 148). Die Gemeindekanzlei respektive der Gemeinde-

⁶⁷ Das operative Modell wird aufgrund der starken operativen Einbindung der Gemeinderäte in den Verwaltungsalltag auch als Sachbearbeiter-Modell bezeichnet (Dlabac et al. 2014).

schreiber hat in diesem Modell oftmals die Funktion einer Stabsstelle des Gemeinderats, welche die Gemeinderatssitzungen unterstützt respektive an den Sitzungen des Gemeinderates mit beratender Stimme teilnimmt (Kanton Aargau 2016: 7).

3.2. Empirische Betrachtung der Führungsorganisation lokaler Verwaltungen

3.2.1. Führungs- und Leitungsorganisation der Exekutiven

Nach Gulick (1937) können sich öffentliche Organisationen grundsätzlich nach verschiedenen Ansätzen horizontal ausdifferenzieren. In der Divisionsstruktur richtet sich die Verwaltung an ihren Kunden respektive den Leistungsbeziehenden aus, zum Beispiel an den Bürgern, den Unternehmen oder den Vereinen. Eine Gliederung kann sich jedoch auch an Funktionen orientieren, etwa dem Finanzwesen, dem Rechtsdienst oder dem Personalmanagement. Im Ressortprinzip wiederum erfolgt die Unterteilung nach Sachbereichen oder Sektoren wie beispielsweise Gesundheit, Soziales, Bildung, Umwelt oder Energie. In der Gemeindebefragung 2017 wurde deshalb erstmalig erhoben, nach welchem Organisationsprinzip die Exekutiven und Verwaltungen der Gemeinden organisiert sind.

Die Resultate heben eine starke Präferenz für das Ressort- oder Departementsprinzip hervor. In rund 96 Prozent der Fälle (N = 1 638) kommt es zur Anwendung. Dies lässt darauf schließen, dass die Exekutive ihre Aufgaben bevorzugt nach Politik- und Sachbereichen, wie zum Beispiel Bauwesen, Soziales, Sicherheit, Umwelt, Energie, Infrastruktur, Kultur oder Sport, aufteilt.⁶⁸ Ein Verzicht auf eine Ressortgliederung, wie es im Delegiertenmodell vorgesehen ist, lässt sich nur in 4 Prozent der Fälle feststellen. Ein genauerer Blick auf diese Ausnahmen fördert zutage, dass die Gemeinden teilweise in einer Art Kommissionsmodell organisiert sind, in dem mehrere Exekutivmitglieder simultan in verschiedenen Sachkommissionen wie Sozial-, Umwelt-, Finanz- oder Energiekommissionen Einsitz nehmen.⁶⁹ In bestimmten Solothurner Gemeinden scheint zudem das Ressortprinzip an seine Grenzen zu stoßen. Die teilweise sehr großen Exekutiven, wie im

68 Die Auswertung erfolgte basierend auf der Gemeindegliederungsbefragung 2017, Frage 56: *Wie ist die Gemeindeexekutive Ihrer Gemeinde organisiert? Antwortkategorien: 1 = nach einem Ressort- resp. Departementssystem, 2 = ohne ein Ressort- resp. Departementssystem, 3 = nach einem anderen System.*

69 Die 4% der Gemeinden, die ohne Ressort- oder Departementsprinzip arbeiten, wurden im Datensatz zuerst identifiziert. Danach wurden einzelne Gemeinden selektiert und auf deren Internetseiten Informationen zum genutzten Führungsmodell zusammengetragen.

Falle der Stadt Solothurn mit seinem 30-köpfigen Gemeinderat, machen eine solche Gliederung wenig praktikabel.

Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal der Führungsmodelle besteht in der Ausgestaltung der Führungsaufgaben des Gemeindepräsidenten und der Gemeinderäte. Aus den Ergebnissen in Tabelle 12 geht hervor, dass die kommunalen Vorsteher vielerorts Linienverantwortung tragen. In 90,4 Prozent der Fälle sind sie die direkten Vorgesetzten der Gemeindeschreiber, oftmals in der Rolle als Sekretär oder Stabsstellenleiter der Exekutive. In etwas über der Hälfte der Gemeinden (56,7 %) führt der Präsident weitere Verwaltungskader oder Mitarbeitende. In der Westschweiz ist dies häufiger der Fall (87,2 %) als in der Deutschschweiz (43,8 %) und in der italienischen Schweiz (57,3 %). Im Vergleich zu den anderen Sprachgebieten dürfte das Verständnis von Verwaltungsführung in französischsprachigen Gemeinden hierarchischer ausgeprägt sein, da sich Regierungsmitglieder grundsätzlich als direkte Vorgesetzte von Verwaltungsangestellten verstehen, auch wenn sie effektiv keine Linienverantwortung haben. Da nahezu alle Gemeinden nach dem Ressortprinzip organisiert sind, ist es naheliegend, dass die große Mehrheit der Präsidenten (CH: 92,1 %) ein Ressort inhaltlich leitet und mindestens für einen Aufgabenbereich verantwortlich zeichnet, wie zum Beispiel der Bereich Präsidiales (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Führungsaufgaben des/der Gemeindepräsidenten/in – Vergleich der Schweizer Gemeinden nach Sprachregionen (Angaben in Prozent der befragten Gemeinden)

Führungsaufgaben Gemeindepräsident/-in	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
Er/sie führt den/die Gemeindeschreiber/-in als Linienvorgesetzter/-vorgesetzte.	87,5	96,9	92,0	90,4
Er/sie führt weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzter/-vorgesetzte.	43,8	87,2	57,3	56,7
Er/sie leitet ein Ressort inhaltlich.	89,8	96,7	97,0	92,1
Er/sie leitet ausgewählte Geschäfte außerhalb von Ressorts inhaltlich.	69,9	69,3	87,1	70,7
Fallzahlen (n _{min} , n _{max})	1 113/1 147	453/488	93/100	1 683/1 750

Quelle: Gemeindebefragung 2017, Frage 57: Welche Führungsaufgaben hat der/die Gemeindepräsident/-in? Antwortkategorien: 1 = trifft zu, 0 = trifft nicht zu.

Die Gemeindevorsteher in der Südschweiz führen überdurchschnittlich oft Geschäfte außerhalb ihrer Ressorts inhaltlich (Anteil Gemeinden: 87,1 %, CH: 70,7 %). Im Kanton Tessin sind die Gemeindeexekutiven eher klein (in der Regel fünf Mitglieder), was dazu führen könnte, dass auf jedes Gemeinderatsmitglied allgemein mehr Aufgaben entfallen als in anderen Sprachregionen. In der Deutschschweiz und der Romandie setzen sich die lokalen Regierungen teilweise aus sieben und mehr Sitzen zusammen (Ladner et al. 2013: 23).

Die Führungsaufgaben der übrigen Gemeinderäte unterscheiden sich von denjenigen des Gemeindepräsidenten vor allem dadurch, dass sie in weit weniger Fällen direkte Linienführung übernehmen (in 38 % der befragten Gemeinden, N = 1 743).⁷⁰ In der Westschweiz liegt der Anteil an Gemeinden, in denen die Exekutivmitglieder Verwaltungskader und -mitarbeitende direkt führen, wiederum überdurchschnittlich hoch (in 51,7 % der Gemeinden, N = 443).

Weiter konzentrieren sich die Exekutivmitglieder hauptsächlich auf die fachliche Führung der ihnen zugeteilten Ressorts oder Departemente. Die Leitung von Dossiers außerhalb ihres Aufgabenbereichs übernehmen sie nur in vereinzelt Fällen. Die bisherigen Befunde zu den Exekutiven enthalten Hinweise, wonach in der Deutschschweiz und im Tessin eher das CEO-Modell anzutreffen ist. In der Romandie hingegen scheint das Geschäftsleitungsmodell eher verbreitet zu sein, in dem die Exekutiven häufiger direkte Personalverantwortung übernehmen. Die Gemeindepräsidenten sind oftmals die direkten Vorgesetzten von Gemeindeschreibern und Verwaltungskadern, was ein Beleg für die Präsenz des Delegiertenmodells sein könnte. Allerdings wird nahezu in allen Gemeinden im Ressortprinzip regiert, was wiederum gegen eine Verbreitung dieses Modells spricht.

Das operative Modell geht davon aus, dass die Exekutiven – neben fachlichen und personellen Führungsaufgaben – auch betriebliche Verwaltungsaufgaben im Tagesgeschäft erfüllen müssen. In der Befragung gaben Gemeindeschreiber darüber Auskunft, ob die Exekutiven und der Gemeindepräsident in der Verwaltung administrative Arbeiten verrichten. Den Umfrageergebnissen zufolge kommt dieses Organisationsprinzip in der Deutschschweiz am ehesten im Kanton Luzern vor – dies wohl nicht zuletzt auch, weil diese Modellbezeichnung durch den luzernischen Gemeindeverband

70 Die Auswertung basiert auf Frage 59 (Gemeindeschreiberbefragung 2017): *Welche Führungsaufgaben haben die übrigen Mitglieder der Exekutive in Ihrer Gemeinde hauptsächlich?* Antworten: *Sie führen Verwaltungskader und/oder -personal als Linienvorgesetzte. Sie leiten Ressorts inhaltlich. Sie leiten ausgewählte Geschäfte außerhalb ihrer Ressorts inhaltlich.*

geprägt wurde (vgl. VLG 2005).⁷¹ In den italienischsprachigen Gemeinden fällt auf, dass die Regierungsmitglieder sehr kleiner Ortschaften, mit wenigen Hundert Einwohnenden, häufig in der Verwaltung aktiv tätig sind. Es scheint, als könnte die betriebliche Leistungserbringung der Gemeindeverwaltung vielerorts nur mit vereinten Kräften von Regierung und Verwaltung erbracht werden. Mit Ausnahme vereinzelter Kleinstgemeinden in den Kantonen Waadt und im Wallis kommen die Westschweizer Kommunalverwaltungen ohne nennenswerte Mitarbeit der Gemeinderäte im operativen Verwaltungsgeschäft aus. Angesichts der vielen kleinen Gemeinden in der Romandie ist das eher ein erstaunlicher Befund.⁷²

3.2.2. Führungs- und Leitungsorganisation der Verwaltung

Nach der ausführlichen Betrachtung der Regierungsebene widmet sich dieser Abschnitt der Führungs- und Leitungsorganisation der Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Zunächst gaben die Gemeindeglieder an, nach welchem horizontalen Gliederungsprinzip ihre Verwaltung strukturiert ist.⁷³ Die Auswertung der Antworten ergibt, dass die große Mehrheit in einem Ressort- oder Departementssystem arbeitet, ähnlich demjenigen auf der Exekutivebene. Diese Ressorts sind in einigen Fällen auch in dieselben Sachbereiche unterteilt wie auf der Stufe der Regierung. Es können sich daraus sogenannte Tandems ergeben, in denen der Gemeinderat und der Abteilungsleiter desselben Gebiets eng zusammenarbeiten. Allerdings fällt

71 Die Auswertung basiert auf Frage 58 bzw. 60 (Gemeindegliederbefragung 2017): *Arbeitet der/die Gemeindepräsident/-in (58) / arbeiten die Exekutivmitglieder (60) aktiv in der Verwaltung mit, d. h., erledigt er/sie bzw. erledigen sie administrative Tätigkeiten in der Verwaltung ähnlich einem Verwaltungsmitarbeiter?* Antwortkategorien: 1 = Ja, 0 = Nein. In der Gemeindegliederbefragung 2017 gaben auch Kleinstgemeinden im Kanton Bern und Solothurn an, dass auch der Gemeindepräsident administrativ-vollziehende Arbeiten übernimmt.

72 Die Datenanalyse zur aktiven Verwaltungsarbeit der Exekutiven (Fragen 58 und 60 der Gemeindegliederbefragung 2017) hat verdeutlicht, dass eine Abgrenzung zwischen personeller und inhaltlicher Führung sowie operativ-vollziehenden Aufgaben nicht immer einfach vorzunehmen ist. So können die Antworten davon geprägt sein, wie sich die Gemeinderäte im Verwaltungsalltag einbringen, unabhängig davon, wie die formalen Führungsaufgaben definiert sind. Diese persönliche Wahrnehmung kann unterschiedlich ausfallen, weshalb keine Angaben zur Diffusion des operativen Modells gemacht werden.

73 Gemeindegliederbefragung 2017, Frage 61: *Welche Aussagen treffen auf die interne Organisation der Gemeindeverwaltung Ihrer Gemeinde zu? Die Verwaltung verfügt über... eine Ressort- und Departementsstruktur analog der Gemeindegliederführung, ... andere, nicht genannte Struktur (Stichwort).*

die Verbreitung dieses Organisationsprinzips mit 72,8 Prozent (N = 1 694) wesentlich geringer aus als auf der Regierungsebene.⁷⁴

Table 13: Operative Leitung der Gemeindeverwaltung – Vergleich Schweizer Gemeinden nach Sprachregionen (Angaben in Prozent der Gemeinden)

Bereiche	Sprachregion			
	Deutsch	Französisch	Italienisch	Schweiz
die Mitglieder der Gemeindeexekutive in ihren zuständigen Ressorts/Departementen	10,4	18,9	12,7	12,9
der/die Gemeindepräsident/-in bzw. der/die Stadtpräsident/-in	19,4	33,9	24,5	23,7
ein anderes Mitglied der Gemeindeexekutive	0,2	0,2	0,0	0,0
ein Geschäftsleitungsgremium, bestehend aus Verwaltungskader	10,8	2,1	0,0	7,7
der/die Gemeindeschreiber/-in als Geschäftsführer/-in	54,7	43,3	62,7	52,0
ein/eine anderweitiger/anderweitige Geschäftsführer/-in	1,5	0,0	0,0	1,0
eine andere, hier nicht genannte Führungsstruktur	3,1	1,6	0,0	2,5
Fallzahlen	1 157	487	102	1 750

Quelle: BFS, Gemeindeschreiberbefragung 2017, Frage 62: *Wer ist für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig?* Antwortkategorien: 1 = Ja, 0 = Nein.

Vor allem in sehr kleinen Gemeindeverwaltungen, in denen der Gemeindeschreiber alleine oder zusammen mit wenigen Mitarbeitenden das Verwaltungsgeschäft betreibt, kommen mitunter vereinfachte Führungsstrukturen zur Anwendung. In diesen Fällen gliedert sich die Kernverwaltung oftmals in wenige Bereiche, die zudem nach Funktionen unterteilt sind, wie zum Beispiel Einwohnerkontrolle, Finanzen und Gemeindeschreiberi/-kanzlei.⁷⁵ Ferner geben Verwaltungen ohne Ressortsystem häufig an, dass sie nach einem Fach- oder Hauptabteilungsprinzip arbeiten. In verein-

74 In der Westschweiz und im Tessin liegen die Werte etwas höher mit 78,9% (N = 375) bzw. 75,5% (N = 74).

75 Quelle: Gemeindeschreiberbefragung 2017, Frage 61: Auswertung der offenen Antworten (N = 461).

zelen Fällen wurde auch eine Bereichs- oder eine prozessorientierte Verwaltungsstruktur genannt. Inwiefern sich diese Organisationsformen allerdings vom Ressortprinzip unterscheiden, lässt sich anhand der erhobenen Daten nicht eruieren. In einigen Fällen handelt es sich wohl um unterschiedliche Terminologien für eine im Kern ähnliche Gliederung nach Sachbereichen.

Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal von Gemeindeführungsmodellen besteht in der Zuständigkeit der operativen Verwaltungsleitung. Nachdem dieser Frage bereits aus der Sicht der Exekutivmitglieder nachgegangen wurde, soll nun aus der Verwaltungsperspektive ein genauerer Blick darauf geworfen werden. Wie die Umfrageergebnisse in Tabelle 13 zeigen, sind die Stadt- und Gemeinbeschreiber in den meisten Fällen für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig (CH: 52 %). In knapp jeder zweiten Ortschaft amten sie als Geschäftsführer des lokalen Vollzugsapparates. Vor allem in kleineren und mittelgroßen Gemeinden mit 500 bis 5 000 Einwohnenden ist diese Struktur besonders beliebt. Dies weist darauf hin, dass das CEO-Modell mit dem Gemeinbeschreiber an der Verwaltungsspitze, das durchaus auch als das traditionelle Führungsmodell bezeichnet werden kann, sich vielerorts bewährt. In diesen Strukturen übernimmt der Gemeinbeschreiber zusätzliche Funktionen als Stabsstelle der Exekutive, was ihn unter anderem von einem externen Geschäftsführer unterscheidet (Ladner 2018: 56). Ein solcher City Manager, der als operativer Verwaltungsleiter die Geschicke der kommunalen Administration leitet, lässt sich nur ganz vereinzelt finden, hauptsächlich in Deutschschweizer Städten.⁷⁶

Ebenfalls häufiger in der Deutschschweiz vorzufinden sind Gemeinden, die im operativen Verwaltungsbetrieb auf eine Geschäftsleitung setzen (in 10,8 %, vgl. Tabelle 13). Im Unterschied zum oben diskutierten Geschäftsleitungsmodell wird dieses Führungsgremium allerdings aus Verwaltungskadern gebildet und nicht etwa aus den Regierungsmitgliedern. Es ist zudem davon auszugehen, dass auch in dieser Leitungsstruktur ein Vorsitzender, zum Beispiel der Gemeinbeschreiber, der Geschäftsführer oder der operativ führende Gemeindepräsident, die Verantwortung der Verwaltung trägt. Um ein solches Führungsgremium zu etablieren, benötigt es eine gewisse Verwaltungsgröße mit ausdifferenzierten Strukturen in Form von mehreren Bereichen und Abteilungen. Es ist daher nahliegend, dass diese Kaderkonferenzen (Geschäftsleitungen) vor allem in größeren Gemeinden eingesetzt werden. Jede fünfte Gemeinde mit einer Bevölkerungszahl von 5 000 bis knapp 20 000 nennt die Geschäftsleitung als oberstes operatives Führungsor-

76 Anteil Gemeinden in der Größenkategorie 20 000–49 999 Einwohnende: 6,3 % (N = 32); CH Mittelwert: 1,0 % (N = 1 750).

gan, während in den kleinen Gemeinden diese Struktur praktisch inexistent ist.⁷⁷

Der Stadt- oder Gemeindepräsident leitet in den Westschweizer und Tessiner Gemeinden relativ häufig die Verwaltung operativ (vgl. Tabelle 13). Das ist vor allem in Kleinstgemeinden mit bis zu 500 Einwohnenden der Fall. In diesen Orten besteht die Verwaltung maximal aus ein oder zwei Personen. Eine vertikale (Führungsebenen) oder horizontale Ausdifferenzierung (Ressorts) der Strukturen ist in diesen Organisationen kaum vorhanden.⁷⁸ In der Deutschschweiz leitet der Gemeinde- oder Stadtpräsident den Verwaltungsbetrieb hauptsächlich in größeren Gemeinden. Wie im Fall der Kantone St. Gallen oder Thurgau ist er meistens als einziges Regierungsmitglied in einem Vollzeitpensum angestellt. Ansätze eines Delegiertenmodells sind folglich vor allem in Ostschweizer Gemeinden zu beobachten. Hingegen gibt es so gut wie keine Gemeinden, in denen ein anderes Exekutivmitglied als der Präsident die Geschicke des betrieblichen Verwaltungsgeschäfts lenkt.

Führungsstrukturen, die dem Geschäftsleitungsmodell sehr ähnlich sind, finden sich in jeder zweiten Stadt (50 %, N = 32) ab 20 000 Einwohnenden. In Großstädten ab 50 000 Einwohnenden dominiert diese Leitungsorganisation sogar in 100 Prozent der erhobenen Fälle (N = 6). Exekutivmitglieder in den Städten arbeiten häufig in einem vollamtlichen Pensum und stehen verhältnismäßig großen und stark professionalisierten Verwaltungsbereichen vor. In der Westschweiz ist diese Form der Verwaltungsführung noch etwas ausgeprägter (vgl. Tabelle 13). Offensichtlich kommen diese Strukturen auch in kleineren Gemeinden vor. Allerdings könnte dieser Befund wiederum auf dem hierarchischeren Rollenverständnis französischsprachiger Exekutivmitglieder liegen, die sich grundsätzlich in einer operativen Führungsverantwortung sehen (vgl. Kapitel 3.2.1).

3.2.3. Zusammenfassung der Resultate

Insgesamt zeigen die empirischen Resultate, dass das CEO- respektive Geschäftsführermodell mit dem Gemeindeschreiber als operativer Verwaltungsleiter in den Schweizer Gemeindeverwaltungen dominiert. Entgegen dem idealtypischen Modell, wonach die operativen und strategischen Aufga-

77 Anteil Gemeinden in den Einwohnergrößen 5 000–9 999: 23,1 % (N = 195), 10 000–19 999: 20,9 % (N = 86); CHF Mittelwert: 7,7 % (N = 1 750). Quellen: BFS; Befragung 2017, Frage 62.

78 Anteil Gemeinden in der Einwohnergröße 250–499: 31,4 % (N = 185); CH Mittelwert: 12,9 % (N = 1 750). Quellen: BFS; Befragung 2017, Frage 62.

ben strikt getrennt sind, weisen unsere Resultate darauf hin, dass die fachlich-inhaltliche Führung vielerorts von den Gemeinderäten in den ihnen zugewiesenen Ressorts wahrgenommen wird. Es ist daher fraglich, inwiefern die Exekutivmitglieder tatsächlich von betrieblichen Aufgaben entlastet sind, wie es in der Theorie postuliert wird. Man könnte sich daher überlegen, im idealtypischen Organigramm des CEO-Modells (vgl. Abbildung 7) eine sekundäre Führungsverantwortung zwischen den Abteilungen und den einzelnen Ressorts in Form einer *dotted line* zu visualisieren. Relativ häufig anzutreffen ist weiter eine Mischform zwischen CEO-Modell und Delegiertenmodell. In zahlreichen Verwaltungen wird der Gemeindepräsident als operativ Verantwortlicher genannt (Delegiertenmodell). Zugleich ist in diesen Fällen der Gemeinderat nach einem Ressortprinzip mit strategischer und fachlicher Zuständigkeit organisiert, was wiederum ein Charakteristikum des Geschäftsleitermodells ist. Exekutivgremien hingegen, die ohne feste Zuteilung von Ressorts arbeiten, existieren kaum in der Schweiz. Auch hier könnte sich eine Anpassung des theoretischen bzw. heuristischen Modells (Abbildung 10) anbieten, in dem eine Ressortgliederung eingeführt wird.

Das Geschäftsleitungsmodell und das operative Modell sind eher weniger vorzufinden. Ersteres ist hauptsächlich in großen Gemeinden und Städten mit professionalisierten Exekutivämtern und stark ausgebauten Verwaltungsstrukturen sehr populär. In der Westschweiz werden ebenfalls überdurchschnittlich oft die Gemeinderäte (inkl. Gemeindepräsident) als Linienerverantwortliche der Verwaltungskader genannt. Dies hängt möglicherweise mit dem hierarchisch geprägten Rollenverständnis der Exekutivmitglieder ab und weniger mit den formal wahrzunehmenden Führungsaufgaben. Die Verbreitung des operativen Modells lässt sich hingegen schwierig einschätzen. In kleinen Gemeinden – allen voran im Tessin – scheinen die Gemeinderäte relativ oft in der Verwaltung aktiv tätig zu sein und administrative Vollzugsaufgaben zu verrichten. Die empirischen Befunde dieser Studie sind jedoch nicht eindeutig. Aus Sicht der Gemeindeglieder kann je nach Art der Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat auch in den anderen Modellen der Eindruck entstehen, die Exekutive sei stark in das Tagesgeschäft der Verwaltung eingebunden.

Eine ähnliches Verbreitungsmuster der vier Führungsmodelle wie oben genannt stellt auch die Studie von Freitag et al. (2019) fest, die 75 Schweizer Gemeinden untersucht haben. Allerdings zeigen sich hinsichtlich der Durchdringung der vier Modelle zwischen den Sprachregionen erhebliche Unterschiede. Die oben erwähnten Resultate geben Hinweise, dass auch Westschweizer Gemeinden mit einem Geschäftsleitungsmodell arbeiten,

was in der eher klein gewählten Stichprobe von Freitag et al. (2019: 157) nicht zu beobachten war.

3.3. *Zustand der Aufgabenorganisation nach Führungsmodellen in der Verwaltung*

Vor dem Hintergrund zahlreicher Organisationsanpassungen der letzten Jahre, wie sie in Kapitel 3 erwähnt worden sind, interessiert nun die Frage, wie es aus Sicht der Gemeinbeschreiber um den Problemdruck hinsichtlich der Binnenkonfiguration der Verwaltungen heute steht. Darüber sollen die internen Aufgaben und Prozesse Auskunft geben. Diese beiden Bereiche sind in der Regel von Strukturveränderungen direkt betroffen. Reformen der Leitungsorganisation verfolgen häufig das Ziel, die Komplexität der internen Organisation zu reduzieren und die Abläufe einfacher und effizienter zu gestalten.

Zum anderen stellt sich die Frage nach den operativen Freiheiten und den Entscheidungswegen in den Verwaltungen, die im Kontext der Führungsmodelle eine besonders relevante Größe darstellen. Die Antwort darauf kann Hinweise auf ein zentrales Merkmal der Modelle – die stärkere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben – geben. Es ist zu vermuten, dass zum Beispiel im CEO- oder im Geschäftsleitungsmodell die Verwaltung über einen größeren betrieblichen Handlungsspielraum verfügt und daher schneller entscheiden kann als beispielsweise im Delegiertenmodell.

Wie in den bisherigen Analysen aufgezeigt wurde, lassen sich die empirisch erhobenen Führungs- und Leitungsstrukturen den idealtypischen Führungsmodellen nicht immer klar zuordnen. Für die Analyse und Diskussion der oben erwähnten Indikatoren soll dennoch der Versuch unternommen werden, anhand der Umfragedaten eine Unterteilung der Gemeinden in die vier Führungsmodelle vorzunehmen. Der Einfachheit halber wird für die Bestimmung des Modells auf die Frage rekuriert, wer die operative Verantwortung der Verwaltung trägt (Gemeinbeschreiberbefragung 2017, Frage 62).

Tabelle 14: Einschätzung der Gemeindeschreiber (Mittelwerte) zum Zustand der internen Organisation (Aufgaben und Prozesse) und der operativen Verwaltungsautonomie (operative Freiheiten, Länge der Entscheidungswege)

Es gibt Ansätze eines ...	N	Prozesse sind zu kompliziert	Aufgaben sind unklar definiert	Operative Freiheiten fehlen	Entscheidungswege sind lang
CEO / Geschäftsleitermodells	935	2,54	2,09	2,48	2,41
Delegiertenmodells	421	2,54	2,07	2,38	2,28
Geschäftsleitungsmodells	225	2,71	2,17	2,53	2,39
operativen Modells	259	2,51	2,01	2,45	2,17
	N_{\min}/N_{\max}	223/927	223/925	223/927	223/929

Bemerkungen: Die Einschätzungen der Gemeindeschreiber erfolgte auf einer Skala von 1 = trifft überhaupt nicht zu bis 5 = trifft völlig zu, und zwar zu Frage 54: Konkrete Probleme der Gemeindeverwaltung: Wenn Sie an Ihre Gemeindeverwaltung denken, wie zutreffend sind die folgenden Aussagen? Die ersten drei Führungsmodelle wurden anhand der Frage 62 Wer ist für die operative Leitung der Gemeindeverwaltung zuständig? wie folgt gebildet: Geschäftsleitermodell (= Gemeindeschreiber und Geschäftsführer), Delegiertenmodell (= Gemeindepräsident und Mitglied der Exekutive), Geschäftsleitungsmodell (die Mitglieder der Exekutive in ihren Ressorts); das operative Modell wurde aus den Fragen 58 und 60 gebildet: Arbeitet der/die Gemeindepräsident/-in (58) / arbeiten die Exekutivmitglieder (60) aktiv in der Verwaltung mit, d. h., erledigt er/sie / erledigen sie administrative Tätigkeiten in der Verwaltung ähnlich einem Verwaltungsmitarbeiter?, wenn in beiden Fälle die Frage mit Ja beantwortet wurde.

Die Resultate in Tabelle 14 zeigen zunächst, dass das Geschäftsleitermodell am meisten verbreitet ist, gefolgt vom Delegiertenmodell. Weniger häufig ergeben sich Hinweise auf das Geschäftsleitungsmodell und das operative Modell. Weiter fällt auf, dass umständliche Abläufe und Prozesse am ehesten in geschäftsleitungsähnlichen Organisationsprinzipien wahrgenommen werden. Dieses Führungsmodell kommt häufig in großen und komplexen Verwaltungsorganisationen vor, in denen diese Art von Problemen als systeminhärent betrachtet werden können. Die Differenzen zu den anderen Modellen erweisen sich allerdings als sehr klein. Insgesamt kommen die Werte tendenziell auf der unteren Hälfte der Werteskala zu liegen. Es scheint somit, dass sich der Problemdruck, was die Arbeitsabläufe und die

Aufgabenorganisation anbelangt, allgemein als eher moderat präsentiert, unabhängig von dem gewählten Modell.⁷⁹

In den Gemeinden mit einem Geschäftsleitungsmodell werden hingegen fehlende operative Freiheiten etwas weniger stark wahrgenommen als bei den anderen drei Modellen. Die Abstände der Mittelwerte sind wiederum geringfügig (vgl. Tabelle 14). Offensichtlich scheint die Wahl des Führungsmodells keinen Einfluss auf die Einschätzung des internen Autonomiegrades zu haben. Dies zeigt sich auch in der Frage nach langen Entscheidungswegen. In allen vier Modellen wird nach den Aussagen der Gemeindeschreiber im Durchschnitt zeitnah entschieden, wenn dies möglich ist. Ein grundsätzliches Problem besteht daher offensichtlich nicht. Am schnellsten werden Beschlüsse jedoch im operativen Modell gefällt. Dieses Organisationsprinzip wird meist in sehr kleinen, kompakt organisierten Gemeindeverwaltungen mit kurzen Wegen praktiziert, weshalb dieser Befund alles andere als erstaunlich ist.

Im Hinblick auf die Analyse der Managementreformen, auf die im Teil III ausführlich eingegangen wird, sind diese Befunde besonders interessant. Im Ansatz des New Public Managements (NPM) wurde explizit mehr Handlungsspielraum für die Verwaltungsmanager gefordert. Zudem verbanden die Schweizer Gemeinden mit der Einführung von NPM zu Beginn der 2000er-Jahre die Erwartung, die Entscheidungswege in der Verwaltung beschleunigen zu können (Ladner 2005: 89). Die Resultate in Tabelle 14 deuten darauf hin, dass diese Anliegen inzwischen vielerorts mit den gewählten Führungsmodellen erfüllt worden sind.

Die Einschätzung von internen Abläufen, Aufgaben oder Entscheidungswegen kann erheblich von der Verwaltungsgröße abhängen. Gerade in stark ausgebauten und ausdifferenzierten Verwaltungsstrukturen mit mehreren Führungsebenen und zahlreichen Weisungen, Vorschriften und Regularien ist es möglich, dass die Binnenorganisation in den Augen der Mitarbeitenden als besonders komplex und umständlich wahrgenommen wird. In den Resultaten dieser Studie sind jedoch keine solche Effekte erkennbar. Die Gemeindeschreiber schätzen die Probleme hinsichtlich der Aufgabendefinitionen, der Prozesskomplexität, der operativen Freiheiten und der Entscheidungswege über alle Größenklassen hinweg als gering ein.

79 Im Vergleich der Sprachregionen fällt auf, dass die Westschweizer Gemeinden in beiden Bereichen die etwas höheren Zustimmungswerte aufweisen (arithmetischer Index der Variablen „Aufgaben“ und „Prozesse“): Deutschschweiz: 2,2 (N = 1 131), französische Schweiz: 2,6 (N = 474), italienische Schweiz: 2,4 (N = 95). Inwiefern dies die Folge der eher zurückhaltenden Reformaktivitäten im Bereich der Führungs- und Organisationsstrukturen ist, lässt sich anhand der Daten nicht klären.

Die Werte kommen in einer kleinen Bandbreite von 2,2 bis 2,6 zu liegen. Sie befinden sich damit erheblich näher bei 1 (*stimme dem Problem nicht zu*) als bei 5 (*trifft völlig zu*). Viele Gemeinden haben offensichtlich einen gangbaren Weg gefunden, ihre Führungs- und Organisationsstrukturen auf die lokalen Gegebenheiten und Anforderungen auszurichten, sodass sie ohne große Schwierigkeiten funktionieren. Inwiefern eine Steigerung der Attraktivität der Milizämter folglich durch den Wechsel von dem einem zu einem anderen Führungsmodell realisiert werden kann, ist deshalb fraglich und muss von Fall zu Fall bewertet werden.

In eine ähnliche Richtung weisen auch bestehende empirische Befunde. Dlabac et al. (2014: 48) kommen zu dem Ergebnis, dass eine Änderung bestehender Führungsmodelle in Aargauer Gemeinden kaum zu einer Entschärfung der Rekrutierungsproblematik von Gemeinderäten lokaler Milizsysteme geführt hat. Andere Faktoren wie die Ausgestaltung der Entschädigungsmodelle oder die Lokalparteien haben mehr Einfluss auf die Gewinnung von Exekutivmitgliedern. Die Untersuchung von Freitag et al. (2019: 158) kann kaum systematische Unterschiede zwischen den verschiedenen Führungsmodellen erkennen, wenn es um die Einschätzungen der Exekutivmitglieder im Hinblick auf die Zufriedenheit mit dem Amt, den Zeitmangel in der Gemeinderatstätigkeit oder das Bedürfnis nach Hilfestellung geht. Minimale Abweichungen werden eher auf kulturelle Faktoren zurückgeführt, da Gemeinderatsmitglieder in der italienischen und französischen Schweiz insgesamt etwas weniger mit der Milizarbeit zufrieden sind als jene in der Deutschschweiz (Freitag et al. 2019: 158).

4. Die Aufgaben lokaler Verwaltungen

In der Frage, wie die Aufgabenerbringung organisiert werden soll, haben die Gemeinden vielerorts große Freiheiten, wobei ihnen verschiedene Möglichkeiten offenstehen. Sie können die Aufgaben in eigener Regie oder im Rahmen einer Kooperation mit anderen Gemeinden (IKZ) erbringen (Ladner & Haus 2021: 36). Ferner ist es möglich, die Aufgaben an private Anbieter auszulagern. Vor dem Hintergrund verschiedener Gemeindereformen wie Fusionen, interkommunaler Zusammenarbeit oder Neuordnung der Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden ist von Interesse, welches Leistungsspektrum die Gemeinden und deren Stadt- und Gemeindeverwaltungen heute eigenständig erbringen und inwiefern sie hierbei an ihre Grenzen stoßen.

In der Gemeindeschreiberbefragung 2017 wurde zu 31 unterschiedlichen Gemeindeaufgaben abgefragt, wie sie erbracht werden. Im Vorder-

grund der nachfolgenden Analysen stehen Aufgaben, welche die Gemeinden in Eigenleistung erbringen. Dies bedeutet, dass sie öffentliche Leistungen selbstständig produzieren, ohne gemeindeexterne Akteure heranzuziehen.⁸⁰ Diejenigen Aufgaben hingegen, die in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder mit privaten Anbietern erfüllt werden oder die Gemeinde nicht betreffen, weil sie zum Beispiel keine Gemeindeaufgaben sind, zählen nicht zu den lokalen Verwaltungsaufgaben im Sinne dieser Arbeit.⁸¹

4.1. Aufgabenbereiche der Gemeinden⁸²

Die Gemeinden und deren Verwaltungen übernehmen im föderalen System der Schweiz einen beachtlichen Teil des staatlichen Aufgabenspektrums.⁸³ Die öffentlichen Aufgaben lassen sich grundsätzlich danach unterteilen, ob sie den Gemeinden durch die übergeordneten Staatsebenen (Bund, Kanton) zugewiesen wurden oder ob die Gemeinden sie freiwillig und eigenverantwortlich erfüllen, wie die folgende Unterteilung zeigt (Fiechter 2010: 17ff.; Steiner & Kaiser 2013: 150ff.):

- **Übertragene Aufgaben** werden vom Bund oder Kanton den Gemeinden zugewiesen. Es handelt sich hierbei um den Vollzug von Erlassen (obligatorische Aufgaben) des Bundes (z. B. Zivilschutz, Gewässerschutz, Lebensmittelpolizei) oder der Kantone (z. B. Schulwesen).
- **Eigene Aufgaben** betreffen den eigenen Wirkungsbereich einer Gemeinde. Innerhalb von diesem verfügen die Gemeinden über eine bestimmte Autonomie und Eigenverantwortung in der Erbringung von Aufgaben:

80 Der eigenständige Aufgabenbereich muss nicht mit dem der Kernverwaltung deckungsgleich sein. Es ist beispielsweise denkbar, dass gewisse Aufgaben von Milizkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen wahrgenommen werden, wie z. B. die Bearbeitung von Baugesuchen, was vor allem in kleineren Gemeinden der Fall ist. Diese Art der Unterscheidung lässt sich jedoch anhand der vorliegenden Daten nicht vornehmen.

81 Der überwiegende Teil der interkommunalen Zusammenarbeit findet in Form einer eigenständigen Rechtseinheit (öffentlich-rechtliche Rechtsform) statt, bei der die Aufgaben, Ressourcen und Kompetenzen außerhalb der Verwaltung angesiedelt sind (Horber-Papazian 2014: 293).

82 Aus den Staatsaufgaben ergeben sich Leistungen, die wiederum durch zahlreiche unterschiedliche Aktivitäten verwaltungsintern produziert werden. Aktivitäten sind tägliche Handlungen der Verwaltung, die nicht an Dritte abgegeben werden. Leistungen sind die unmittelbare, durch den Kunden oder Bürger sichtbare Gesamtheit von Aktivitäten (Schedler & Proeller 2011: 78).

83 Zu den Gemeinden im politischen System der Schweiz und deren rechtlicher Stellung siehe Fiechter (2010: 11–24).

- Bei den *Pflichtaufgaben* sind die Gemeinden zwar nach eidgenössischem oder kantonalem Recht verpflichtet, bestimmte Aufgaben zu erfüllen, wie zum Beispiel die Bau- und Zonenplanung oder die Einführung von Gemeindebauvorschriften. Im Unterschied zu den übertragenen Aufgaben haben sie jedoch eine gewisse Freiheit, die Umsetzung nach ihren Anforderungen und Möglichkeiten zu gestalten.
- Die *selbst gewählten Aufgaben* können erbracht werden, sofern nicht der Kanton, der Bund oder eine andere Organisation hierfür zuständig ist und sie dem Gemeinwohl dienen, wie zum Beispiel der Bau von Sportinfrastruktur wie einer Mehrzweck- oder Tennishalle.

In der Praxis ist nicht immer einfach zu unterscheiden, welche Aufgaben zu welchem Wirkungskreis gehören, weshalb diese Regelung als eher veraltet gilt (Friedrich 1999: 458; Fiechter 2010: 17). Für eine präzisere Unterscheidung von Aufgaben ist vielmehr eine Auslegung der Gesetzesvorschriften notwendig. Als Grundlage der Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten zwischen den Staatsebenen dient das sogenannte Subsidiaritätsprinzip.⁸⁴ Nach diesem Prinzip soll eine Aufgabe auf der untersten Staatsebene angesiedelt werden, die noch in der Lage ist, diese Aufgabe in adäquater Weise zu erfüllen. Die Gemeinden sind Institutionen des kantonalen Rechts, weshalb ihre Organisation, ihre Kompetenzen und Ressourcen – und folglich ihre Autonomie – nach Maßgabe der kantonalen Verfassungen und der kantonalen Gesetzgebung zugewiesen wird (Horber-Papazian 2014: 289).⁸⁵ Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008 gingen verschiedene Kantone und Gemeinden dazu über, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei zahlreichen Aufgaben neu zu ordnen (Rühli 2013: 8). Das ursprüngliche Ziel war es, öffentliche Aufgaben vermehrt auf der Gemeindestufe anzusiedeln. Seit Längerem ist jedoch ein gegenteiliger Trend zu mehr Zentralisierung in Richtung der Kantone sichtbar, vor allem was die Entscheidungskompetenzen und die Finanzierung anbelangt (Horber-Papazian 2014: 291).⁸⁶ Dies schränkt folglich die Autonomie der Gemeinden stärker ein.

84 Art. 5a BV: Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

85 Art. 50 Abs. 1 BV: Die Gemeindeautonomie ist nach Maßgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

86 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Dieses verlangt eine Kongruenz zwischen den Nutznießern sowie den Kosten- und Entscheidungsträgern von öffentlichen Leistungen (vgl. Waldmann 2015).

4.2. Aufgabenprofile lokaler Verwaltungen

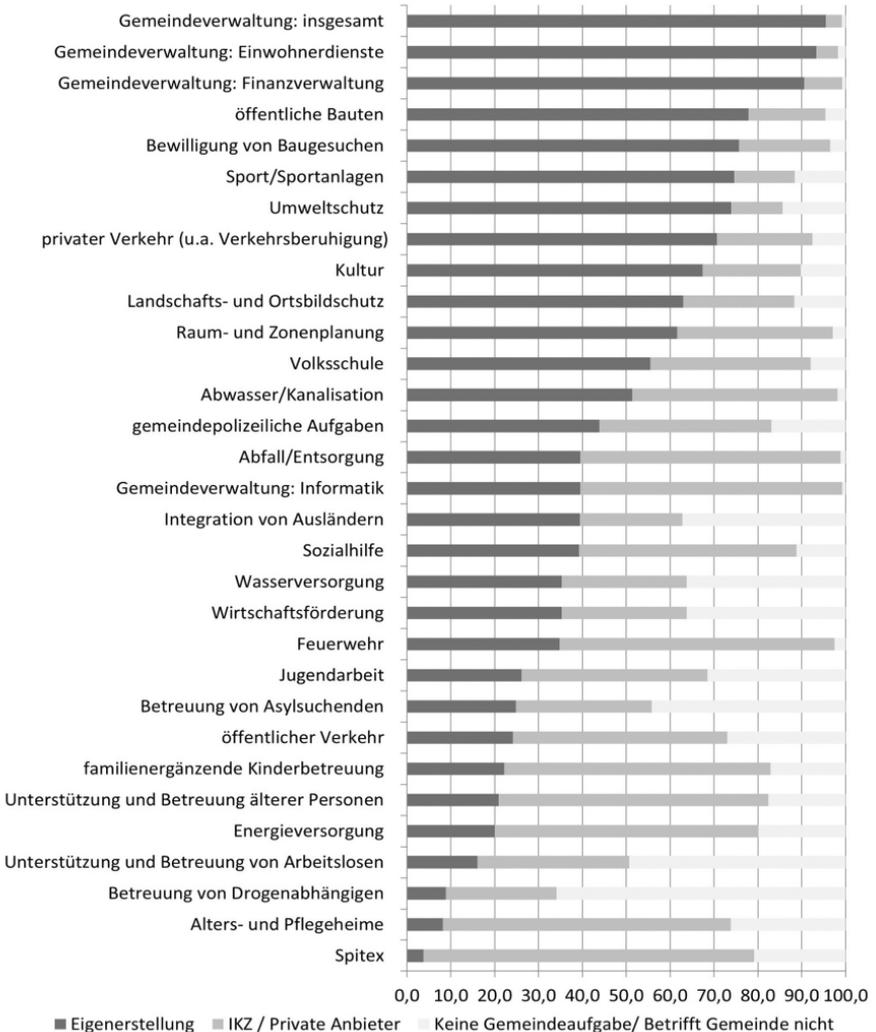
Die Resultate der 31 abgefragten funktionalen Aufgabenbereiche in Abbildung 11 zeigen, dass nahezu sämtliche Gemeinden eine eigene Gemeindeverwaltung unterhalten, weshalb eine der zentralen Kriterien des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung in der Schweiz erfüllt wird (Art. 6 ECLSG). In ganz vereinzelt Fällen, unter anderem in den Kantonen Bern und Aargau, haben sehr kleine Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohnenden ihre Verwaltung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit (vertraglich oder im Rahmen von privat-rechtlichen juristischen Personen) organisiert.

In einzelnen Kleinstgemeinden im Kanton Waadt (weniger als 500 Einwohnende) wird der Verwaltungsbereich nach Angaben der Gemeindeglieder an private Anbieter ausgelagert.

Zu den am häufigsten eigenständig erfüllten Aufgaben zählen die Bereiche *Einwohnerdienste* und das *Finanzwesen*. Sie bilden zusammen die Kernverwaltung in über 90 Prozent der Gemeinden (vgl. Abbildung 11). Neben der Führung des Einwohner- und Stimmregisters ist der Einwohnerdienst oftmals auch mit Tätigkeiten wie Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sowie solchen des Gemeindebürgerrechts betraut (Steiner & Kaiser 2013: 151). Die Finanzabteilung führt in der Regel das Rechnungswesen der Gemeinde, verwaltet das kommunale Vermögen, berechnet den Steuerfuß und unterstützt die Exekutive bei der jährlichen Budgetierung und Rechnungslegung.

Vielerorts gehört zudem der Bereich *Bau und Infrastruktur* zur Kernverwaltung (vgl. Abbildung 11). Dieser umfasst die Bewirtschaftung öffentlicher Bauten (z. B. Sportanlagen, Werkhöfe, Liegenschaften oder Schulanlagen) sowie die Regelung und Steuerung des *privaten Verkehrs*, die *Bewilligung von Baugesuchen*, der *Landschafts-, Denkmal- und Umweltschutz* sowie die *Raum- und Zonenordnung*. Diese Leistungen werden in über 60 Prozent durch die eigenen lokalen Verwaltungsstrukturen erbracht. Gerade in kleineren Gemeinden ist es möglich, dass Milizkommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen, die oftmals aus Bürgern, Verwaltungsmitarbeitenden und Gemeinderäten bestehen, für die Erbringung einiger dieser Aufgaben verantwortlich sind (z. B. Bewilligung von Baugesuchen oder Maßnahmen im Umweltbereich).

Abbildung 11: Übersicht über die Resultate zu den 31 abgefragten Gemeindeaufgaben nach Art der Aufgabenerfüllung



Bemerkungen zu Abbildung 11: Die Frage 12 der Gemeindebefragung 2017 lautet wie folgt: Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder mit privaten Anbietern? Antwortkategorien: 1 = Eigenerstellung, 2 = IKZ: Vertrag, 3 = IKZ: öffentlich-rechtliche jur. Person, 4 = IKZ: privat-rechtliche jur. Person, 5 = Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, 6 = keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht. Für

die Auswertung der Resultate wurde die Antworten wie folgt recodiert: 1 = 1: Eigenerstellung, 2-5 = 2: IKZ oder Zusammenarbeit mit privatem Anbieter, 6 = 3: keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht, N_{\min} 1 711, N_{\max} 1 744.

Der Bereich *Kultur* sowie das personalintensive *Schulwesen*, insbesondere der Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufe I, zählen zu denjenigen Leistungen, die in über der Hälfte der Fälle durch die Gemeinde eigenständig erbracht werden (vgl. Abbildung 11). In den übrigen Ortschaften wird die Volksschule in Kooperation mit anderen Gemeinden organisiert. Zwei von fünf Verwaltungen verfügen zudem über einen hauseigenen *Informatikdienst*. Je 30 Prozent haben sich entschieden, Leistungen wie Unterhalt, Pflege, Schutz und Kontrolle des IT-Systems entweder an private Unternehmen auszugliedern oder zusammen mit anderen Gemeinden zu erbringen.

Die Bereitstellung und Führung von *Alters- und Pflegeheimen* sowie die Erbringung von *Spitexleistungen* (Altenbetreuung zu Hause) ist in weniger als 10 Prozent der Gemeinden die Aufgabe der Verwaltung (vgl. Abbildung 11). Vielfach werden diese Betreuungsleistungen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit sichergestellt, und zwar durch öffentlich-rechtliche juristische Personen (Verband, Anstalt oder Stiftung). Ähnliches gilt für die *Betreuung von Drogenabhängigen*, was vor allem ein Phänomen der Städte ist. Die *Unterstützung von Arbeitssuchenden* ist oftmals keine primäre Vollzugsaufgabe der Gemeinden, sondern wird von den Kantonen (mit-)getragen. Die *Migration* betrifft die Gemeinden sehr unterschiedlich, weshalb die kommunalen Verwaltungen beispielsweise nur in vereinzelt Fällen Asylsuchende betreuen.

4.3. Aufgabenbandbreite lokaler Verwaltungen

Die bisherigen Ergebnisse verdeutlichen, dass die Aufgabenvielfalt kommunaler Verwaltungsstrukturen sehr groß ist, obwohl zahlreiche Leistungsbe- reiche durch interkommunale Zusammenarbeit sichergestellt oder durch die Auslagerung an private Anbieter externalisiert werden. Von den 31 abgefragten Aufgaben erfüllen die Verwaltungen im Durchschnitt etwas mehr als die Hälfte eigenständig (16 Aufgaben, $N = 1\,453$). Allerdings zeigen sich erhebliche Diskrepanzen, wenn man bei der Zahl der Aufgaben die Verwaltungen der verschiedenen Sprachregionen miteinander vergleicht.

In den Deutschschweizer Gemeinden liegt der Wert im Mittel am höchsten mit 17 Aufgaben ($N = 979$), gefolgt von den Gemeinden im Tessin

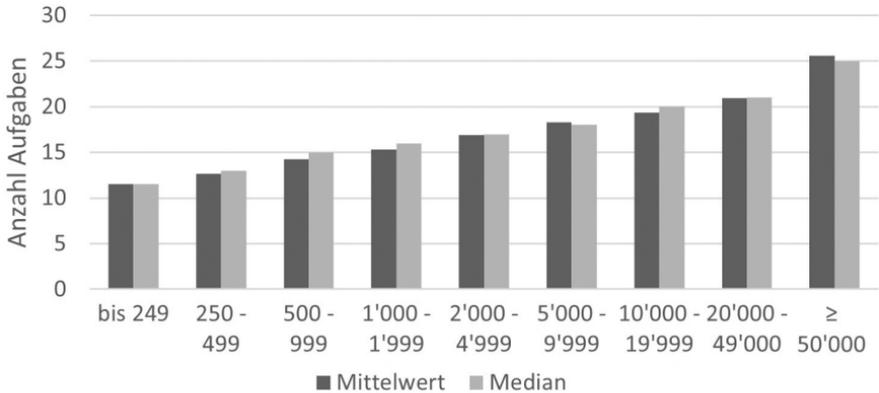
mit 15 Aufgaben (N = 85).⁸⁷ Die Westschweizer Gemeinden hingegen weisen den niedrigsten Wert mit durchschnittlich 12 Aufgaben (N = 464) aus. Das könnte daran liegen, dass im Bereich der Sozialhilfe in den französisch- und italienischsprachigen Gemeinden die Vollzugs- und Entscheidungskompetenzen teilweise oder vollständig auf der Ebene der Kantone liegen. In der Deutschschweiz sind diese Zuständigkeiten oftmals an die Gemeinden delegiert.⁸⁸ Auch bei den Baubewilligungen sowie bei der Gestaltung der Bau- und Zonenordnung sind die Vollzugskompetenzen zwischen Gemeinden und Kanton in der Westschweiz öfters geteilt als in den anderen beiden Regionen. Diese Befunde vergegenwärtigen somit die etwas nachrangigere Rolle der kommunalen Ebene in den Westschweizer Kantonen, wie bereits beim Vergleich der Verwaltungsdichten im Kapitel 2.3 deutlich wurde. Gerade in den Kernbereichen der staatlichen Aufgabenerbringung wie dem Sozialwesen oder der Raumplanung ist die kantonale Ebene im französischen Sprachgebiet weniger stark involviert als in den anderen Sprachregionen (Ladner & Haus 2021).

Weiter stellt sich die Frage, wie sich der Umfang der Verwaltungsaufgaben in Bezug auf die Gemeindegröße verhält. Da größere Gemeinden und Städte in der Regel über mehr Ressourcen verfügen und teilweise Zentrumsfunktionen übernehmen, ist davon auszugehen, dass sie tendenziell auch mehr Aufgaben selbstständig erfüllen. Dieser Zusammenhang findet sich in den Resultaten in Abbildung 12 wieder. Mit zunehmender Einwohnerzahl nimmt die Zahl an eigenständig erbrachten Aufgaben zu. Bei Kleinst- und Kleingemeinden bis 1 000 Einwohnende ergibt sich ein Spektrum von 10 und 15 Aufgaben, und ab einer Größenordnung von 10 000 Einwohnenden sind es im Mittel zwischen 20 und 25 Aufgaben. Während diese Erkenntnisse erwartbar sind, erstaunt es, dass Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnenden angeben, im Durchschnitt über 10 unterschiedliche Aufgabenbereiche in Eigenregie zu erfüllen. Angesichts der kleinen Verwaltungen dieser Ortschaften mit teilweise weniger als 1,0 Vollzeitäquivalenten ist das ein bemerkenswertes Ergebnis.

87 Daten basieren auf der Gemeindebefragung 2017 (Frage 12). Die Medianwerte wurden ebenfalls berechnet. Sie betragen: Deutschschweiz: 17,1 Aufgaben, französische Schweiz: 12,4 Aufgaben, italienische Schweiz: 14,5 Aufgaben.

88 Diese Angaben basieren auf den Auswertungen der Frage 22 der Gemeindebefragung 2017: *Wie sind die Vollzugs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen in folgenden Politikbereichen zwischen Ihrer Gemeinde und dem Kanton verteilt?* Antwortkategorien für jede der drei Dimensionen des Äquivalenzprinzips: *bei den Gemeinden, geteilt, beim Kanton*. Abgefragte Politikbereiche: Primarschule, Bau- und Zonenordnung, Baubewilligungen, Sicherheit, Sozialhilfe, öffentlicher Verkehr, Gesundheitswesen, Jugendfragen, Krippenbetreuung, Altenbetreuung, Wohnungsbau, Kultur, Sport.

Abbildung 12: Durchschnittliche Anzahl an Aufgaben, welche die Gemeinden eigenständig erbringen, nach Bevölkerungsgröße



Bemerkungen: Quellen: BFS; Gemeindebefragung 2017, Frage 12: Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder mit privaten Anbietern? Antwortkategorien: 1 = Eigenerstellung, 2 = IKZ: Vertrag, 3 = IKZ: öffentlich-rechtliche jur. Person, 4 = IKZ: privat-rechtliche jur. Person, 5 = Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, 6 = keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht. Für die Auswertung der Resultate wurden die Antworten dichotom codiert: 1 = 1: Eigenerstellung, 0 = alle übrigen Antworten, N_{\min} 27, N_{\max} 369.

Betrachtet man hingegen den statistischen Zusammenhang, fällt der ermittelte Korrelationseffekt von .222 eher gering aus, was auf eine schwache statistische Verbindung zwischen der Zahl an eigenerbrachten Aufgaben und der Einwohnerzahl hinweist.⁸⁹ Vor allem dürfte die von Kanton zu Kanton sehr unterschiedliche Aufgabenverteilungen zwischen Kanton und Gemeinden ausschlaggebend für den relativ niedrigen Korrelationswert sein. In der Westschweiz ist dieser Bezug noch etwas schwächer (Korrelationswert .191) im Vergleich zur Deutschschweiz (Korrelationswert: .301).⁹⁰ Gegenüber der Romandie sind die Gemeinden *outré-Sarine* tendenziell größer und die Kantone folgen stärker dem Subsidiaritätsprinzip, was diesen Unterschied zwischen den beiden Sprachregionen erklären könnte. Am niedrigsten liegt der Wert in der italienischen Schweiz (Korrelationswert: .176). Offensicht-

89 Berechnung Korrelationskoeffizient nach Pearson, Zusammenhang statistisch hoch signifikant $p < 1\%$.

90 Die Deutschschweizer Gemeinden weisen mit .301 (Pearson, $p < .01$, $N = 979$) eine etwas höhere Korrelation zwischen Gemeindegröße und der Anzahl der Aufgaben aus als die lateinischen Gemeinden mit Werten von .191 (Pearson, $p < .01$, $N = 389$) in der Westschweiz und .176 (Pearson, $p < .05$, $N = 85$) im Tessin.

lich stellen im Kanton Tessin die meisten Gemeinden ähnliche Aufgaben eigenständig sicher, unabhängig von ihrer Größe, was möglicherweise eine Erklärung für die relativ hohe Verwaltungsdichte gerade in den kleinen Gemeinden ist (vgl. Kapitel 2.2).

4.4. Leistungsgrenzen in der Aufgabenerfüllung

Seit mehr als 20 Jahren werden im Rahmen der periodischen Gemeinde-schreiberbefragungen die sichtbaren Leistungsgrenzen in über zwei Dutzend unterschiedlichen Gemeindeaufgaben erhoben (vgl. Geser et al. 1996; Ladner et al. 2000; Ladner et al. 2013). Sie können deshalb als aufschlussreicher Indikator zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Schweizer Gemeinden bezeichnet werden. Die Längsschnittvergleiche erlauben es, die Entwicklung der Leistungsgrenzen über die Zeit zu analysieren. Die ermittelten Resultate ermöglichen Rückschlüsse auf die Stärke des Problemdrucks in den Gemeinden und deren Verwaltungen. In einem sich stetig ändernden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Umfeld ist dies von hohem analytischen Wert.

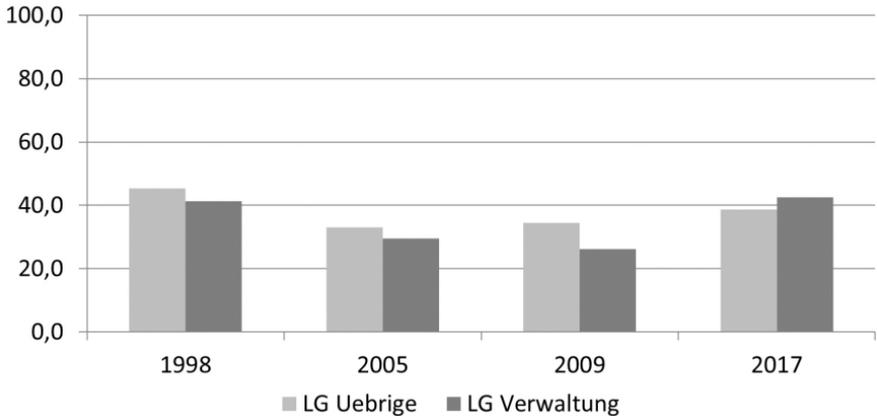
Seit der letzten Befragung im Jahr 2009 haben die Leistungsgrenzen in den Gemeinden wieder zugenommen, wie aus den Resultaten in Abbildung 13 hervorgeht. Inzwischen sind sie stellenweise auf ein Niveau zurückgekehrt, wie es im Jahr 1998 der Fall war, als zahlreiche Reformprozesse in den Gemeinden noch ganz am Anfang standen.⁹¹ In Bezug auf die Leistungsgrenzen der Kernverwaltung gaben im Jahr 1998 rund 40 Prozent der Gemeinden an, dass sie mit Leistungsgrenzen konfrontiert seien. In den Folgebefragungen sank dieser Anteil kontinuierlich zuerst auf rund 30 Prozent im Jahr 2005 und vier Jahre später noch einmal auf ein Niveau von 20 Prozent. Zwischen 2009 und 2017 hat sich der Anteil an Gemeinden, die mit Leistungsgrenzen konfrontiert sind, jedoch beinahe verdoppelt. Der Wert kommt im Jahr 2017 wieder auf rund 40 Prozent zu liegen. Ähnlich verläuft die Entwicklung der Leistungsgrenzen der übrigen Aufgaben, jedoch mit weniger starken Ausschlägen im Vergleich zur Kernverwaltung. Allerdings sind die Leistungsgrenzen der übrigen Aufgabenbereiche im Mittel nicht so stark gewachsen, wie es im Verwaltungsbereich der Fall ist.⁹² Dessen Durch-

91 Der Wiederanstieg im Jahr 2017 (LG Verwaltung) ist in zwei Dritteln der Fälle auf Leistungsgrenzen zurückzuführen, die am Horizont erkennbar sind, und bei einem Drittel auf solche, die tatsächlich eingetreten sind. Im Jahr 1998 betragen die Häufigkeiten in diesen beiden Antwortkategorien je 50 %.

92 Unter den Top-drei-Aufgaben mit Leistungsgrenzen in der Gemeindebefragung 2017 befinden sich: 1. Sozialhilfe (wie in den drei vorherigen Umfragen auch; Ladner et al.

schnittswert liegt im Jahr 2017 erstmalig über demjenigen aller anderen Gemeindeaufgaben. Die Herausforderungen in der Kernverwaltung haben im Vergleich zu den übrigen Aufgaben somit an Bedeutung zugenommen.

Abbildung 13: Vergleich der Entwicklung der Leistungsgrenzen der Kernverwaltung und der übrigen Gemeindeaufgaben (Anteile in Prozent der Gemeinden, Trendanalyse)⁹³



Bemerkungen: Gemeindebefragungen (Frage) 1998 (5), 2005 (2), 2009(1), 2017 (2): Frage: Es gibt Probleme, welche die Gemeinden aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum mehr in angemessener Weise bewältigen können. In welchen Bereichen sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar? Antwortkategorien: 1 = keine LG sichtbar, 2 = LG in Sicht, 3 = LG erreicht, 4 = LG überschritten, 5 = betrifft Gemeinde nicht. Dabei umfasst Leistungsgrenzen vorhanden (= 1) die Antwortkategorien 2–4 (LG in Sicht sowie LG erreicht und überschritten). Definition LG Verwaltung: Index (arithmetischer Mittelwert) aus den Kernverwaltungsbereichen Einwohnerdienste, Finanzenwesen und Informatik, Definition LG Übrige: arithmetischer Mittelwert aus allen Aufgaben in Abbildung 13 plus die Exekutive, aber ohne Alters- und Pflegeheime, Kinderbetreuung und Verwaltung; Insgesamt. Jahr (N_{\max}/N_{\min}): 1998 (2 260, 1 977), 2005 (2 015, 1 844), 2009 (1 155, 564), 2017 (1 756, 759).

2013: 8), 2. Betreuung Asylsuchende (mehr Asylsuchende u. a. durch Bürgerkrieg in Syrien ab 2015), 3. Bau- und Zonenordnung (u. a. aufgrund der Einführung des neuen Raumplanungsgesetzes RPG im Jahr 2014), 4. Gemeindeexekutive (Anforderungen an das Amt steigen stetig), 5. Verwaltung insgesamt (komplexere Aufgabenerfüllung, größere Anspruchshaltung der Bevölkerung).

⁹³ Es wurden zusätzlich Panelanalysen mit Gemeinden durchgeführt, die in allen vier Gemeindebefragungen teilnahmen (N = 985). Der Vergleich der Resultate mit den Ergebnissen der Trendanalysen zeigt sehr ähnliche Werte.

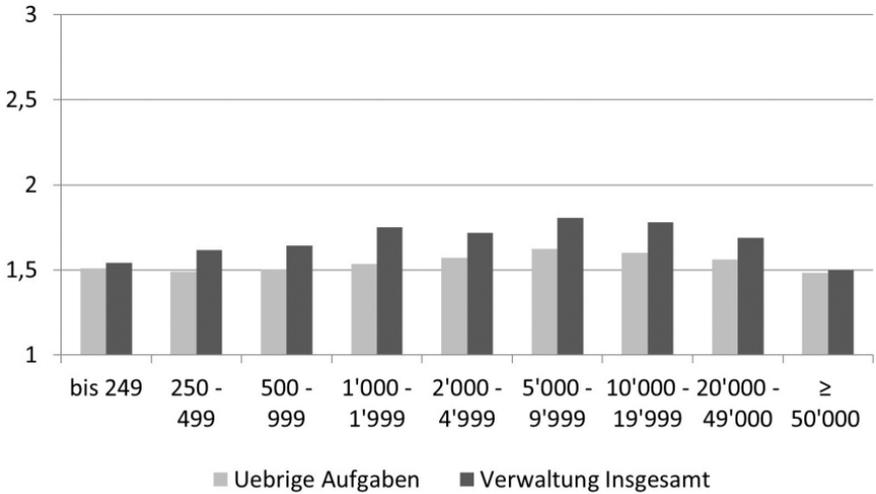
Analysiert man die Leistungsgrenzen der eigenständig erbrachten Gemeindeaufgaben in den Sprachregionen, ergeben sich interessante Unterschiede. Im Tessin ist der Problemdruck mit Abstand am größten. Zwei von drei Gemeinden sagen, dass ihre Gemeindeverwaltung an Leistungsgrenzen stößt (66,7 %, N = 102). Der Anteil in der Deutschschweiz liegt zwar um 12 Prozentpunkte tiefer, jedoch sind es immer noch mehr als die Hälfte, in denen Probleme in der Verwaltung absehbar oder bereits vorhanden sind (54,3 %, N = 1 137). Hingegen weniger Schwierigkeiten scheinen die Westschweizer Verwaltungen zu haben. Nur in zwei von fünf Fällen sind sie von Leistungsgrenzen betroffen (42,8 %, N = 489).

Dieses Antwortmuster ist deshalb interessant, weil die Verwaltungen in der Südschweiz eine vergleichsweise hohe Verwaltungsdichte aufweisen. Allerdings nehmen sie im Mittel auch mehr Aufgaben wahr als beispielsweise die Westschweizer Verwaltungen. Diese sind am kleinsten und haben verglichen mit den anderen beiden Regionen am wenigsten Aufgaben zu erfüllen. Die genauen Gründe für unterschiedliche Wahrnehmungen von Leistungsgrenzen zwischen den Kultur- und Sprachgebieten lassen sich aufgrund der Datenlage dieser Studie kaum eruieren.⁹⁴ Insbesondere existieren wenige Angaben zur Arbeitsintensität und zu den konkreten Zuständigkeiten in den verschiedenen Aufgabengebieten. Diese dürften von zahlreichen Faktoren abhängen, wie kantonalen Vorgaben, Bevölkerungsstruktur oder Gemeindetyps (Zentrumsgemeinde, Pendlergemeinde, Tourismusort usw.).

Angesichts der bisherigen Befunde stellt sich die Frage, inwiefern allfällige Leistungsgrenzen einen Zusammenhang mit der Gemeindegröße aufweisen. Abbildung 14 verdeutlicht, dass abgesehen von den Kleinstgemeinden bis 249 Einwohnende der Problemdruck in der lokalen Verwaltung mit zunehmender Bevölkerungszahl (Mittelwerte) steigt und erst in den Städten ab 20 000 Einwohnenden wieder etwas abnimmt. Folglich sind es nicht primär die Kleingemeinden, die mit erhöhten Schwierigkeiten konfrontiert sind, sondern die Verwaltungen mittelgroßer Gemeinden im Bereich von 5 000 bis knapp 10 000 Einwohnenden. Obwohl sich heute wieder mehr Gemeinden mit Leistungsgrenzen konfrontiert sehen, verdeutlichen die oben dargelegten Zahlen jedoch auch, dass der Problemdruck insgesamt in den Gemeinden nicht sehr ausgeprägt ist und das kommunale Verwaltungssystem an sich gut funktioniert.

94 Die Leistungsgrenzen in den Kernverwaltungsbereichen zeigen in allen drei Sprachregionen ein ähnliches Muster: In der Informatik als Querschnittsfunktion ist der Problemdruck am höchsten (CH: 48,4 % der Gemeinden, N = 1 689), gefolgt vom Finanzwesen (CH: 44,3 %, N = 1 742) und von den Einwohnerdiensten (CH: 34,8 %, N = 1 769).

Abbildung 14: Durchschnittliche Leistungsgrenzen in den Gemeinden nach Bevölkerungszahl (Mittelwerte)



Bemerkungen: Quellen: BFS und Gemeindebefragung 2017, Frage 2: Es gibt Probleme, welche die Gemeinden aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum mehr in angemessener Weise bewältigen können. In welchen Bereichen sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar? Antwortkategorien: 1 = keine LG sichtbar, 2 = LG in Sicht, 3 = LG erreicht, 4 = LG überschritten, 5 = betrifft Gemeinde nicht. Rekodierung der Skala: 1 = keine LG, 2 = LG sichtbar, 3 = LG erreicht oder überschritten. Definition übrige Aufgaben: arithmetisches Mittel der Aufgabenbereiche, siehe Abbildung 14, um den Bereich der Exekutive (32. Aufgabe) ergänzt, N_{\max}/N_{\min} : 1 756, 1 711.

5. Zusammenfassung

Die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in der Schweiz sind im Durchschnitt sehr klein. Rund die Hälfte von ihnen beschäftigt acht Mitarbeitende (Vollzeitäquivalente) oder weniger. Am wenigsten Angestellte zählen die Verwaltungen in der Westschweiz aufgrund der vielen kleinen Gemeinden in diesem Landesteil. In den deutsch- und italienischsprachigen Gebieten sind die Gemeinden tendenziell größer, was sich in einer höheren Beschäftigtenzahl in den kommunalen Verwaltungen niederschlägt. Es zeigt sich daher auch, dass zwischen der Bevölkerungsgröße und der Anzahl an Verwaltungsangestellten ein stark positiver Zusammenhang besteht. Weiter bewältigen die Gemeindeverwaltungen in der Romandie im Vergleich zu den anderen beiden Regionen ein eingeschränktes Aufgabenspektrum. In Auf-

gabengebieten wie der Sozialhilfe oder in der Raum- und Zonenplanung ist häufig der Kanton involviert. Von den 31 erhobenen Aufgaben erbringen die Gemeinden und ihre Verwaltungen rund die Hälfte eigenständig. Dazu zählen unter anderem die Kernverwaltungsthemen wie Finanzwesen oder Einwohnerkontrolle. Besonders auffallend ist, dass auch Kleinstgemeinden mit ein bis zwei Verwaltungsangestellten im Mittel rund zehn unterschiedliche Themenbereiche selbstständig abdecken.

Die Verwaltungsdichte ist ein aussagekräftiger Wert, um den Ausbau des Staatswesens zu bestimmen und Vergleiche zwischen den Verwaltungen von Kantonen und Gemeinden anzustellen. Allerdings kann der Dichtewert wenig Auskunft über die Qualität, Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung geben. In der Gegenüberstellung der Dichtewerte zeigt sich ein interessantes Muster. Die Werte der Verwaltungen in der Romandie befinden sich deutlich unterhalb derjenigen der Deutschschweizer Verwaltungen. Auf der Kantonebene ist dieses Verhältnis gerade umgekehrt: Die Verwaltungsdichten in den französischsprachigen Kantonen sind tendenziell höher als diejenigen in den deutschsprachigen Kantonen. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der unterschiedlichen Aufgabenverteilung. Die Westschweizer Kantone delegieren weniger Aufgaben an ihre Gemeinden (Kantonalisierung der Aufgaben) im Gegensatz zur Deutschschweiz, in der dem Subsidiaritätsprinzip stärker gefolgt wird (Kommunalisierung der Aufgaben). Neben der Kultur- und Sprachregion und dem Grad der Dezentralisation wird die Anzahl Angestellten (Vollzeitstellen) pro 1 000 Einwohnende durch eine Reihe weiterer Bestimmungsfaktoren beeinflusst, allen voran durch die Gemeindegröße und die Bevölkerungsentwicklung.

Der Personalbestand in den lokalen Verwaltungen ist in den letzten Jahren vielerorts gestiegen, hauptsächlich in den Stadtverwaltungen. Diese Personalzunahme kann vor allem auf das große Bevölkerungswachstum in der Schweiz seit 2007 zurückgeführt werden. Dennoch wurde der Staat auf lokaler Ebene grundsätzlich nicht ausgebaut. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl fällt die Zahl der Stadt- und Gemeindeangestellten sogar etwas geringer aus.

Die Gemeinden und deren Verwaltungen arbeiten mit unterschiedlichen Führungsmodellen in der Schweiz. Am stärksten dominiert das Geschäftsführermodell. Die operative Verwaltungsleitung wird in den meisten Fällen durch den Stadt- oder Gemeindegeschreiber wahrgenommen. Nur in vereinzelten Gemeinden ist ein Geschäftsleiter (City Manager) mit der Verwaltungsführung betraut. Die Resultate zeigen zudem, dass die Trennung zwischen operativen und strategischen Aufgaben indes im Geschäftsleitermodell nicht so klar sein dürfte, wie es im idealtypischen Modell diskutiert wird. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Gemeinderatsmitglieder

stellenweise eine gewisse Erwartungshaltung der Bürger wahrnehmen, zu verwaltungsbetrieblichen Fragen Auskunft geben zu können (Aschwanden 2014). Das Bestreben nach klaren Verantwortlich- respektive Zuständigkeiten spiegelt sich auch im Umstand wider, dass der ganz große Teil der Gemeindeexekutiven in der Schweiz nach einem Ressortprinzip organisiert ist. Das Geschäftsführermodell ist vor allem in Gemeinden mit einem Milizsystem weit verbreitet. Ebenfalls häufig anzutreffen ist, vor allem in der Westschweiz und in der Ostschweiz, ein Hybrid aus Geschäftsführer- und Delegiertenmodell, bei dem in der Regel der Gemeindepräsident als Delegierter des Gemeinderates die operative Leitung der Verwaltung übernimmt. Entgegen den theoretischen Annahmen des Modells ist die Exekutive analog dem Geschäftsführermodell in einem Ressortprinzip organisiert. Eine Aufgabenteilung ohne feste Zuweisung von Ressorts, wie es zum Beispiel im Verwaltungsratsmodell für Luzerner Gemeinden empfohlen wird (VLG 2005: 11), ist nahezu inexistent – entgegen ersten positiven Anzeichen in früheren Studien, die den Beginn einer stärkeren Verbreitung dieses Modells erkannt haben (vgl. Dlabac et al. 2014: 49).⁹⁵

Das Geschäftsleitungsmodell ist die bevorzugte Führungsorganisation in größeren Gemeinden und Städten, weshalb es weniger häufig, das heißt oftmals nur in professionalisierten Verwaltungsstrukturen zur Anwendung kommt. Als Departementsvorsteher haben die Stadträte in ihren jeweiligen Ressorts sowohl die operative als auch die fachlich-strategische Führung der Verwaltung.

Am wenigsten verbreitet ist das operative Modell, in dem die Mitglieder des Gemeinderates administrative Verwaltungsaufgaben übernehmen, wobei es sich nicht einfach von anderen Modellen abgrenzen lässt, da grundsätzlich auch die Mitglieder des Geschäftsleitungsmodell im alltäglichen Verwaltungsbetrieb involviert sind. Dieses auch als Sachbearbeitermodell bezeichnete Organisationsprinzip ist nicht besonders oft anzutreffen, was etwas im Widerspruch zu den Erkenntnissen in Bezug auf die Kantone Aargau und Luzern steht. Für diese Kantone zeigen empirische Studien, dass vielerorts in solchen Strukturen Verwaltungsarbeit durch Gemeinderäte geleistet wird (Dlabac et al. 2014: 50; Bürkler & Lötscher 2014). Insgesamt scheint es, als hätten viele Stadt- und Gemeindeverwaltungen für ihre Bedürfnisse ein geeignetes Modell gefunden. Das interne Organisationssystem scheint in vielen Verwaltungen ohne größere Probleme zu funktionieren: Entscheidungs-

95 Von den Luzerner Gemeinden, die an der Umfrage teilnahmen, gaben vier an, ohne Ressortzuteilung zu arbeiten, wobei eine von ihnen für den Gemeindeleitfaden des Kantons Aargau als Modellgemeinde für die Verwaltungsratsorganisation dient (Kanton Aargau 2016).

gen werden relativ schnell getroffen, die notwendigen operativen Freiheiten sind vielerorts gegeben und die Aufgaben und Prozesse sind tendenziell klar strukturiert, und das nahezu unabhängig vom jeweils vorhandenen Führungsmodell. Hinweise auf ein sich neu herausbildendes, alternatives Modell, das sich von den vier bisher diskutierten Varianten erheblich unterscheidet, konnten indes in der Studie nicht gefunden werden.

Im Durchschnitt erbringt eine Schweizer Gemeinde und deren Verwaltung rund 16 von 31 abgefragten öffentlichen Aufgaben eigenständig. Die großen Stadtverwaltungen weisen die höchsten Werte mit 25 Aufgaben aus. Kleinstgemeinden mit Verwaltungen von unter einem Vollzeitäquivalent geben im Durchschnitt immer noch zehn Aufgaben an, die sie in eigener Regie erbringen, was ein erstaunlich hoher Wert ist. Zum Tätigkeitsgebiet kommunaler Kernverwaltungen zählen vielerorts die Einwohnerdienste, das Finanzwesen, der Bereich Bau und Infrastruktur, das Schulwesen sowie die Bereiche Kultur und Sport. Diese Aufgabenbandbreiten variieren ebenfalls stark zwischen den Sprachregionen. Die eher kleinen Gemeinden und deren Verwaltungen in der Westschweiz erfüllen in im Mittel 12 Aufgaben eigenständig. In der Deutschschweiz sind es 17 Aufgaben und im Tessin 15, weshalb deren Leistungsspektrum erheblich größer ist.

In der Ausgestaltung der Stadt- und Gemeindeverwaltungen zeigen sich teilweise erhebliche Unterschiede. Hingegen herrscht über die verschiedenen Sprachgrenzen und Verwaltungsgrößen hinweg eine gewisse Einigkeit, was die Einschätzungen der Leistungsfähigkeit betrifft. Der Ressourceninput entspricht vielerorts dem, was zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist. Fehlendes Personal und knappe finanzielle Mittel werden etwas mehr von den Städten wahrgenommen, während in kleineren Gemeinden umfassenderes Fachwissen eine kritische Ressource ist.

Im Aufgabenvollzug ergibt sich hingegen ein etwas differenzierteres Bild. Die Mehrheit der Gemeinden stößt auf keine nennenswerten Leistungsgrenzen in der Aufgabenerbringung. Der Problemdruck ist alles in allem überschaubar. Allerdings sind es wieder mehr Gemeinden, die sich mit Leistungsgrenzen konfrontiert sehen. Nachdem dieser Anteil in den letzten 20 Jahren kontinuierlich abgenommen hat, liegen die Werte heute wieder auf einem ähnlichen Niveau wie 1998, als zahlreiche Verwaltungsreformen mit dem Aufkommen von NPM in Angriff genommen wurden.

Die Gemeindeschreiber stellen ihrem Verwaltungsbetrieb insgesamt ein positives Zeugnis aus. Die Resultate weisen auf ein gut funktionierendes und leistungsfähiges Verwaltungssystem in den Gemeinden hin, unabhängig von der Verwaltungsgröße und der kulturellen und sprachlichen Zugehörigkeit. Diese Ergebnisse gehen in eine ähnliche Richtung wie die Befunde bereits vorliegender Studien zu Schweizer Gemeinden. Diese stel-

len allgemein eine relativ hohe Leistungskraft der lokalen Ebene fest, was nicht zuletzt im verhältnismäßig großen Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden und die Verwaltung zum Ausdruck kommt (Denters et al. 2014: 202; Haus et al. 2016: 16). Im Unterschied zur vorliegenden Untersuchung verwenden diese Arbeiten teilweise Daten aus Bevölkerungsumfragen.

Dennoch gilt es, die Resultate kritisch zu betrachten. Bei den Bewertungen der Gemeindeschreiber handelt es sich gewissermaßen um eine Selbstevaluation der Verwaltung. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Werte zu positiv ausfallen. Auch geben die Resultate eine bestimmte Sichtweise auf die Verwaltung wieder, die nicht zwingend mit derjenigen der Parteien, Bürgerinnen und Bürger, Mitarbeitende, Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Unternehmen und anderen Anspruchsgruppen der Verwaltung übereinstimmen muss. Die gewählten Analysebereiche wie Personal, Führungsorganisation und Aufgabenprofile können die Stadt- und Gemeindeverwaltungen in zentralen Bereichen porträtieren. Diese Merkmale repräsentieren jedoch nur einen Ausschnitt des großen Ganzen einer Verwaltung. Ähnliches gilt auch für die Indikatoren, die zur Analyse der Leistungsfähigkeit herangezogen wurden. Man hätte auch andere Bestimmungsgrößen anwenden können, wie etwa Dienstleistungsqualität, Personalfuktuation, Mitarbeiterzufriedenheit oder Durchlaufzeiten von Anträgen, was unter Umständen zu anderen Resultaten geführt hätte.