

# Schweizer Gemeinden im Wandel – auch im Kanton Zürich?

Gemeindeforum 2011

Zürich, 15. November 2011

Prof. Dr. Reto Steiner

Kompetenzzentrum für Public Management  
Universität Bern

# Gliederung des Inputreferats

1. Zustand der Gemeinden in der Schweiz und im Kanton Zürich
2. Input-Reformen
3. Management-Reformen
4. Territoriale Reformen
5. Welche Reformen haben Erfolg?
6. Was die Zukunft bringt und was sie bringen sollte

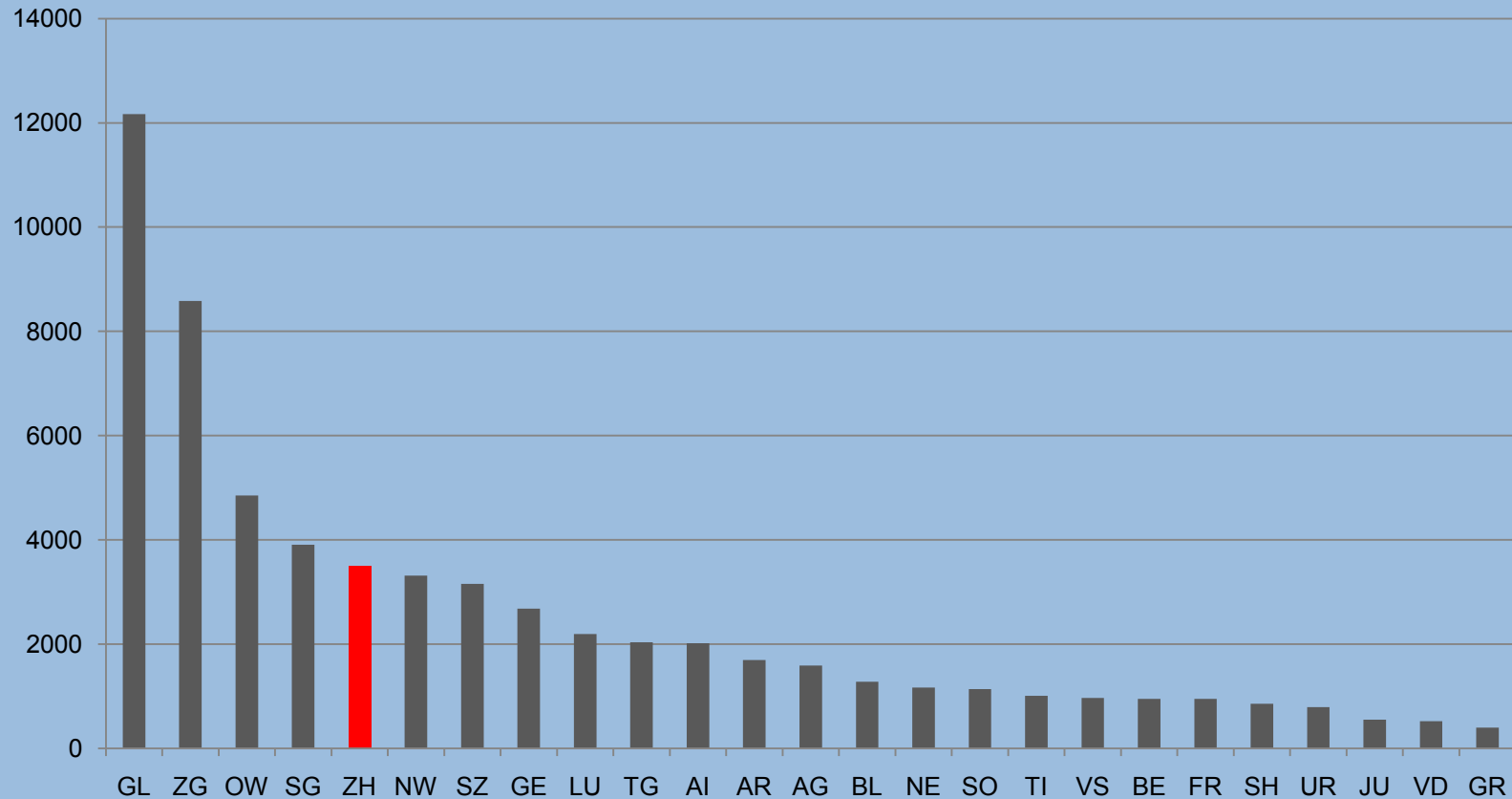
# Zustand der Schweizer Gemeinden

- > **2'515 Gemeinden** in 26 Kantonen.  
Median: ca. 1'100 Einwohnende (ZH: 3'490)  
Personalbestand: 240% allg. Verwaltung (ZH: 860%)
- > **Gemeinden stehen vor Herausforderungen:**
  - > Aufgabenerfüllung ist anspruchsvoll und interdependent
  - > Bürgerinnen und Bürger haben hohe Service-Ansprüche
  - > Städte und kleinere Gemeinden haben unterschiedliche Probleme, müssen aber alle den „Service public“ erbringen
  - > Bedeutung der Gemeindegrenzen hat in Gesellschaft abgenommen, zunehmender Standortwettbewerb

# Anzahl Gemeinden pro Kanton per 1.11.2011

1-19 Gemeinden		20-49 Gemeinden		50-99 Gemeinden		100-199 Gemeinden		200 und mehr Gemeinden	
BS	3	UR	20	NE	53	SO	121	AG	220
GL	3	AR	20	JU	64	VS	141	VD	339
AI	6	SH	27	TG	80	TI	157	BE	383
OW	7	SZ	30	SG	85	FR	167		
NW	11	GE	45	BL	86	ZH	171		
ZG	11			LU	87	GR	178		

# Mittlere Gemeindegrösse pro Kanton 2011

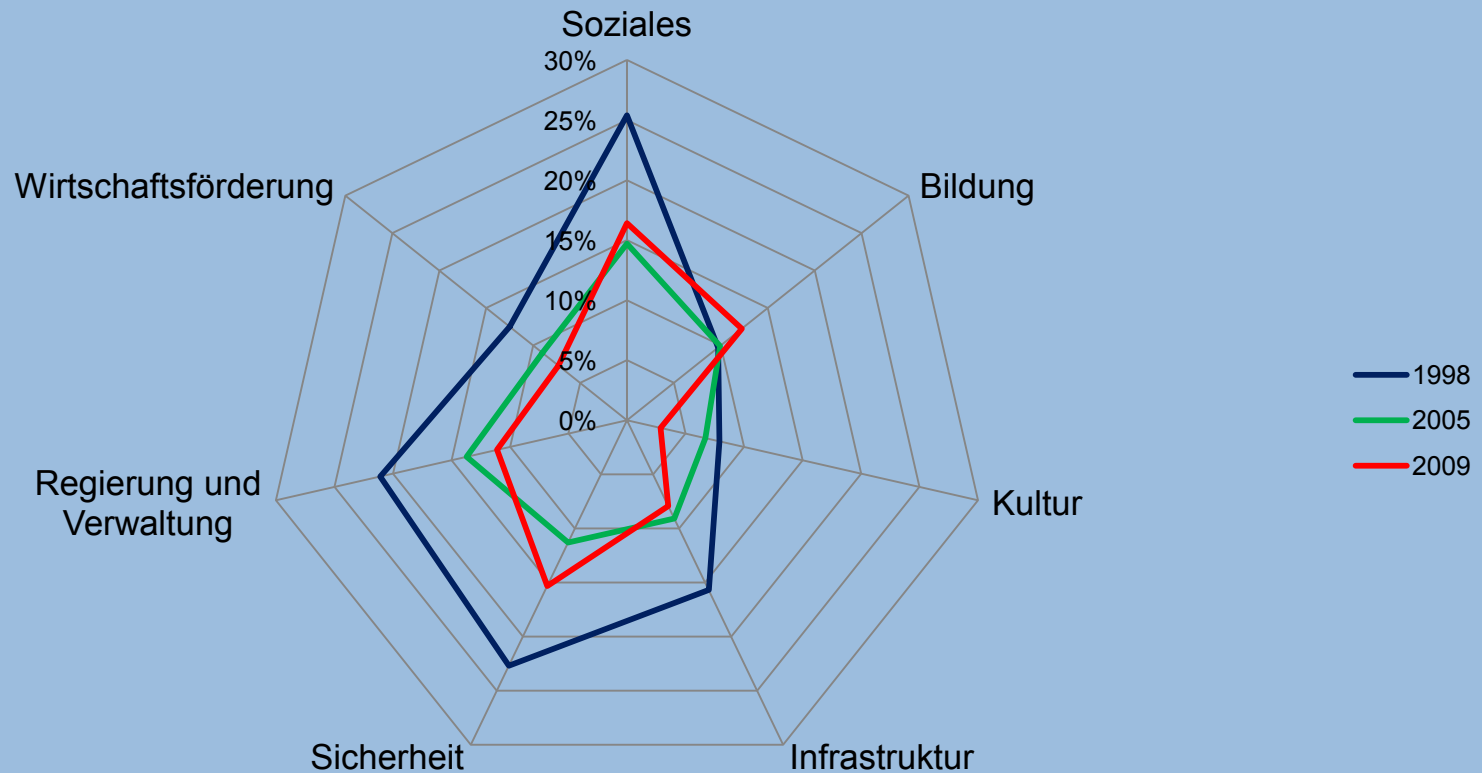


Median der ständigen Wohnbevölkerung 2010 (BFS 2011). BS: mit Wert von 20'602 Einwohnern in der Grafik nicht berücksichtigt. GL: Bevölkerungsstand per 1.1.2011 (nach Grossfusion)

# Leistungsgrenzen in ausgewählten Aufgabenbereichen (1998/2009) in ZH

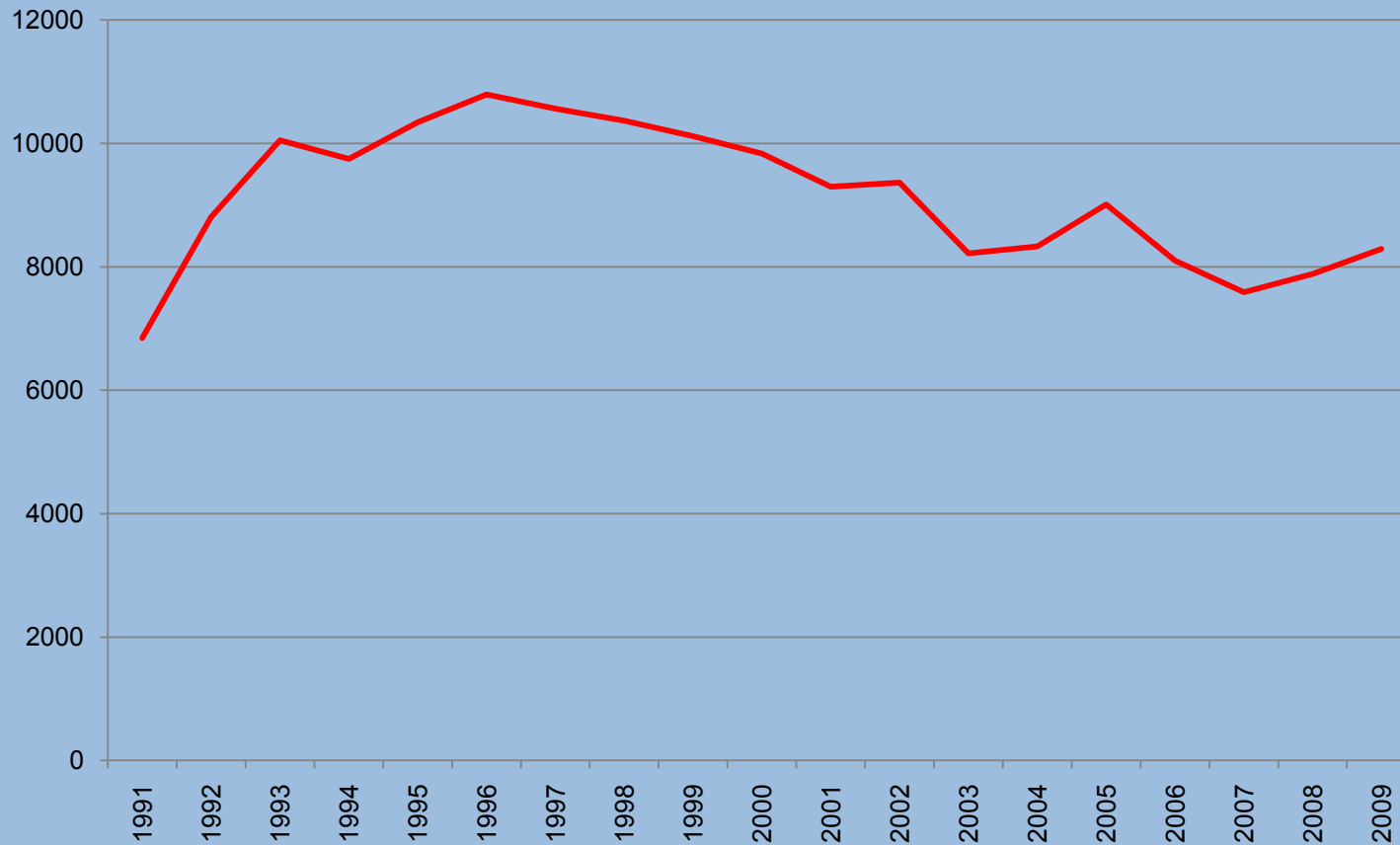
	LG erreicht oder überschritten in %		Differenz 1998/2009
	2009	1998	
Fürsorgewesen	24.3	37.0	-12.7
gemeindepolizeiliche Aufgaben	21.6	33.9	-12.3
Gemeindeexekutive	18.2	31.6	-13.4
Gemeindeverwaltung: Informatik	17.9	17.3	0.6
Betreuung Asylsuchender	22.4	47.8	-25.4
Jugendbetreuung	15.6	17.2	-1.6
medizinische Versorgung	15.8	11.9	3.9
Bewilligung von Baugesuchen	11.7	14.5	-2.8
Schulfragen	12.2	10.7	1.5
Raum- und Zonenplanung	9.1	12.4	-3.3
öffentlicher Verkehr	9.8	22.8	-13
Feuerwehr	9.0	18.5	-9.5
Landschafts- und Ortsbildschutz	6.5	14.0	-7.5
Wirtschaftsförderung	7.3	14.2	-6.9
Abfall/Entsorgung	5.4	15.9	-10.5
kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	2.9	8.2	-5.3

# Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereichen



Vergleich der Zürcher Gemeinden; Summe der Ausprägungen «Leistungsgrenzen erreicht» und «Leistungsgrenzen überschritten»; N<sub>2009</sub>=108 (minimal)

# Pro-Kopf Verschuldung der Zürcher Gemeinden



Bruttoverschuldung pro Kopf der Gemeinden des Kantons Zürich in CHF; Quelle: EFV und BFS



# Behördenmitglieder in den Gemeinden

Anzahl Personen pro Gemeinde	Schweiz	Kanton Zürich
2009	38	35
1998	45	54

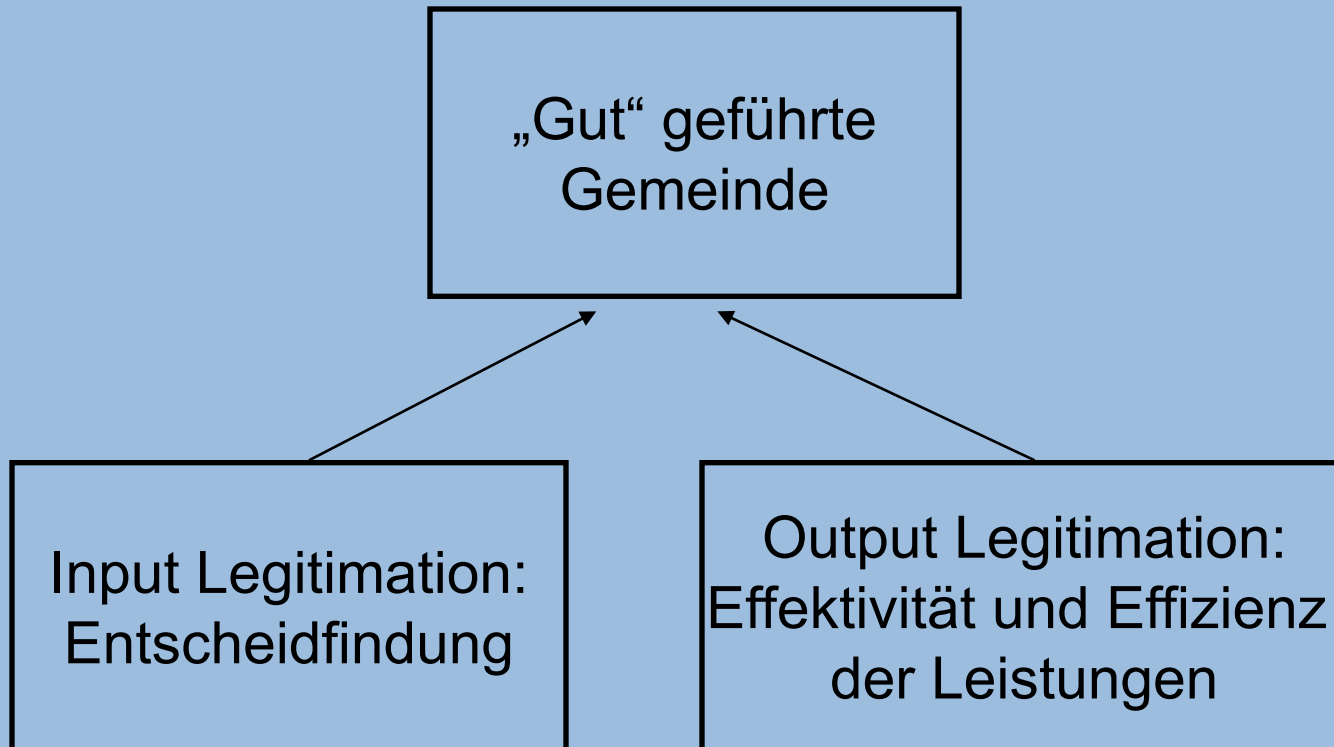
Gesamthaft rund 100'000 Personen mit politischem Amt auf kommunaler Ebene in der Schweiz!

# Schwierigkeit vakante Ämter zu besetzen

Rekrutierung der Exekutive	Schweiz (in Prozent)	Kanton ZH (in Prozent)
leicht	18	24
weder noch	32	43
schwierig	50	33

$N_{CH}=1408$ ;  $N_{ZH}=112$

# “Gut” geführte Gemeinde



# Gemeindereformen 2009/2010

## Reformen bei der Entscheidungsfindung:

Kleinere Exekutiven

CH

16% →

ZH

12% ↗

Höhere Entschädigung

65% ↗

60% ↘

## Managementreformen:

Einführung von New Public Management

5% ↘

14% ↗

## Territoriale Reformen:

Zunahme der IKZ

75% →

76% ↗

Fusion diskutiert

49% ↑

19% ↗

Fusion bereits umgesetzt

5% ↗

0% →

Fusionsprojekt

16% →

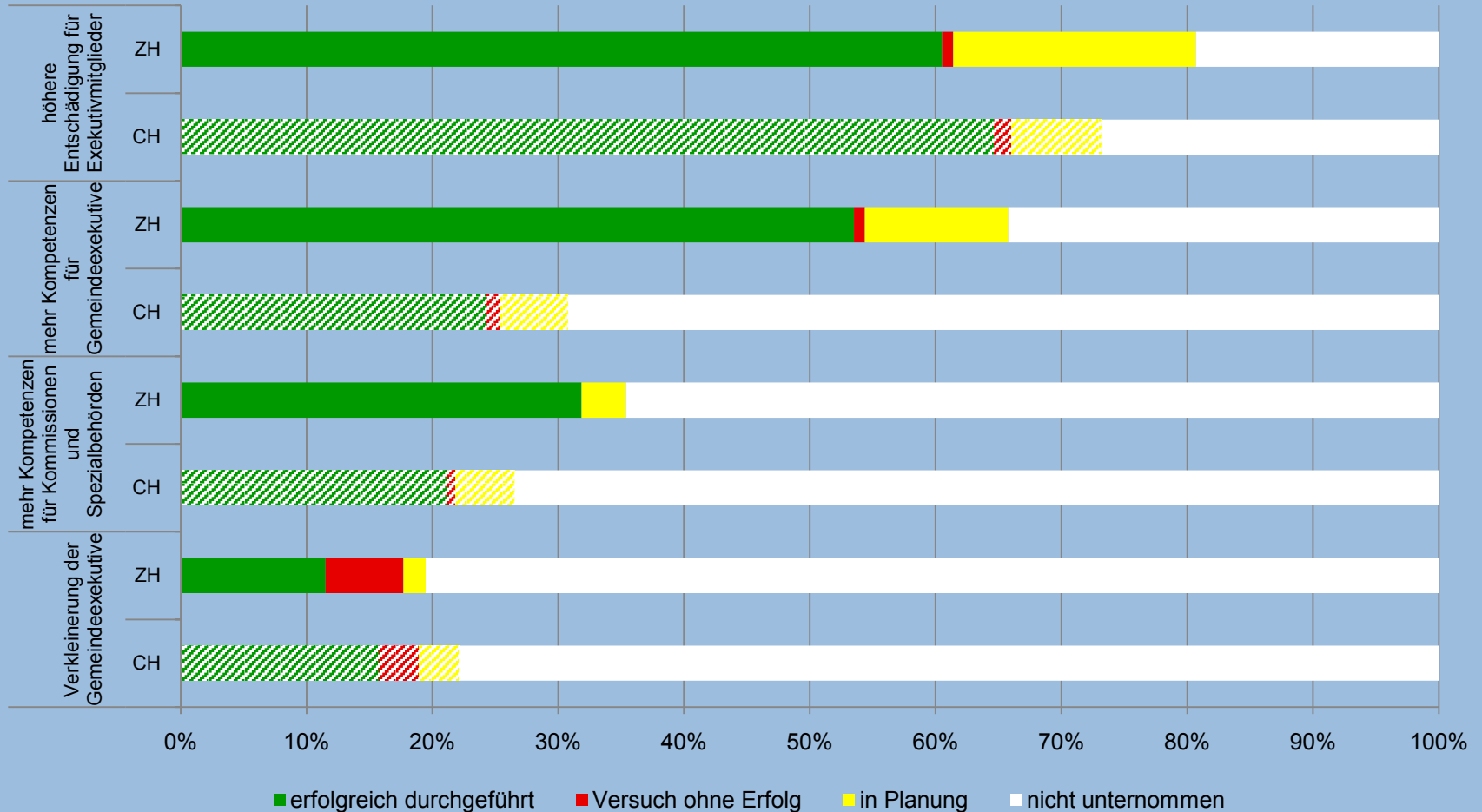
0% →

Fusion abgebrochen

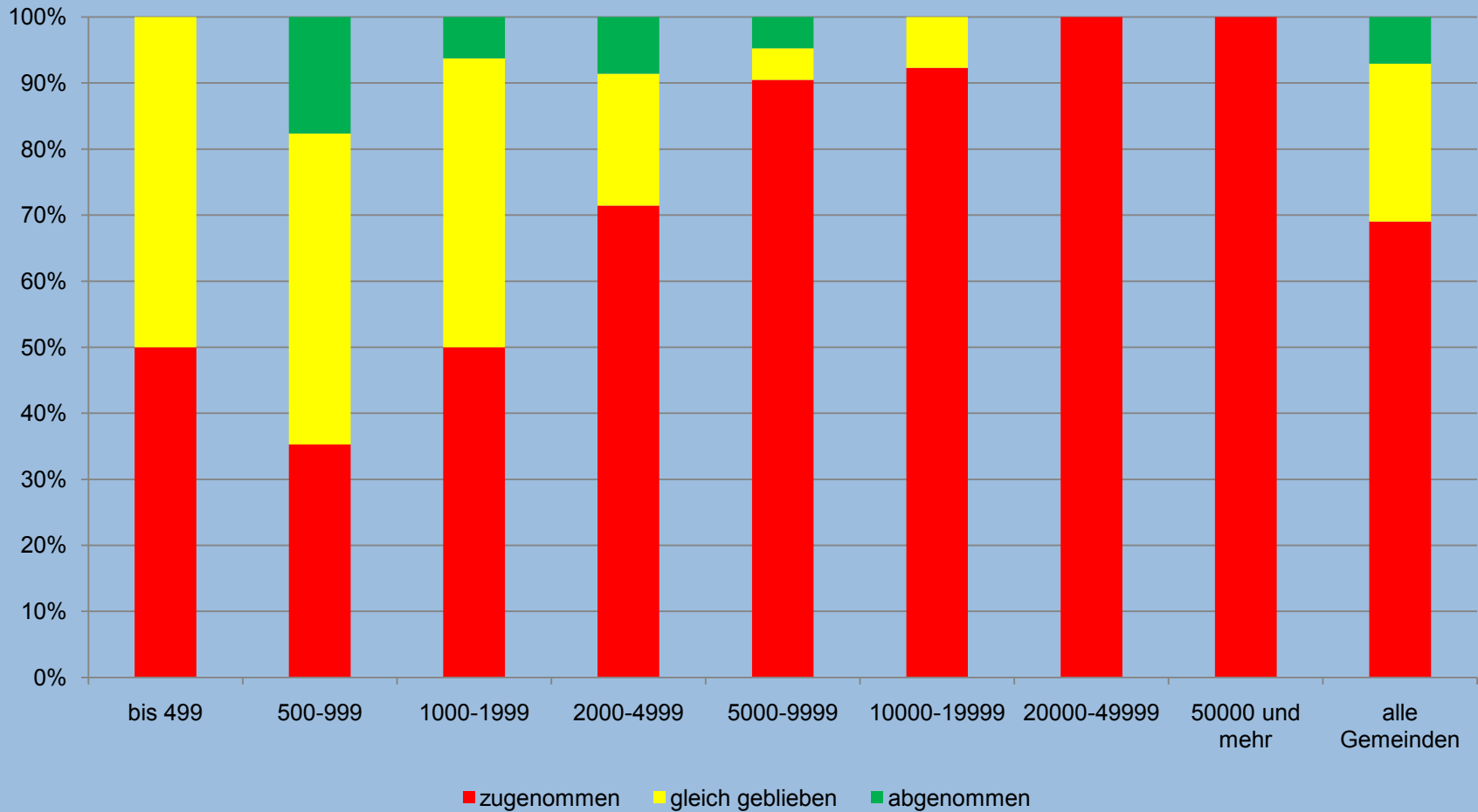
7%

2%

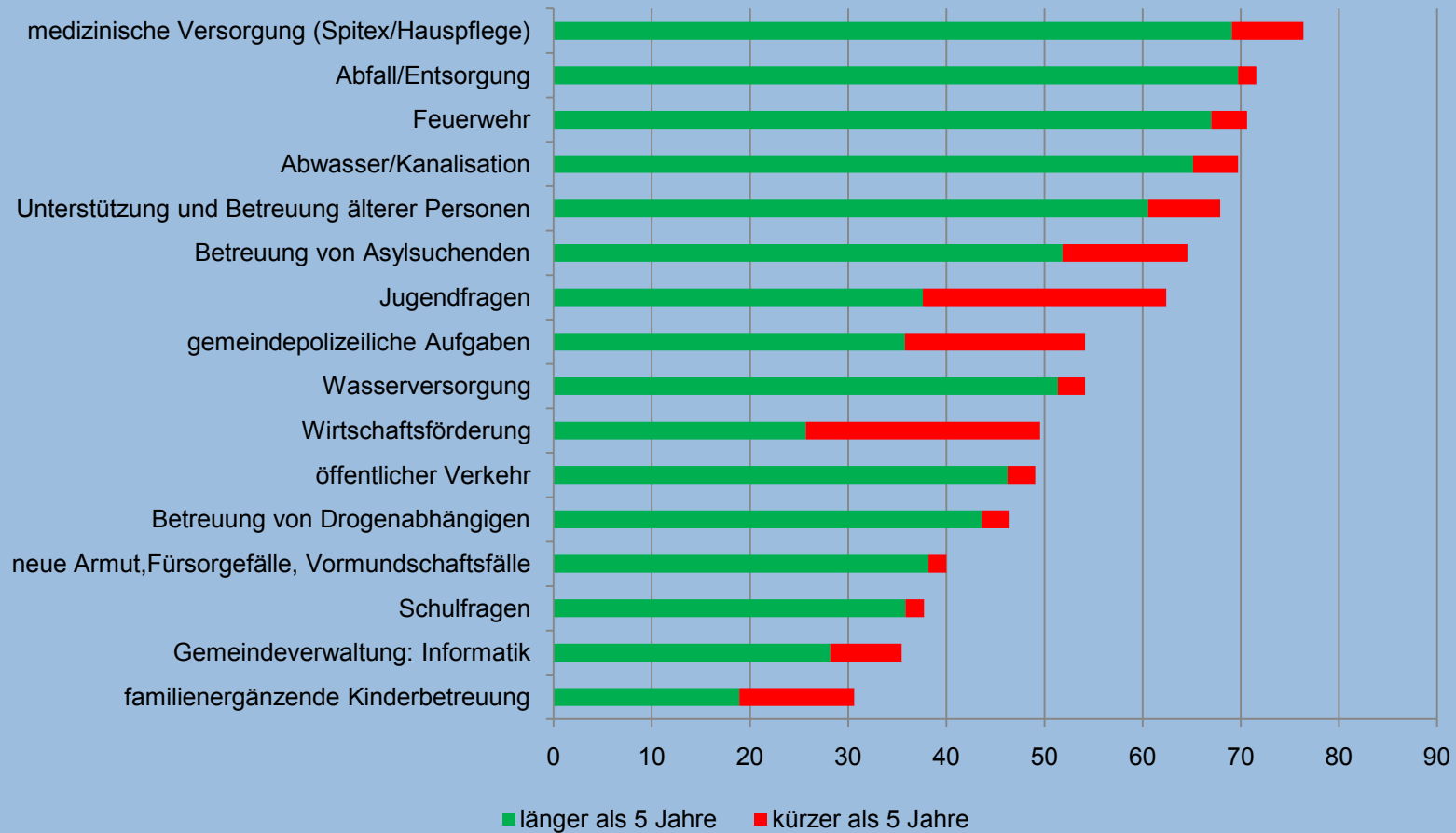
# Input-Reformen in Schweiz



# Veränderung Personalbestand ZH 2000-2010

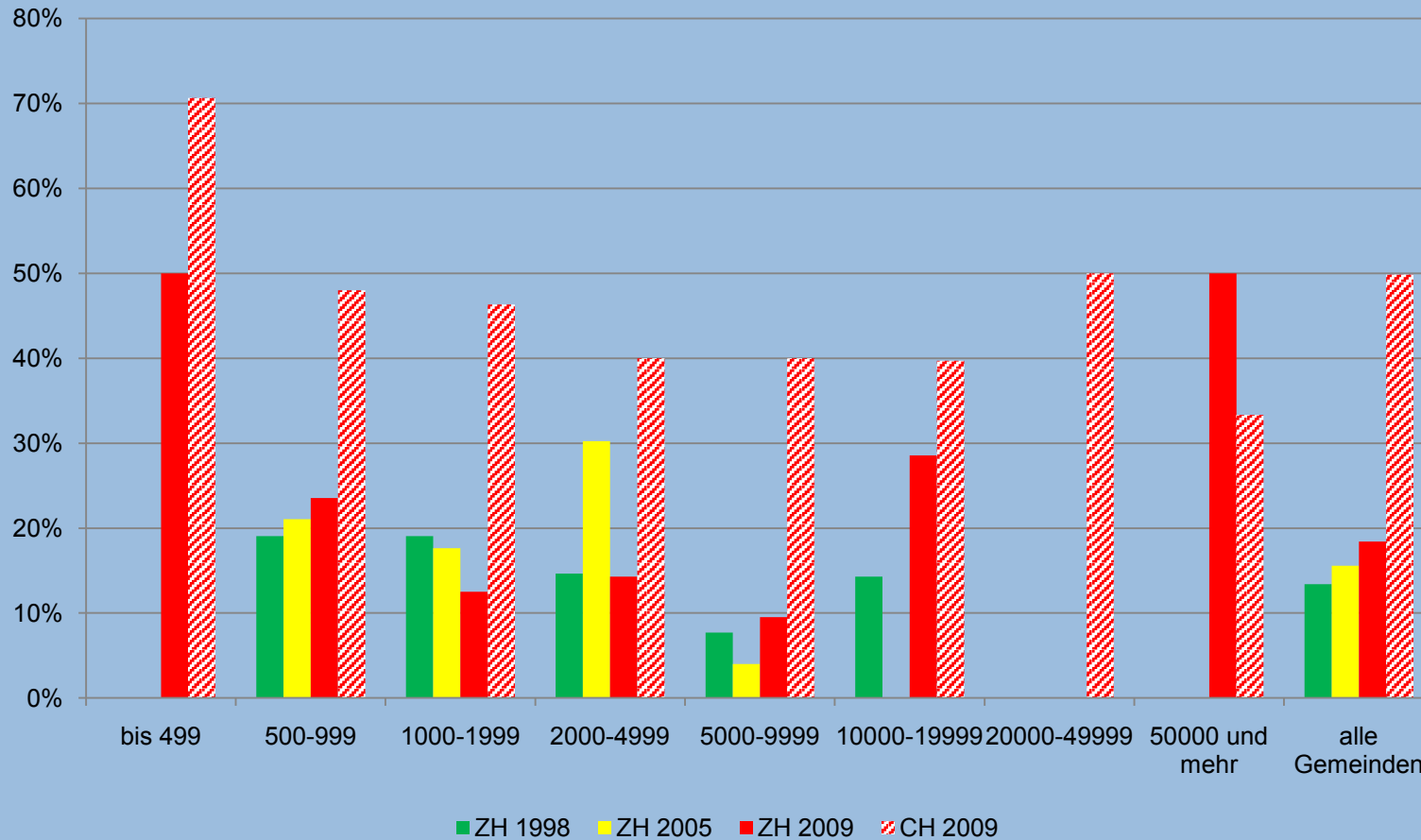


# IKZ nach Aufgabengebiet im Kanton ZH in %



N=100 (minimal)

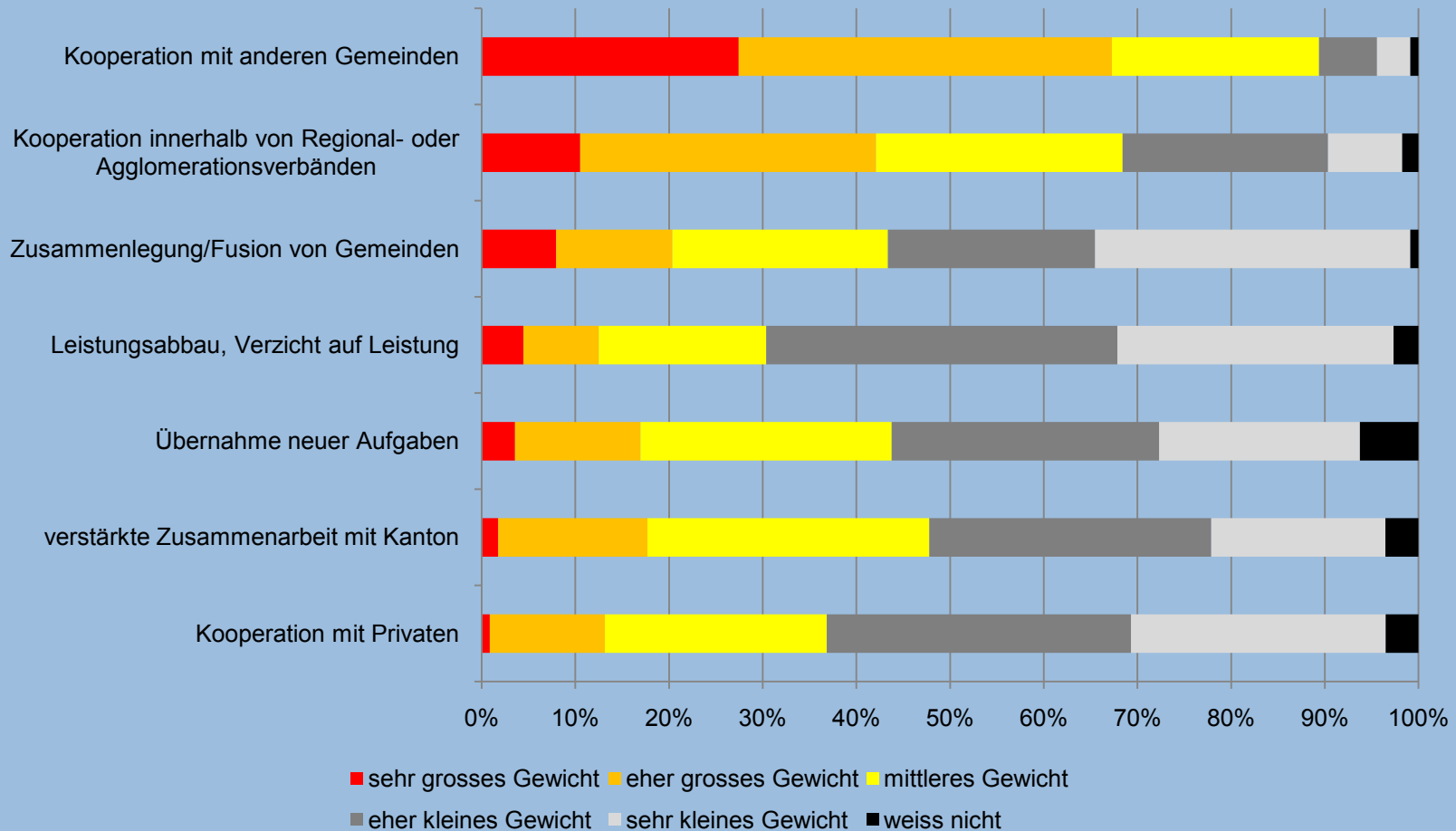
# Fusionsdiskussionen nach Gemeindegrösse



N CH<sub>2009</sub>=1497; N ZH<sub>2009</sub>=114

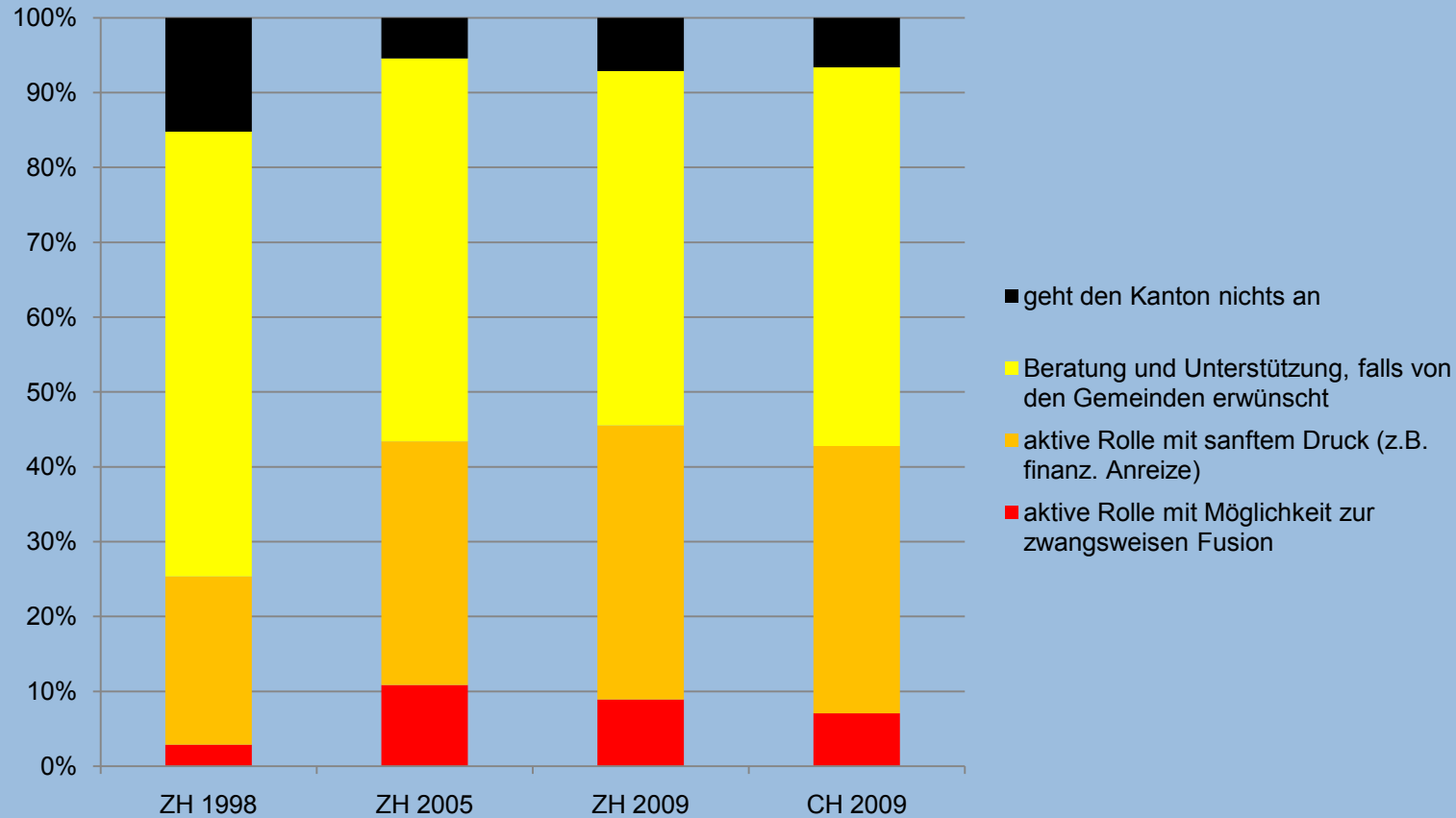


# Stellenwert von Reformen im Kanton ZH



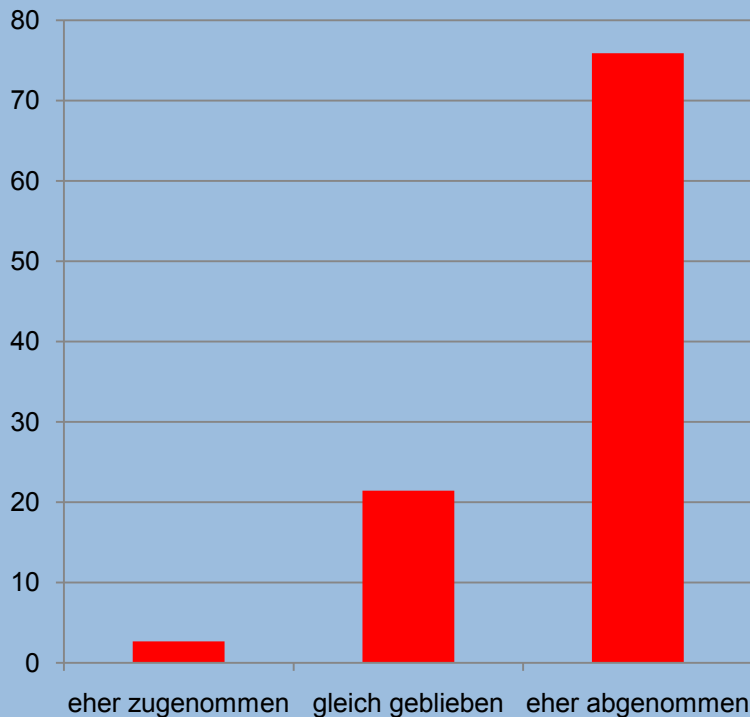
N=112 (minimal)

# Gewünschte Rolle des Kantons bei Fusionen



N ZH=112, N CH 2009=1372 (minimal)

# Wahrgenommene Gemeindeautonomie im Kanton Zürich



Einschätzung der  
Gemeindeautonomie auf  
einer Skala von 1 (überhaupt  
keine Autonomie) bis 10  
(sehr grosse Autonomie):

Mittelwert 2005: 5.9

Mittelwert 2009: 4.5

N 2005=134, N 2009 = 114

# Auslöser der realisierten Gemeindefusionen

Zu den Hauptauslösern von Gemeindefusionen bei realisierten Projekten gehören:

- > zunehmende Komplexität der Gemeindeaufgaben
- > zunehmende Aufgabenlast
- > Leistung soll gesteigert werden
- > Schwierigkeit, Behördenmitglieder zu rekrutieren
- > Unterstützungsanreize durch den Kanton

### 3 Handlungsoptionen für Territorialreformen

- > Szenario 1a: Anreizorientierter Ansatz – Hilfe zur Selbsthilfe.
- > Szenario 1b: Anreizorientierter Ansatz – Kantonale Akzentsetzung.
- > Szenario 2: Ergebnisorientierter Ansatz – Kanton gibt Gemeindestruktur vor.

Empfehlung: Fokussierung auf partizipativen Ansatz 1b

- > Hauptgrund: fehlende Notlage, höhere Akzeptanz, Probleme stellen sich im Kanton Zürich nur punktuell

# Wie der Kanton Zürich Projekte angehen sollte

- > Annahmen sollten realistisch sein.
- > Der Kanton soll von Kommunen Transparenz fordern.
- > Der Kanton hat ein Recht darauf, den Kommunen Minimalstandards vorzugeben, es gilt aber den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.
- > Anreize sollten finanzieller wie auch nicht-finanzieller Art sein.
- > Reformmix ist zweckmässig und bedürfnisgerechter.
- > Zwangsmittel sollten nur ultima ratio sein, können höchstens aus übergeordneten Gründen ausnahmsweise sinnvoll sein.

# Was die Zukunft bringt und bringen sollte

- > In der Schweiz werden wir in 15 Jahren weniger als 2000 Gemeinden haben: Grössere Städte und neu strukturierte periphere Gemeinden sind die Folge. Europaweit einmalig ist der **partizipative** Ansatz.
- > Übergeordnete Staatsebene soll **fördernd und fordernd** mitwirken.
- > Der Wandel muss **aktiv gestaltet** werden. Es braucht politische Führung (Machtpromotoren)!
- > **Kommunikation** ist zentral. Die Bevölkerung muss die Vor- und Nachteile einer Reform kennen.
- > Damit Projekt gelingt, sind sowohl die **harten Fakten** wie die **Argumente des Herzens** zu berücksichtigen!

# Literaturhinweise

**Ladner, Andreas/Horber-Papazian, Katia/Steiner, Reto/Fiechter, Julien/Jacot-Descombes, Caroline/Kaiser, Claire (2011):** Gemeinden im Wandel - Ergebnisse der fünften gesamtschweizerischen Gemeindeforschungsbefragung, Bern, Lausanne 2011 (erscheint im Dezember)

**Steiner, Reto/Kaiser, Claire (2010):** Resultate der Befragung der kantonalen Verwaltungen «Gemeindefusionen aus kantonaler Sicht», Bern 2010