

Analyse Gemeindestrukturen im Kanton Aargau

Bericht

IMPRESSUM

Herausgeberin

ZHAW School of Management and Law
Gertrudstrasse 8
8401 Winterthur
Schweiz

Institut für Verwaltungs-Management
www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm/

Projektleitung SML-IVM

Reto Steiner, stno@zhaw.ch
Achim Lang, lanh@zhaw.ch

Autoren

Achim Lang
Jörn Ege
Claire Kaiser

Januar 2025

Copyright © 2025,
ZHAW School of Management and Law

Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	3
1 Ausgangslage und Auftrag.....	4
2 Vorgehen und Methodik.....	5
2.1 Datenerhebung.....	5
2.2 Hauptsächliche Erklärungsfaktoren.....	6
3 Die Gemeindelandschaft im Kanton Aargau.....	8
3.1 Übersicht über die Gemeindelandschaft.....	8
3.2 Kantonaler Richtplan und Raumkonzept Aargau.....	8
3.3 Gemeindeaufgaben.....	9
4 Herausforderungen für die Gemeindestruktur im Kanton Aargau.....	15
4.1 Qualität des Service Public.....	15
4.2 Fachkräftemangel.....	16
4.3 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und deren Dienstleistungen.....	16
4.4 Stärkung der Gemeindeautonomie.....	18
4.5 Besetzung der Milizämter.....	19
4.6 Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit.....	19
4.7 Herausforderungen.....	20
5 Bezirke, Regionen und funktionale Verwaltungsräume.....	22
6 Unterschiedliche Gebietsstrukturen und deren Auswirkungen.....	25
6.1 Mögliche Modelle einer neuen Gemeindestruktur.....	25
6.2 Ergebnisse der Simulationen.....	27
7 Fazit und Handlungsempfehlungen.....	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Gemeindetypen und Gemeindeprofilen	14
---	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des Gemeindebestand und der durchschnittlichen Einwohnerzahl	8
Abbildung 2: Das kantonale Raumkonzept des Kantons Aargau	9
Abbildung 3: Gemeindeaufgaben im Kanton Aargau und der Schweiz (in %)	11
Abbildung 4: Gemeindetypen nach Eigenerstellung in den Aufgabenbereichen	13
Abbildung 5: Zuordnung der Gemeinden zu Regionen und Raumtypen, 2023	22
Abbildung 6: Identifikation der funktionalen IKZ-Verwaltungsräume	23
Abbildung 7: Zusammensetzung der Bezirke	24
Abbildung 8: Zuteilung der Gemeinden zu den Kernstädten und ländlichen Zentren.	26
Abbildung 9: Ergebnisse der Simulation nach Gemeindestruktur (in Prozent, Durchschnittswerte)	27
Abbildung 10: Effekte von Gemeindegrösse und Normsteuerertrag	28

1 Ausgangslage und Auftrag

Im Zuge des Entscheids über die Totalrevision des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG, SAR 171.100) wurde der Regierungsrat im Postulat *Strukturreformen Aargauer Gemeinden* eingeladen, die Stärken und Schwächen der heutigen Gemeinde- und Bezirksstrukturen des Kantons Aargau zu untersuchen und die aktuellen Entwicklungen zu funktionalen Räumen bzw. Regionalisierung in den verschiedenen Aufgabenbereichen zu prüfen. Aus diesen Prüfaufträgen sind schliesslich Überlegungen zu einer modernen Grundstruktur des Kantons anzustellen, auch im Hinblick auf Minimalanforderungen und Anreizsysteme.

Der Regierungsrat war bereit, das Postulat mit folgender Erklärung entgegenzunehmen: Der Vorstoss thematisiert die bestehenden Strukturen der Gemeinden und Bezirke im Kanton Aargau und regt an, deren Herausforderungen zu untersuchen, insbesondere auch unter dem Aspekt der funktionalen Räume und der Regionalisierung verschiedener Aufgabenbereiche, welche eine immer grössere Rolle spielen.

Der Prüfauftrag bezieht sich dabei auf zahlreiche Herausforderungen, denen sich die Gemeinden gegenübersehen. Konkret wurden in der Besprechung zur Erläuterung des Prüfauftrags vom 19. Januar 2024 folgende Herausforderungen genannt, die Gegenstand der Prüfung sein sollen:

- Qualität des Service Public
- Fachkräftemangel in den Gemeindeverwaltungen
- Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und der Dienstleistungen
- Stärkung der Gemeindeautonomie
- Schwierigkeiten, die Exekutivämter zu besetzen
- Leistungen, die eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit erfordern

Aus der Ausgangslage und den genannten Herausforderungen ergeben sich konkrete Fragestellungen für den Prüfauftrag:

1. Welche Herausforderungen weist die aktuelle Gemeindestruktur im Kanton Aargau auf?
2. Wie müsste eine ideale Gemeindelandschaft im Kanton Aargau konzipiert sein, damit
 - die Bevölkerung qualitativ gute Leistungen erhält, darunter insbesondere auch digitale Angebote,
 - Behörden und Ämter mit qualifizierten Personen besetzt und
 - gemeindeübergreifende Fragen gelöst werden.
3. Welche Instrumente sind notwendig oder zumindest hilfreich, um diese ideale Gemeindelandschaft zu erreichen (unter Bezugnahme auf die im Postulat erwähnten Minimalanforderungen bzw. Anreizsysteme)?
4. Wie sind die Bezirksstrukturen noch kompatibel mit den regionalen (Planungs)Strukturen?

Ziel des Prüfberichts ist es zu erkennen, welche Gemeindestrukturen in der Lage sind, diese wachsenden Herausforderungen zu bewältigen. Der Bericht soll eine Übersicht über die Möglichkeiten struktureller Anpassungen bieten.

2 Vorgehen und Methodik

Die Analyse der Gemeindestrukturen im Kanton Aargau und die Beantwortung der aufgeführten Fragestellungen stützt sich auf verschiedene Analyseschritte:

1. Beschreibung der Gemeinde- und Bezirksstrukturen im Kanton Aargau sowie der Herausforderungen für die Gemeinden
 - a. Überblick über die Gemeindelandschaft im Kanton Aargau
 - b. Analyse der Faktoren, die einen Einfluss auf Verwaltung und Exekutive in den Gemeinden haben
2. Grundlagen für optimierte Gemeinde- und Bezirksstrukturen
 - a. Simulationen für optimierte Gemeinde- und Bezirksstrukturen
 - b. Validierungsworkshop

Die verschiedenen Analyseschritte bauen aufeinander auf. So geben die Schritte 1a und 1b den IST-Zustand der Gemeinden und deren Herausforderungen wieder. Schritt 1b bietet zusätzlich eine regionale Optik, die nicht die Gemeinden einzeln betrachtet, sondern diese als Teil eines Netzwerks oder funktionalen Raums begreift, in dem Gemeinden in unterschiedlichen Abhängigkeiten zueinander stehen. Analyseschritte 1a und 1b münden in verschiedene Simulationen für eine optimierte Gemeindestruktur, in denen verschiedene Varianten durchgespielt werden (2a). Im Validierungsworkshop (Schritt 2b) werden die Ergebnisse der Analysen diskutiert und deren Interpretation geschärft.

Dieser Bericht hat einen umfangreichen separaten Anhang, der die Analyseschritte und Zwischenergebnisse detailliert beschreibt. Im Bericht selbst sind insbesondere für Kapitel 4 nur die wichtigsten Ergebnisse aufgeführt, um den Bericht so übersichtlich wie möglich zu gestalten.

2.1 Datenerhebung

Die Beschreibung der Gemeindestrukturen basiert auf Daten und Informationen von öffentlich zugänglichen Quellen sowie den neuesten Befragungen des Schweizer Gemeindemonitorings, welche spezifisch für den Kanton Aargau ausgewertet werden:

- Gemeindestrukturbericht¹
- Aargauer Gemeinden: Fit für die Zukunft²
- Daten Bundesamt für Statistik
- Gemeindeschreiberbefragung 2023 (GSB) der ZHAW SML und der Universität Lausanne³
- Exekutivbefragung 2023 (EB) der ZHAW SML und der Universität Lausanne⁴

Die Daten des Gemeindestrukturberichts sowie des Berichts «Aargauer Gemeinden: Fit für die Zukunft» sowie die bisher unveröffentlichten Daten aus der Gemeindeschreiberbefragung und der Exekutivbefragung wurden aufbereitet, die verschiedenen Datenquellen zusammengeführt und schliesslich analysiert.

¹ <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/dvi/dokumente/ga/gemeindezusammenarbeit/gemeindestrukturbericht-2021.pdf>

² <https://www.ag.ch/media/kanton-aargau/dvi/dokumente/ga/rechtsaufsicht/grundlagenbericht.pdf>

³ <https://www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm/forschung-und-beratung/schweizer-gemeindemonitoring/>

⁴ <https://www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm/forschung-und-beratung/schweizer-gemeindemonitoring/>

Am 18. Dezember 2024 fand ein Validierungsworkshop mit Vertretern des Kantons (Departement Volkswirtschaft und Inneres) und der Gemeinden (insbesondere der Gemeindeammänner-Vereinigung sowie dem Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber) statt, in dem die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des Berichts diskutiert und auf Plausibilität geprüft wurden.

2.2 Hauptsächliche Erklärungsfaktoren

Der Bericht berücksichtigt hauptsächlich vier verschiedene Faktoren, die Unterschiede in den erhobenen Dimensionen (Herausforderungen, Qualität Service Public, etc.) erklären können.

- Die **Einwohnerzahl** gibt die **Grösse einer Gemeinde** wieder. Das Bundesamt für Statistik (BfS) definiert die Einwohnerzahl als die Anzahl der Personen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in einem ausgewiesenen Gebiet leben. Seit 2010 umfasst die ständige Wohnbevölkerung alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz. Dazu gehören Personen mit Ausweisen B/C/L/F oder N oder EDA-Ausweis. Aufgrund der schiefen Verteilung (es gibt viele kleine Gemeinden, aber wenige grosse) wird diese Variable in der Analyse oft transformiert (logarithmiert). Die verwendeten Daten stammen aus dem Jahr 2023.
- Die **Arbeitslosenquote** gibt die **soziale und wirtschaftliche Situation der Bevölkerung** in einer Gemeinde an. Sie wird berechnet als Verhältnis der Anzahl der Arbeitslosen und der Einwohnerzahl. Die Arbeitslosen umfassen alle bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum registrierten Personen, die keine Stelle haben und sofort vermittelbar sind, unabhängig davon, ob sie eine Arbeitslosenentschädigung beziehen oder nicht. Aufgrund der besseren Datenverfügbarkeit ist dieses Mass der Sozialhilfequote (bei der für Gemeinden mit 1-4 Dossiers aus Datenschutzgründen keine Quoten zugewiesen werden) vorzuziehen. Die verwendeten Daten stammen aus dem Jahr 2023.
- Der **Normsteuerertrag** (pro Einwohnerin und Einwohner) gibt die **Ressourcenstärke** einer Gemeinde wieder. Er ist in § 5 des Finanzausgleichsgesetzes festgelegt und wird berechnet aus der Summe der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen inklusive Quellensteuern (unter Anwendung des durchschnittlichen Steuerfusses), des Gemeindeanteils der Steuern der juristischen Personen, des Gemeindeanteils an der Grundstückgewinnsteuer und des Gemeindeanteils an den Erbschafts- und Schenkungssteuern (siehe Gemeindestrukturbericht 2021). Die verwendeten Daten stammen aus dem Jahr 2022.
- Die **Gemeindetypologie** ist Teil des Raumkonzepts des Kantons Aargau und orientiert sich an der bisherigen Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung. Diese Gemeindetypen stehen für unterschiedliche Rollen der Gemeinden:
 - **KERNSTÄDTE** sind die kantonalen Hauptzentren. Sie umfassen den funktional zusammenhängenden Siedlungsraum. Sie sind Standorte zentraler Einrichtungen und Knotenpunkte des übergeordneten Verkehrsnetzes.
 - **LÄNDLICHE ZENTREN** sind Stützpunkte regionaler Einrichtungen. Sie arbeiten grenzüberschreitend zusammen und werden mit den benachbarten Zentren verkehrlich gut verbunden.
 - **URBANE ENTWICKLUNGSRÄUME** umfassen neben den Kernstädten ihre unmittelbare, dicht besiedelte Nachbarschaft. Sie sind Teil von Agglomerationen.

- LÄNDLICHE ENTWICKLUNGSRÄUME umfassen die Landgemeinden und Agglomerationsgemeinden ausserhalb der urbanen Räume. Sie sichern die Grundversorgung im ländlichen Raum.
- LÄNDLICHE ENTWICKLUNGSACHSEN verbinden den ländlichen Raum mit den Zentren und Agglomerationen. Die Siedlungsentwicklung wird an gut erreichbaren Standorten der wichtigen kantonalen Verkehrsachsen gefördert.

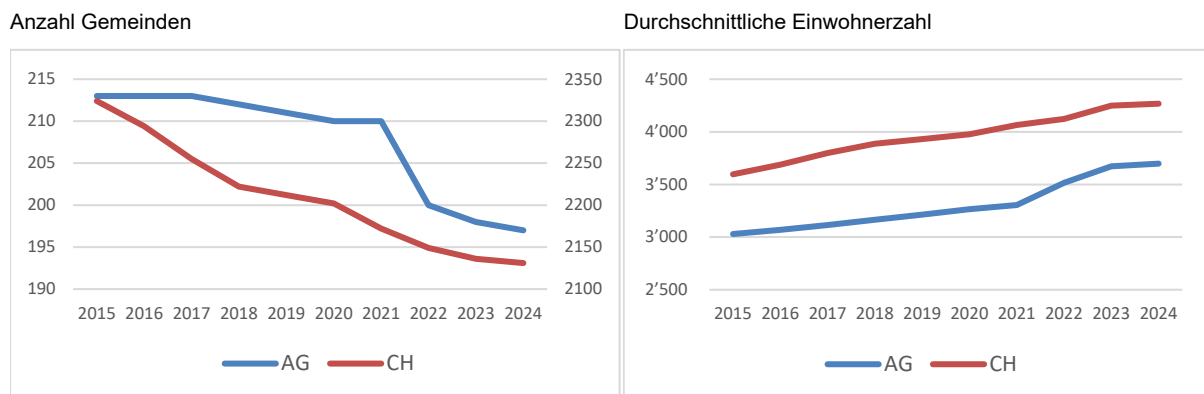
Zusätzliche Erklärungsfaktoren (wie zum Beispiel die Frage, ob eine Aufgabe in Eigenerstellung erbracht wird) werden nach Bedarf herangezogen.

3 Die Gemeindelandschaft im Kanton Aargau

3.1 Übersicht über die Gemeindelandschaft

Die Schweiz verfügt über eine sehr heterogene und kleinstrukturierte Gemeindelandschaft, welche sich im Vergleich zu anderen Ländern als ziemlich stabil erwiesen hat. Zwischen 1850 und 1990 sank die Zahl der Gemeinden von 3'203 auf 3'021. In den vergangenen Jahrzehnten ist ein massiver Anstieg an Gemeindefusionen zu beobachten: Im Jahr 2012 zählt die Schweiz noch 2'485 Gemeinden (Stand: 1. April 2012), d. h. innerhalb der vergangenen drei Jahrzehnte (1990 bis 2012) verschwanden mehr als 500 Gemeinden. In den letzten zehn Jahren hat sich der Gemeindebestand in der Schweiz und im Kanton Aargau weiter verringert. Gab es 2015 (Stand: 1. April 2015) in der Schweiz noch 2324 Gemeinden, so hat die Anzahl an Gemeinden auf 2131 im Jahr 2024 abgenommen. Im Kanton Aargau hat sich der Gemeindebestand ebenfalls signifikant verringert. Bestanden im Jahr 2015 noch 213 Gemeinden, so hat sich die Anzahl zehn Jahre später auf 197 Gemeinden vermindert (Stand: 1. April 2024). Besonders die Grossfusion von acht Gemeinden zur Gemeinde Zurzach hat den Gemeindebestand stark schrumpfen lassen. Ansonsten ist die Fusionstätigkeit im Kanton Aargau weniger stark ausgeprägt als in der übrigen Schweiz (Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung des Gemeindebestand und der durchschnittlichen Einwohnerzahl



Die Reduktion des Gemeindebestands führt zusammen mit dem Bevölkerungswachstum zu einer stetigen Zunahme der durchschnittlichen Einwohnerzahl. Lag die durchschnittliche Einwohnerzahl einer Gemeinde Anfang 2015 noch bei 3'069 im Kanton Aargau (3'597 in der übrigen Schweiz) so erhöhte sich diese auf 3'698 Anfang des Jahres 2024 (4'267 in der übrigen Schweiz).

3.2 Kantonaler Richtplan und Raumkonzept Aargau

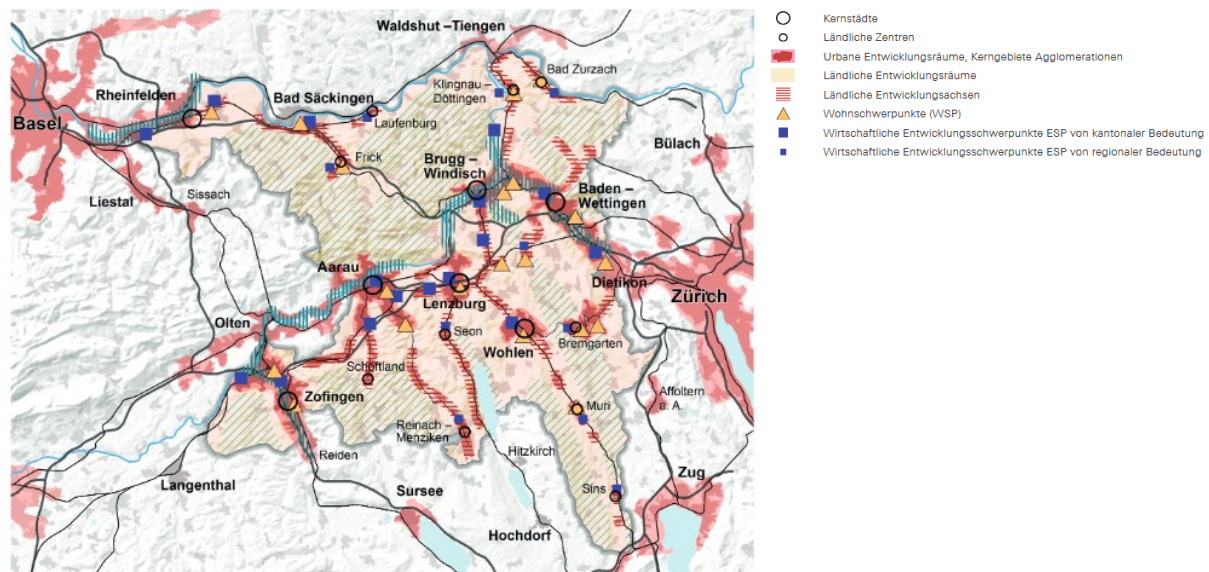
Der kantonale Richtplan dient dazu, Leitlinien für die übergeordneten räumlichen Zielsetzungen und Planungsgrundsätze festzulegen. Die Raumentwicklung hat den Zweck, die Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abzustimmen. Der Richtplan ist behördenverbildlich für den Kanton, die Regionalverbände, die Gemeinden sowie weitere Träger öffentlicher Aufgaben.

Der kantonale Richtplan des Kantons Aargau ist das zentrale Koordinations- und Führungsinstrument für die räumliche Entwicklung im Aargau. Mit dem Richtplan sichert der Kanton Aargau den haushälterischen Umgang mit dem Boden und steuert die weitsichtige Besiedlung seines Kantonsgebiets. Der

Richtplan zeigt, wie die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt sind.⁵

Der Richtplan besteht aus dem Richtplantext mit den Richtplan-Teilkarten und aus der Richtplan-Gesamtkarte. Die Richtplan-Gesamtkarte zeigt die raumwirksamen Festlegungen und Vorhaben aus allen Sachbereichen.⁶ Der Richtplan wird laufend den erfolgten Änderungsbeschlüssen des Grossen Rats und Regierungsrats angepasst.⁷

Abbildung 2: Das kantonale Raumkonzept des Kantons Aargau



Quelle: <https://www.ag.ch/de/verwaltung/bvu/raumentwicklung/grundlagen-und-kantonplanung/richtplan>

Das kantonale Raumkonzept des Kantons Aargau ist ein zentraler Bestandteil des kantonalen Richtplans und legt die angestrebte räumliche Entwicklung im Aargau fest (Abbildung 2). Es definiert die Grundzüge der räumlichen Entwicklung im Kanton Aargau und bezeichnet funktionale Räume mit unterschiedlichen, ihren Potenzialen entsprechenden Nutzungs- und Entwicklungsprioritäten. Das Raumkonzept orientiert sich einerseits an der bisherigen Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung und bildet andererseits die gemeinsame Basis der anzustrebenden gesamträumlichen Entwicklung. Die kantonale Richtplanung und die kommunale Nutzungsplanung müssen mit dem Raumkonzept übereinstimmen.

Standortentscheide und Investitionen in öffentliche Bauten und Anlagen sowie die Koordination und Zusammenarbeit (zwischen Gemeinden, mit Nachbarkantonen und dem Bund) werden mit dem Raumkonzept abgestimmt.

3.3 Gemeindeaufgaben

Die Gemeinden sind in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen tätig. Dabei wird zwischen übertragenen Aufgaben auf der einen Seite und Aufgaben mit eigenem Wirkungsbereich auf der anderen Seite unterschieden. Bei den übertragenen Aufgaben werden die Gemeinden durch den Bund bzw. den Kanton mit deren Erfüllung beauftragt. Hier sind die Gemeinden an Vorgaben und Richtlinien gebunden und

⁵ <https://www.ag.ch/de/verwaltung/bvu/raumentwicklung/grundlagen-und-kantonplanung/richtplan>

⁶ <https://www.ag.ch/de/verwaltung/bvu/raumentwicklung/grundlagen-und-kantonplanung/richtplan/richtplan-gesamtkarte>

⁷ <https://www.ag.ch/de/verwaltung/bvu/raumentwicklung/grundlagen-und-kantonplanung/richtplan>

verfügen entsprechend über einen geringen Handlungsspielraum. Vom Bund übertragene Aufgaben erfüllen die Gemeinden beispielsweise beim Gewässerschutz, bei der Lebensmittelpolizei oder beim Zivildienst. Um eine vom Kanton übertragene Aufgabe handelt es sich beim Schulwesen. Andere Aufgaben und Tätigkeiten nehmen die Gemeinden von sich aus wahr. Bei diesen eigenen Aufgaben ist ihr Handlungsspielraum entsprechend grösser (Steiner & Kaiser 2013).

Der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden liegt das Subsidiaritätsprinzip zugrunde, welches im Grundsatz fordert, dass Aufgaben innerhalb des Staatsgefüges auf möglichst tiefer Ebene erfüllt werden. Die zurzeit bestehende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden folgt diesem Prinzip. Sie hat sich jedoch auch historisch entwickelt und ist Folge politischer Kräfteverhältnisse, weshalb nicht von einer konsequenten Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips gesprochen werden kann. Entsprechend sind die Aufgabenzuteilungen kantonale unterschiedlich geregelt (Steiner & Kaiser 2013).

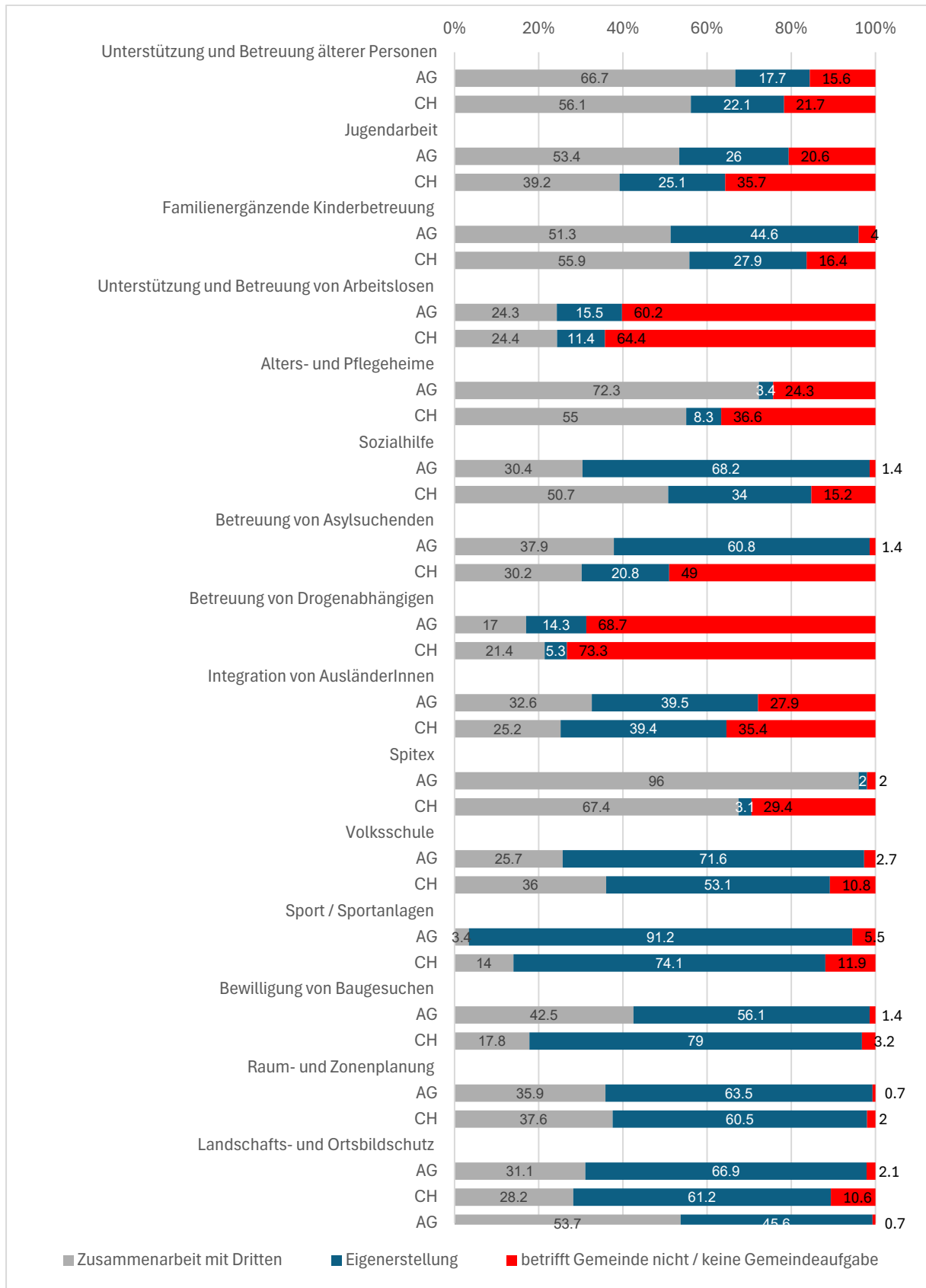
Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Gemeindeaufgaben im Kanton Aargau und auch über die Art der Aufgabenerfüllung. Dabei wird in Eigenerstellung unterschieden. Aus der Abbildung lässt sich ableiten, dass die Aufgabe «Unterstützung und Betreuung älterer Personen» von 84.4% der Aargauer Gemeinden als Gemeindeaufgabe angesehen wird. 15.6% der Aargauer Gemeinde geben an, dass es die Gemeinde nicht betrifft oder keine Gemeindeaufgabe ist. 17.7.% der Gemeinden geben zudem an, dass dieser Aufgabenbereich durch die Gemeindeverwaltung abgedeckt wird und nicht an einen Gemeindeverband oder einen privaten Anbieter ausgelagert wurde.

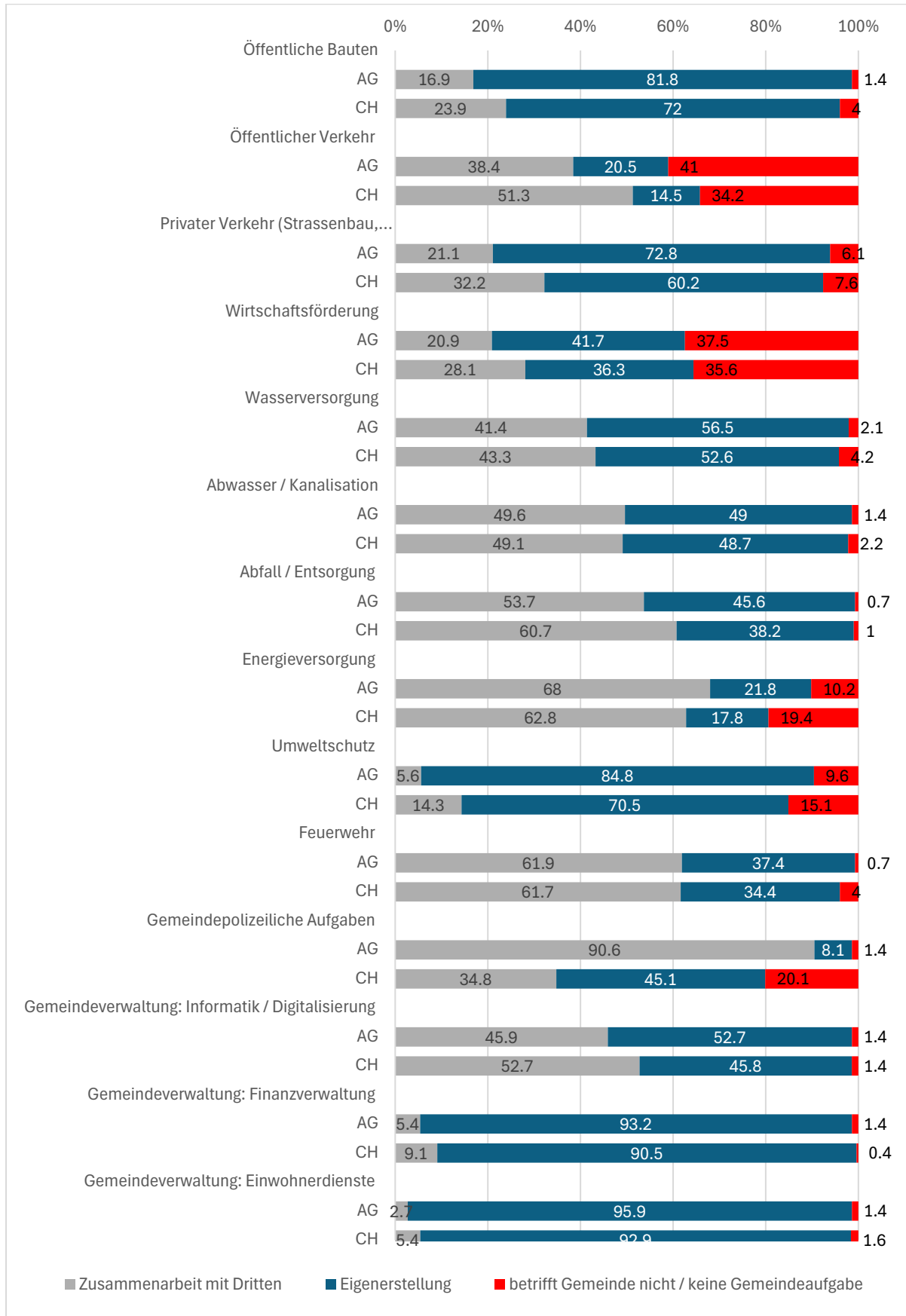
Aus der Abbildung 3 wird auch ersichtlich, dass die Raum- und Zonenplanung von 99.4% der Aargauer Gemeinden als Gemeindeaufgabe identifiziert wird. Von diesen Gemeinden geben 63.5% an, die Raum- und Zonenplanung in Eigenerstellung zu erbringen, diese Aufgabe also nicht an eine interkommunale Zusammenarbeit oder einen Drittanbieter ausgelagert zu haben.

Es wird deutlich, dass dieses Aufgabenspektrum überwiegend als Gemeindeaufgaben angesehen wird. Lediglich die Betreuung von Drogenabhängigen sowie die Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen wird mehrheitlich nicht als Gemeindeaufgabe betrachtet.

Von den genuinen Gemeindeaufgaben werden jedoch nur etwas mehr als die Hälfte von den Gemeinden in Eigenerstellung erbracht, etwas weniger als die Hälfte in Zusammenarbeit mit Dritten. Somit sind noch weitere Zusammenarbeiten mit anderen Gemeinden oder privatrechtlichen Organisationen theoretisch möglich, doch ist das bestehende Netzwerk aus Zusammenarbeiten bereits sehr dicht und von einer hohen Komplexität geprägt (siehe Kapitel 5).

Abbildung 3: Gemeindeaufgaben im Kanton Aargau und der Schweiz (in %)



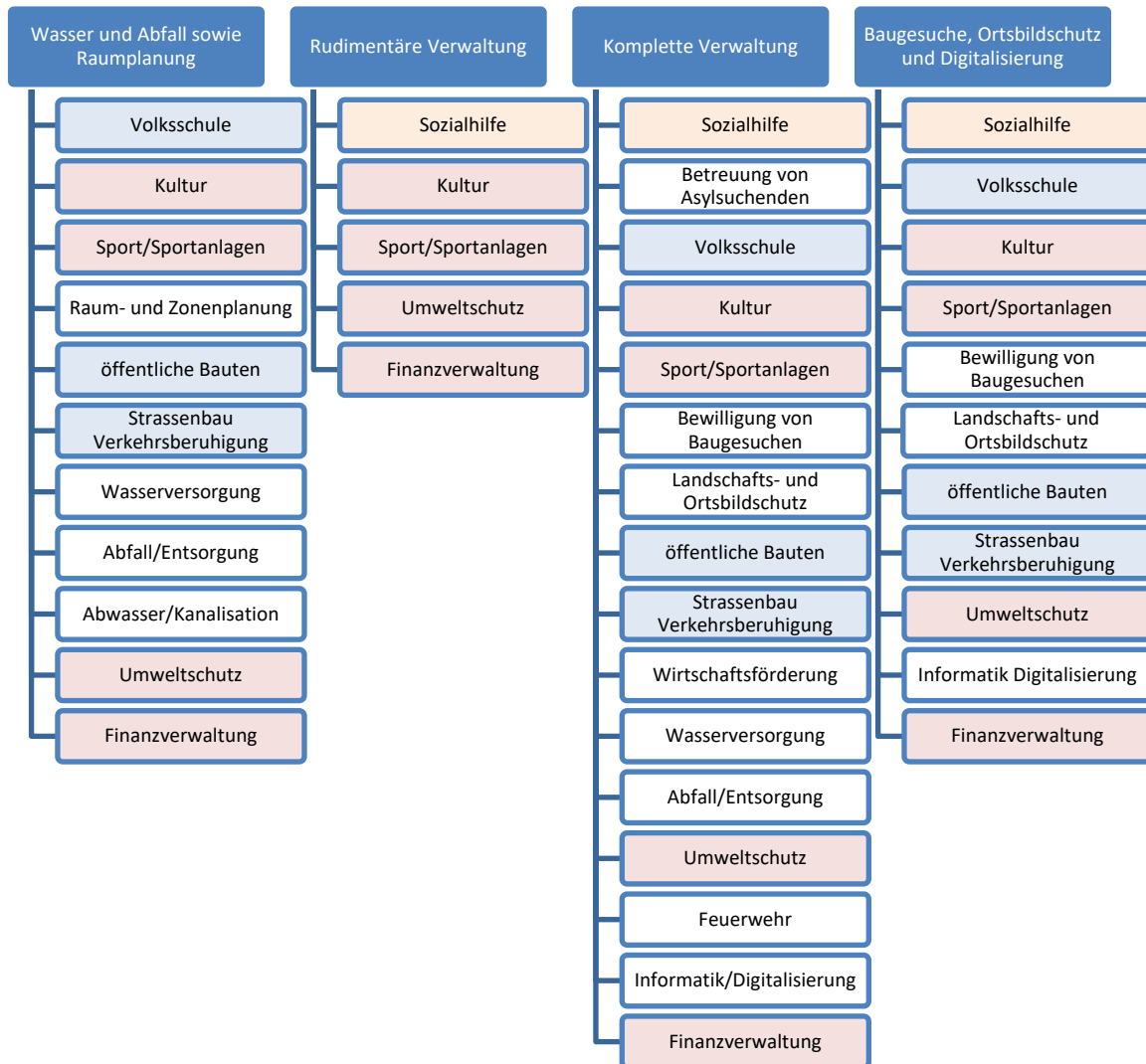


Bei der Aufgabenerledigung gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeinden im Kanton Aargau. Manche Aufgabenbereiche werden überwiegend in Eigenerstellung bearbeitet, andere dagegen wurden mehrheitlich ausgelagert. Es stellt sich dabei die Frage, ob es typische Gemeindeprofile hinsichtlich der Eigenerstellung gibt oder anders formuliert: gibt es Gemeinden, die sich bei der Aufgabenerfüllung ähnlich sind.

Ausgehend von dieser Aufgabenzuteilung und der Art der Aufgabenerbringung wurde ermittelt, ob typische Gemeindeprofile vorliegen, d.h. ob viele Gemeinden gleiche oder ähnlich in der Eigenerstellung aufgestellt sind (Abbildung 4). Grundlage der Berechnung ist eine Clusteranalyse. Einige Gemeindeaufgaben finden sich in allen vier Gemeindeprofilen. Dazu gehören Kultur, Sport und Sportanlagen sowie Umweltschutz, Finanzverwaltung und in den meisten Fällen auch die Sozialhilfe:

- Das Profil «rudimentäre Verwaltung» (N=26) deckt lediglich die oben genannten «universellen» Gemeindeaufgaben ab.

Abbildung 4: Gemeindetypen nach Eigenerstellung in den Aufgabenbereichen



In den anderen drei Profilen gibt es ebenfalls einige Gemeinsamkeiten. So beinhalten diese die Aufgabenbereiche Volksschule, Strassenbau und öffentliche Bauten.

- Das Profil «Wasser und Abfall sowie Raumplanung» (N=44) enthält neben den bereits erwähnten anderen Aufgabenbereich die Aufgaben wie Wasserversorgung, Abwasser, Abfall, sowie die Raum- und Zonenplanung.
- Das Profil «komplette Verwaltung» (N=26) umfasst alle Aufgaben, die als Gemeindeaufgaben genannt und zum grossen Teil auch von den Gemeinden in Eigenerstellung erbracht werden.
- Profil «Baugesuche, Ortsbildschutz und Digitalisierung» (N=50): dieses Profil unterscheidet sich in einigen wenigen Aufgabenbereichen vom Profil «Infrastruktur und Werke». Im Gegensatz zu diesem Profil werden die Infrastrukturaufgaben Wasserversorgung, Abwasser und Abfall nicht in Eigenerstellung erbracht. Dafür sind jedoch Baugesuche und Informatik in-house angesiedelt.

Bringt man nun die Gemeindetypologie und die Gemeindeprofile zusammen, erkennt man, dass die Gemeindetypen (Kernstädte, ländliche Zentren, etc.) auch typische Aufgabenprofile haben. Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen können mehrheitlich dem Profil «Informatik und Baugesuche» zugeordnet werden. Gemeinden in ländlichen Entwicklungsräumen dagegen finden sich überwiegend in den Profilen «Infrastruktur und Werke» und «Rudimentäre Verwaltung». Besonders auffällig ist, dass von den 26 Gemeinden im Profil «Rudimentäre Verwaltung» 19 Gemeinden in ländlichen Entwicklungsräumen sind. Kernstädte und ländliche Zentren verteilen sich mehrheitlich auf die Profile «Informatik und Baugesuche» und «Komplette Verwaltung», ebenso die urbanen Gemeinden, bei denen besonders der Anteil Gemeinden mit «Kompletter Verwaltung» deutlich über dem zu erwartenden Wert liegt. Somit haben die Zentren tendenziell komplexere Aufgabenprofile als die ländlichen Gemeinden.

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Gemeindetypen und Gemeindeprofilen

Gemeindetypologie	Gemeindeprofil				N
	Wasser und Abfall sowie Raumplanung	Rudimentäre Verwaltung	Komplette Verwaltung	Baugesuche, Ortsbildschutz und Digitalisierung	
Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen	8	4	3	15	30
Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum	26	19	11	17	73
Kernstädte/Zentren	1	0	3	5	9
Ländliche Zentren	2	1	3	5	11
Urbane Gemeinden	7	2	6	8	23
	44	26	26	50	146

Anmerkung: 146 Gemeinden haben bei den Fragen zu den Gemeindeaufgaben in der Gemeindeschreiberbefragung geantwortet.

4 Herausforderungen für die Gemeindestruktur im Kanton Aargau

Die folgenden Unterkapitel beleuchten verschiedene Herausforderungen der Gemeindestrukturen im Aargau. Dabei werden die wichtigsten Ergebnisse der umfangreichen Analysen stark zusammengefasst. Die detaillierten Auswertungen finden sich im separaten Anhang.

4.1 Qualität des Service Public

Die Ansprüche an staatliche Leistungen steigen, während Gemeinden zunehmend Schwierigkeiten haben, die Qualität ihrer Leistungen sicherzustellen. Dabei sind aber nicht alle Gemeinden und alle Bereiche gleich betroffen. Für eine mögliche Lösungsfindung ist zuerst eine zielgerichtete Problemanalyse der Qualität des Service Public wichtig, in dessen Rahmen identifiziert werden kann, bei welchen Gemeindeaufgaben die Leistungsgrenzen in Aargauer Gemeinden erreicht werden. **Daher wird betrachtet, ob Leistungsgrenzen in 32 Aufgabenbereichen** (entnommen der Gemeindeschreiberbefragung) **in Sicht, erreicht oder sogar überschritten sind.**

Die Ergebnisse der Befragung und der Analyse sind detailliert und umfangreich im separaten Anhang dargestellt. Sie zeigen, dass insbesondere bei vier Themen die Leistungsgrenzen in Sicht sind:

- der Betreuung von Asylsuchenden,
- der Bewilligung von Baugesuchen,
- der Sozialhilfe und
- der **Gemeindeverwaltung als Ganzes.**

Bei allen vier Aufgaben liegen die Aargauer Gemeinden über dem Mittelwert der Restschweiz. Die Betreuung von Asylsuchenden ist der Leistungsbereich, in dem Aargauer Gemeinden ihre Leistungsgrenzen zunehmend erreicht sehen. Die Aargauer Gemeinden sind, nach denen in Zürich und Schwyz diejenigen, die auf einer Skala von 1 bis 4 die adäquate Betreuung von Asylsuchenden als besonders problematisch ansehen. In den anderen drei Bereichen liegen die Werte des Aargaus wesentlich niedriger, um den Wert 2. Dort sind die Leistungsgrenzen allerdings bereits «in Sicht». Vor allem in den Bereichen Sozialhilfe und bei der Bewilligung von Baugesuchen stehen Gemeinden im Aargau stärker unter Druck als in anderen Kantonen.

Warum werden die Leistungsgrenzen in manchen Gemeinden eher erreicht als in anderen? Unsere Analyse hebt vier wichtige Faktoren hervor:

- Je **grösser** eine Gemeinde, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie ihre Leistungsgrenzen erreicht. Bei der Wasserversorgung ist dieser Zusammenhang allerdings umgekehrt. Hier stossen kleinere Gemeinden schneller an ihre Leistungsgrenzen. Insgesamt gesehen gilt, dass wenn Leistungsgrenzen erreicht werden, dann tendieren Gemeinden eher dazu, diese Leistung in einer anderen Organisationsform (z.B. IKZ) zu erbringen. Aus diesem Grund sehen grössere Gemeinden eher Leistungsgrenzen.
- Der **Normsteuerertrag** hat den erwarteten negativen Effekt auf das Erreichen der Leistungsgrenzen. Je mehr Steuereinnahmen, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Grenzen erreicht werden. Signifikant ist dieser Zusammenhang aber nur in sechs Bereichen.
- Die **Arbeitslosenquote** erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die LG erreicht werden. Dies zeigt sich bei der Integration von Ausländer/-innen, der Betreuung von Drogenabhängigen, der Wirtschaftsförderung, der Wasserversorgung und dem privaten Verkehr.

Schliesslich wurde untersucht, ob die Leistungsgrenzen eher von Gemeinden eines bestimmten Typs erreicht werden. Die Ergebnisse zeigen, dass vor allem **«Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen»** überdurchschnittlich häufiger an ihre Leistungsgrenzen stossen. **«Ländliche Zentren»** hingegen schneiden bei dieser Betrachtung gut ab, wohingegen sich bei **«Kernstädte/ Zentren»** eher ein gemischtes Bild zeigt. Dieser Gemeindetyp scheint besonders bei den im Aargau verhältnismässig problematischen Aufgabenbereichen Vorteile zu haben. Bei den im Aargau weniger problematischen Aufgaben kommt diese Art von Gemeinde aber tendenziell eher an ihre Grenzen.

4.2 Fachkräftemangel

Fachkräftemangel ist eine zentrale Herausforderung unserer Zeit. Dies betrifft sowohl den privaten als auch den öffentlichen Sektor. Laut Gemeindestrukturbericht (2021) des Kantons Aargau zeigen einige Gemeinden «Mühe, in einem ausgetrockneten Arbeitsmarkt gut qualifiziertes Verwaltungspersonal zu rekrutieren». Daher wird hier die Relevanz der Herausforderung «Fachkräftemangel» in Aargauer Gemeinden und im kantonalen Vergleich betrachtet. Auch wird untersucht, ob sich die Wichtigkeit des Fachkräftemangels nach Gemeindegrösse, Ressourcenstärke, Arbeitslosigkeit, Nettoverschuldung und Gemeindetyp unterscheidet.

Die vorliegende Analyse bestätigt den Befund, dass es den Gemeinden im Aargau schwerfällt, gut qualifiziertes Verwaltungspersonal zu rekrutieren. Fachkräftemangel wird als die viertwichtigste Herausforderung in Aargauer Gemeinden genannt. Die Werte der Aargauer Gemeinden liegen über dem Durchschnitt der Restschweiz, wobei sich insgesamt zeigt, dass insbesondere Deutschschweizer Gemeinden vom Fachkräftemangel betroffen sind.

Die Ergebnisse zeigen weiter, dass es in Aargauer Gemeinden **einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Fachkräftemangel gibt** - selbst, wenn die Faktoren wie Ressourcenstärke und Arbeitslosigkeit konstant gehalten werden

Diese Befunde legen nahe, dass die **Art der Gemeinde** eine Rolle für die unterschiedliche Wichtigkeit des Fachkräftemangels spielen könnte. Wie eine Unterscheidung nach Gemeindetypologie zeigt, sehen vor allem Kernstädte/Zentren und urbane Gemeinden im Aargau den Fachkräftemangel als wichtige Herausforderung an. Ländlich geprägte Gemeinden hingegen sind weniger betroffen, wobei der Fachkräftemangel auch dort durchaus als Herausforderung wahrgenommen wird. Somit ist offensichtlich, dass Gemeindetypen, in denen die Leistungserbringung überwiegend in Eigenerstellung erbracht wird, eher Fachkräftemangel als Herausforderung ansehen, als Gemeinden, die einen signifikanten Anteil ihres Aufgabenportfolios ausgelagert haben.⁸ Es muss daher betont werden, dass kleine Gemeinden die Herausforderungen im Bereich des Fachkräftemangels nicht gut einschätzen können, da sie nur noch wenige Leistungen in Eigenerstellung erbringen und somit mit dem Problem der Fachkräfterekrutierung nur selten direkt konfrontiert sind.

4.3 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und deren Dienstleistungen

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen wird immer wichtiger, um dem Anspruch der Bürgerinnen und Bürger nach einem einfacheren und flexibleren Zugang zu staatlichen Leistungen nachzukommen. Digitalisierung wird von Aargauer Gemeinden als **drittwichtigste gesellschaftliche Herausforderung**

⁸ Im Rahmen der Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit und Gemeindefusionen im Suhrental hat das Projektteam ähnliche Erfahrungen gemacht. In den Interviews wurde deutlich, dass die Herausforderung der Fachkräftemangels zwar bei allen Gemeinden gesehen wurde, jedoch erheblich weniger ausgeprägt in Gemeinden, die viele Aufgabenbereiche ausgelagert hatten. Hingen berichten Sitzgemeinden, die Leistungen im Auftrag von anderen Gemeinden ausführen, über erhebliche Probleme des Personalrekrutierung. Die auftraggebenden Gemeinden müssen sich um die Rekrutierung nicht kümmern.

angesehen. Ausserdem birgt eine stärkere Digitalisierung das Potenzial, die Verwaltung bei der Aufgabenerbringung zu entlasten.

Bei der Digitalisierung sind im Aargau besonders die Organisation *Smart Services Aargau* mit dem Smart Service Portal sowie das digitale Innovationsprogramm *Fit4Digital* relevant. *Fit4Digital* betreibt im Auftrag der Aargauer Gemeinden die kommunalen Behördendienstleistungen im Smart Service Portal. Es ermöglicht den Kundinnen und Kunden, Behördendienstleistungen zentral, zeit- und ortsunabhängig zu beziehen.

Bei der Digitalisierung der Gemeindeverwaltung sind die Leistungsgrenzen in Aargauer Gemeinden im Durchschnitt noch nicht «in Sicht», sie liegen jedoch bereits kurz davor, was ungefähr dem schweizweiten Durchschnitt entspricht.

Um den Digitalisierungsgrad verschiedener Dienstleistungen abzubilden, wurde in acht Leistungsbereichen separat erhoben, zu welchem Grad eine lokale Dienstleistung elektronisch angeboten wird. Die Ergebnisse zeigen, dass Gemeindedienstleistungen im Aargau **in fast allen Bereichen stärker digitalisiert sind als in den Gemeinden der restlichen Schweiz**. Eine Betrachtung des absoluten Digitalisierungsgrad zeichnet jedoch ein insgesamt **durchwachsenes Bild der Digitalisierung**. Es zeigt sich, dass das Ausstellen von Rechnungen, die Anmeldung für die KITA/ den Kindergarten und die Beantragung/Erteilung einer Baubewilligung im Aargau insgesamt im Durchschnitt noch nicht teilweise elektronisch verfügbar ist. Überweisungen, die Bestellung eines Heimatscheins und die An-/Abmeldung am Wohnsitz sind stärker digitalisiert, aber auch hier liegt man im Schnitt immer noch deutlich unterhalb des Wertes von 2, der ein «vollständiges elektronisches Angebot» bezeichnen würde.

Interessant ist, dass die Aargauer Gemeinden bei der elektronischen Beantragung und Erteilung von Baubewilligungen im kantonalen Vergleich relativ wenig digitalisiert sind. Gleichzeitig zeigen die bereits präsentierten Ergebnisse, dass im Bereich «Bewilligung von Baugesuchen» die Leistungsgrenzen bereits sichtbar werden. Hier könnte möglicherweise eine stärkere Digitalisierung helfen, Leistungsgrenzen abzubauen.

Eine Betrachtung der Ursachen für die unterschiedliche Digitalisierung von Leistungen bringt drei Erkenntnisse zu Tage:

- Eine erste Erkenntnis ist, dass grössere Gemeinden in fast allen Bereichen stärker digitalisiert sind, wobei dieser Zusammenhang nur bei elektronischen Rechnungen und Überweisungen signifikant ist.
- Zweitens zeigt sich folgender Zusammenhang: Je schlechter die Arbeitsmarktsituation in einer Gemeinde, desto weniger sind Gemeindeleistungen elektronisch verfügbar. Signifikant ist dieser Zusammenhang bei elektronischen Überweisungen und der Beantragung/Erteilung von Baubewilligungen.
- Die Ergebnisse zeigen drittens, dass sich die Digitalisierung nicht systematisch zwischen den Gemeindetypen unterscheidet.

Schliesslich wurde die *Fit4digital* Datenbank ausgewertet, wobei die dort angebotenen eServices in vier Portfolios eingeteilt wurden. Diese reichen von einer weitgehend analogen Leistungserbringung bis zu einem umfassenden Paket von eServices. Tabelle 3 stellt die Anteile der verschiedenen Pakete für jeden Gemeindetyp dar. Die absoluten Werte und die in den Portfolios enthaltenen eServices finden sich im Anhang.

Tabelle 3: eService Portfolios der Gemeinden

	Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen	Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum	Kernstädte/Zentren	Ländliche Zentren	Urbane Gemeinden
analoge Leistungserbringung	9%	23%	11%	25%	3%
Basis-Paket eServices	18%	13%	44%	25%	19%
Basis-Paket Plus a	25%	29%	0%	8%	47%
Basis-Paket Plus b	16%	19%	22%	25%	28%
fast vollständiges Paket eServices	32%	16%	22%	17%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

4.4 Stärkung der Gemeindeautonomie

Die Autonomie Schweizer Gemeinden ist seit jeher als politischer Wert hoch besetzt (Linder 1999, S. 156). Gemäss Artikel 109 der Verfassung des Kantons Aargau umfasst die Gemeindeautonomie «die Befugnis der Gemeinden, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbstständig zu regeln.» Neben der rechtlichen Erlaubnis muss auch die praktische Fähigkeit unterschieden werden. Wenn eine Gemeinde die Erlaubnis hat (dürfen), aber nicht die Fähigkeit (können) ihre Autonomie auszuüben, ist ihre Autonomie eingeschränkt. Die Gemeinde hat zwar das Recht, aber nicht die Mittel, um es umzusetzen (Auer 2018, S. 89-92).

Wie bewerten die Gemeinden ihre Autonomie insgesamt und in den verschiedenen Leistungsbereichen? Die Resultate der Analyse belegen, dass Aargauer Gemeinden ihre Autonomie im Durchschnitt etwas grösser beurteilen als Gemeinden ausserhalb des Aargaus. Aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten variiert die Gemeindeautonomie aber auch nach Leistungsbereichen.

Am meisten eigenen Gestaltungsspielraum sehen die Gemeinden im Aargau in den Bereichen (1) Kultur und (2) Sport. Im Verhältnis zu anderen Kantonen ist in Aargauer Gemeinden auch die Autonomie in den Bereichen (3) familienergänzende Kinderbetreuung und (9) Sozialhilfe besonders hoch. Ausserdem berichten die Aargauer Gemeinden eine relative hohe Autonomie bei (4) Jugendfragen, (5) der Unterstützung und Betreuung älterer Personen, bei (6) Baubewilligungen und (7) Wohnungsbau sowie (8) im Finanzbereich. Als mit Abstand am wenigsten autonom werden die Bereiche (15) öffentlicher Verkehr und (14) Gesundheitswesen wahrgenommen.

Die Analyse zeigt weiterhin, dass grössere Gemeinden in vier Bereichen eine grössere Autonomie aufweisen. Insbesondere Kernstädte und urbane Gemeinden nehmen ihre Autonomie in vielen Bereichen als höher war. Zudem zeichnen sich ressourcenstärkere Gemeinden durch mehr wahrgenommene Autonomie im Bereich (8) Finanzen und (12) Steuern aus. Gemeinden mit einer höheren Arbeitslosigkeit fühlen sich tendenziell weniger autonom, wobei dieser Effekt lediglich im Bereich (7) Wohnungsbau signifikant ist. In fünf Bereichen macht es ausserdem einen Unterschied, ob die Leistung in Eigenerstellung erbracht wird. Liegt eine solche Eigenerstellung vor, wird die Autonomie in diesem Bereich als höher wahrgenommen. Schliesslich wird die berichtete Autonomie in sechs Bereichen von der Erreichung der Leistungsgrenzen im jeweiligen Bereich beeinflusst. Je sichtbarer die Leistungsgrenzen, desto geringer die wahrgenommene Autonomie.

Des Weiteren wurde die Qualität der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und dem Kanton erhoben, welche insgesamt als eher gut betrachtet wird. Damit liegen die Aargauer Gemeinden leicht über

dem Durchschnitt der Restschweiz. Autonomere Gemeinden schätzen die Zusammenarbeit insgesamt als besser ein.

4.5 Besetzung der Milizämter

Gemeinden fällt es immer schwerer, Freiwillige für die Besetzung von Milizämtern zu gewinnen. Ziel ist es daher zu überprüfen, inwieweit es Aargauer Gemeinden tatsächlich Schwierigkeiten bereitet, genügend qualifizierte Kandidaten und Kandidatinnen für vakante Ämter der Gemeindeexekutive zu finden und damit ihre Exekutiv- und weiteren Ämter zu besetzen. In diesem zweiten Schritt soll ermittelt werden, ob z.B. die finanzielle Entschädigung oder der zeitliche Aufwand für ein Exekutivamt von der Gemeindegrösse oder den Gemeindefinanzen abhängt.

Die Schweizer Gemeinden bekunden teilweise Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für ihre Milizämter. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind erheblich. Die Gemeinden des Kantons Aargau nehmen dabei im kantonalen Vergleich eine mittlere Position ein.

Aus der Analyse geht hervor, dass die **Gemeindegrösse** und die Höhe der **ausgezahlten Entschädigungen** für das Milizamt zu einer erheblichen Reduzierung der Schwierigkeit führen, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Im Gegensatz dazu macht eine **schlechte finanzielle Ausstattung** der Gemeinde die Kandidatenfindung erheblich schwieriger.

Es sind also vorwiegend kleine Gemeinden mit geringen finanziellen Mitteln, die sich auch nur eine geringe finanzielle Entschädigung leisten können, die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung haben.

Bei der Analyse der Gemeindetypologie fällt auf, dass nur Kernstädte/Zentren von einer vergleichsweise leichteren Rekrutierung berichten. Im Vergleich dazu bekunden ländlich geprägte Gemeinden aber auch urbane Gemeinden mehr Schwierigkeiten bei der Rekrutierung für die Milizämter. Bei den Gemeindetypen sind also bis auf die Kernstädte/Zentren alle Gemeinden von Schwierigkeiten betroffen. Auch dies steht im Einklang zur Studienlage.

4.6 Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit

Während die Anforderungen an staatliche Leistungen steigen, sind Gemeinden häufig nicht mehr in der Lage, alle Leistungsbereiche selbst abzudecken. Dies ist insbesondere bei kleinen Gemeinden ein Problem (Möckli et al., 2023). Ziel ist es daher zu identifizieren, welche Leistungsbereiche durch Eigenherstellung und welche durch eine andere Organisationsform wie z.B. der interkommunalen Zusammenarbeit abgedeckt werden (siehe auch Kapitel 3.3).

In der Analyse zeigt sich, dass einige Bereiche fast gar **nicht mehr in Eigenherstellung erbracht werden. Dazu gehören Bereiche der Alterspolitik (Spitex, Alters- und Pflegeheime, Betreuungsangebote), aber auch sicherheitspolitische Aufgaben (Polizeiaufgaben und Feuerwehr).** Im Gegensatz dazu werden die **Aufgaben der Kernverwaltung (Einwohnerdienste und Finanzverwaltung) weit überwiegend in Eigenherstellung erbracht.** Die übrigen Aufgaben gruppieren sich zwischen diesen beiden Extrempositionen. Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit den Befunden für die Restschweiz.

Die Bereiche Betreuung Asylsuchende, Volksschule und Sozialhilfe weichen erheblich vom schweizerweiten Durchschnitt ab. In diesen Bereichen erbringen die Aargauer Gemeinden die Leistungen erheblich öfter in Eigenherstellung im Vergleich zu den übrigen Schweizer Gemeinden. Umgekehrt ist der Zusammenhang bei den gemeindepolizeilichen Aufgaben und der Bewilligung von Baugesuchen. In diesen beiden Leistungsbereichen erbringen die Aargauer Gemeinden ihre Aufgaben deutlich seltener in Eigenherstellung. In beiden Fällen haben sich vertragliche Arrangements etabliert. Einerseits mit anderen

Gemeinden oder dem Kanton, andererseits mit privaten Organisationen (z.B. Bauingenieure im Bereich der Baugesuchsbearbeitung).

Mit **zunehmender Einwohnerzahl** steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde eine Leistung in Eigenerstellung erbringt. Ein weiterer relevanter Einflussfaktor ist der **Steuerertrag** einer Gemeinde. Je höher dieser ausfällt, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde ihre Leistungen in Eigenerstellung erbringt. Dieser Zusammenhang gilt jedoch lediglich für ressourcenintensive Leistungsbereiche (Umweltschutz, öffentliches Bauen) oder für freiwillige Leistungen (Betreuung Drogenabhängige). Demgegenüber hat die **Arbeitslosenquote einen negativen Effekt auf die Eigenerstellung** in einigen wenigen Leistungsbereichen (z.B. Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, Alters- und Pflegeheime).

4.7 Herausforderungen

Für die Gemeinden des Kantons Aargau gilt es, sich zu wappnen für die aktuellen und kommenden Herausforderungen. Laut den Ergebnissen des Gemeindemonitorings sehen sich Aargauer Gemeinden **mehr Herausforderungen** gegenüber als der Durchschnitt der Gemeinden in der Schweiz. Aus den vorangegangenen Analysen ergibt sich besonders in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

- **Leistungsgrenzen sind in Sicht bzw. erreicht** in einigen Bereichen wie z.B. Sozialhilfe, Betreuung Asylsuchende sowie Baugesuche (höher als im kantonalen Vergleich). Gemeinden mit grösserer Einwohnerzahl erbringen viele Aufgaben in Eigenerstellung, was die Leistungsgrenzen ansteigen lässt. Eine verstärkte Kooperation der Gemeinden oder Gemeindefusionen würden tendenzielle die Leistungsgrenzen abbauen.
- Die Betroffenheit vom **Fachkräftemangel** ist höher als in den restlichen Kantonen. Grössere und städtische Gemeinden haben dabei eine höhere Betroffenheit, da sie auch den Grossteil der Aufgaben in Eigenerstellung bzw. als Dienstleister für die anderen Gemeinden erbringen. Kleine Gemeinden sind von der Herausforderung des Fachkräftemangels seltener direkt betroffen, da sie nur noch wenige Leistungen in Eigenerstellung erbringen.
- Bei der **Digitalisierung der Services** liegen die Aargauer Gemeinden im Mittelfeld der Kantone, haben aber absolut gesehen niedrige Werte. Grössere Gemeinden und Gemeinden mit höherem Steuerertrag digitalisieren mehr.
- Schwierigkeiten bei der **Rekrutierung für Milizämter** haben besonders die kleinen Gemeinden und jene Gemeinden mit weniger Steuerertrag.
- Die **Gemeindeautonomie ist höher** im interkantonalen Vergleich, besonders in den Bereichen Kultur, Sport, Sozialhilfe, Jugendfragen sowie familienergänzende Kinderbetreuung. Einwohnerzahl und Eigenerstellung erhöhen die Gemeindeautonomie, Leistungsgrenzen verringern diese.
- Der Befund, dass die **Leistungsgrenzen der Gemeindeverwaltung als Ganzes in Sicht oder erreicht** sind, deutet darauf hin, dass effektives und effizientes Verwaltungshandeln zunehmende prekärer wird. Besonders die finanzschwachen Gemeinden finden sich bei dieser Herausforderung.

Diese Herausforderungen werfen die Frage auf, ob es sinnvoll wäre, die Gemeindelandschaft anzupassen, um den Herausforderungen angemessen Rechnung tragen zu können. Um die Situation der Aargauer Gemeinden besser beurteilen zu können, wird hier aufgezeigt, wie der SOLL-Zustand für eine gestärkte Gemeindelandschaft aussehen könnte. Hierfür werden fünf Ziele formuliert, basierend auf den

thematisierten Herausforderungen. Eine Anpassung der Gemeindestrukturen bietet die Möglichkeit, diese Ziele besser zu erreichen.

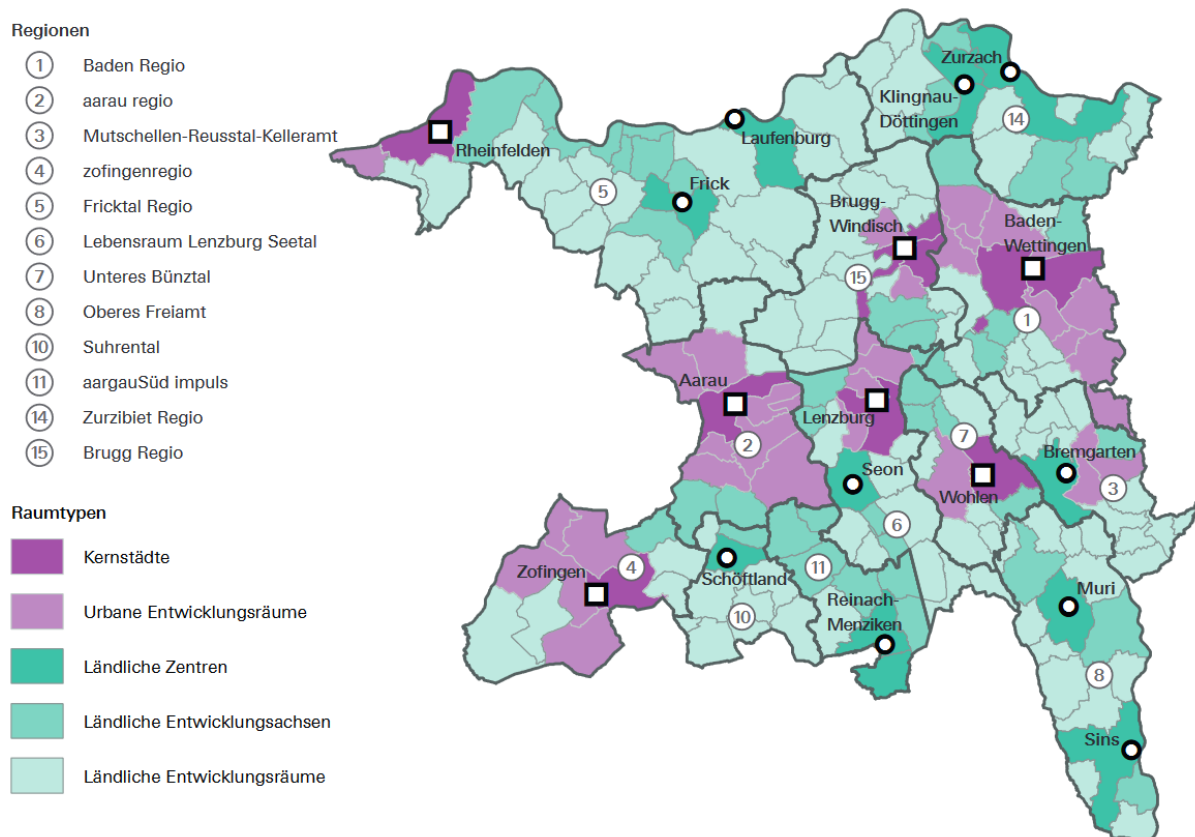
1. Hohe Qualität des Leistungsangebots: Die kommunalen Aufgaben können durch die Gemeinde in allen Aufgabenbereichen in angemessener, für die Bevölkerung in bedürfnisgerechter Weise erfüllt werden. Für die ansässigen Unternehmen ist die Gemeinde ein professioneller Ansprechpartner.
2. Qualifiziertes Personal in der Gemeindeverwaltung und -politik: Die Gemeinde findet ausreichend qualifiziertes Personal und Fachkräfte für die Gemeindeverwaltung. Für die Gemeindeexekutive stehen ausreichend qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung.
3. Digitale Verwaltung und digitale Erbringung von Leistungen: Die digitale Transformation der Gemeindeverwaltung wird geprüft und gegebenenfalls angegangen. Wo als sinnvoll erachtet, können Bürgerinnen und Bürger die Leistungen vermehrt vollständig elektronisch beziehen. Datenschutz und -sicherheit sind dabei gewährleistet.
4. Hohe Gemeindeautonomie: Die Gemeinden verfügen über eine hohe Autonomie gegenüber Bund und Kanton.
5. Kooperationen bei gemeindeübergreifenden Themen: Bei Leistungen, die gemeindeübergreifende Themen betreffen, werden Zusammenarbeitslösungen geprüft. Die Zusammenarbeitsräume werden so definiert, dass die Leistungen möglichst effizient und in hoher Qualität erbracht werden können.

Nachfolgend sollen diese Herausforderungen und Ziele aufgegriffen und bestimmt werden, in welchen Zusammenarbeitsräumen sich diese Herausforderungen am besten bewältigen lassen.

5 Bezirke, Regionen und funktionale Verwaltungsräume

Das Raumkonzept Aargau definiert die Grundzüge der räumlichen Entwicklung im Kanton Aargau. Es bezeichnet funktionale Räume mit unterschiedlichen Nutzungs- und Entwicklungsprioritäten, die ihren Potenzialen entsprechen. Diese funktionalen Räume orientieren sich an der bisherigen Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung und bilden die gemeinsame Basis für die anzustrebende gesamt-räumliche Entwicklung (Abbildung 5). Die kantonale Richtplanung und die kommunale Nutzungsplanung müssen mit diesem Raumkonzept übereinstimmen. Standortentscheidungen, Investitionen in öffentliche Bauten und die Koordination zwischen Gemeinden, Nachbarkantonen und dem Bund werden ebenfalls mit dem Raumkonzept abgestimmt.

Abbildung 5: Zuordnung der Gemeinden zu Regionen und Raumtypen, 2023



Anmerkung: Kernstädte (Quadrate) und Ländliche Zentren (Kreise)

In diesem Raumkonzept wird jedoch die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) zwischen den Gemeinden nicht berücksichtigt. **Ziel dieses Kapitels ist es deshalb, funktionale IKZ-Verwaltungsräume zu identifizieren und diese mit den Regionen und den Bezirken abzugleichen, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Zusammensetzung zu erkennen.**

Die Berichte «Aargauer Gemeinden: Fit für die Zukunft» und der «Gemeindestrukturbericht 2021» befassen sich intensiv mit der interkommunalen Zusammenarbeit. Dabei wird konstatiert, dass die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) in jüngster Zeit einen Aufschwung erlebt hat, wobei regionale Lösungen immer häufiger zum Einsatz kommen. Dieser Trend zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen

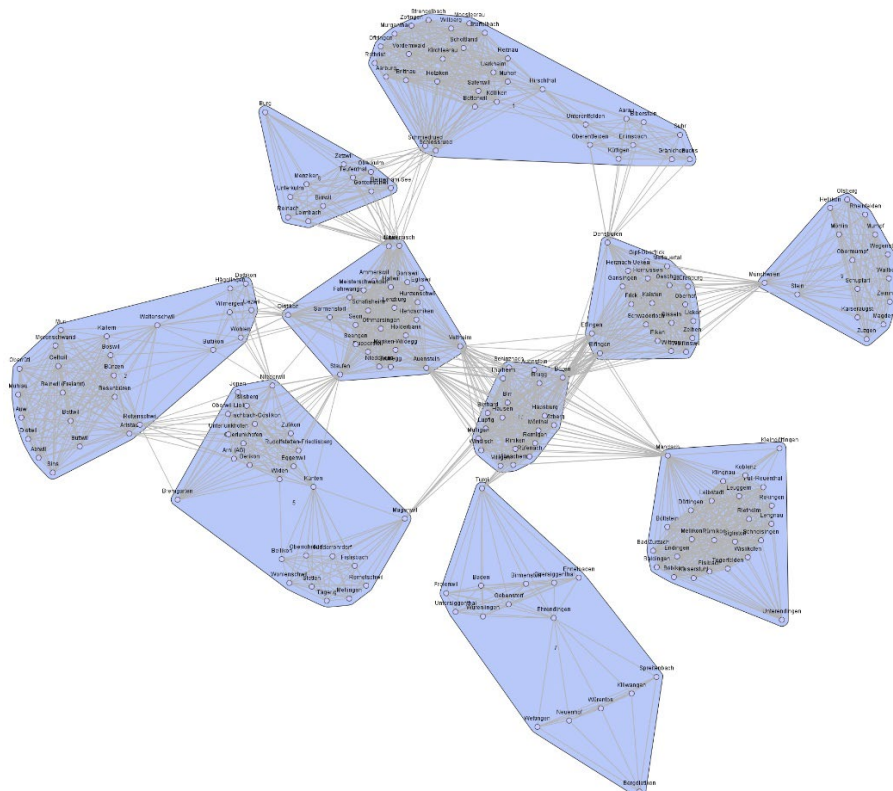
den Gemeinden wird als Reaktion auf die wachsenden Herausforderungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben angesehen. Die Zusammenarbeit findet nicht für alle Aufgaben im gleichen Gebiet statt und stimmt auch nicht immer mit den funktionalen Räumen überein, wie sie im Raumkonzept Aargau mit Bezug zur bisherigen Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung definiert wurden. Die Überschneidungen - wer arbeitet bei welchen Aufgaben mit wem zusammen - sind oft nicht klar.

Für die Konstruktion des Zusammenarbeitsnetzwerks wurden Daten für folgende Verwaltungsbereiche aus dem Gemeindestrukturbericht verwendet:

- Regionale Steuerämter
- Regionale Betriebsämter
- Regionale Polizeidienste
- Regionale Zivilstandsämter
- Regionale Sozialdienste

In diesen Verwaltungsbereichen wurden die regionalen Kooperationen zusammengetragen und als Netzwerk dargestellt. Immer dann, wenn zwei Gemeinden in derselben regionalen IKZ zusammenarbeiten, wird das im Netzwerk als Verbindung dargestellt (siehe Abbildung 6). In der Abbildung ist erkennbar, dass sich die Mitgliedschaften in den regionalen IKZ stark überschneiden und es keine einheitlichen Gruppen oder Blöcke gibt, in denen ausschliesslich zusammengearbeitet wird. Genauer gesagt: einige Gemeinden entscheiden fallweise, in welcher IKZ sie mitmachen möchten. Um nun einen funktionalen IKZ-Verwaltungsraum zu identifizieren, wurde nach Teilnetzwerken gesucht, in denen besonders viele solcher Verbindungen anzutreffen sind (Abbildung 6). Insgesamt konnten so 10 verschiedene funktionale IKZ-Verwaltungsräume identifiziert werden.

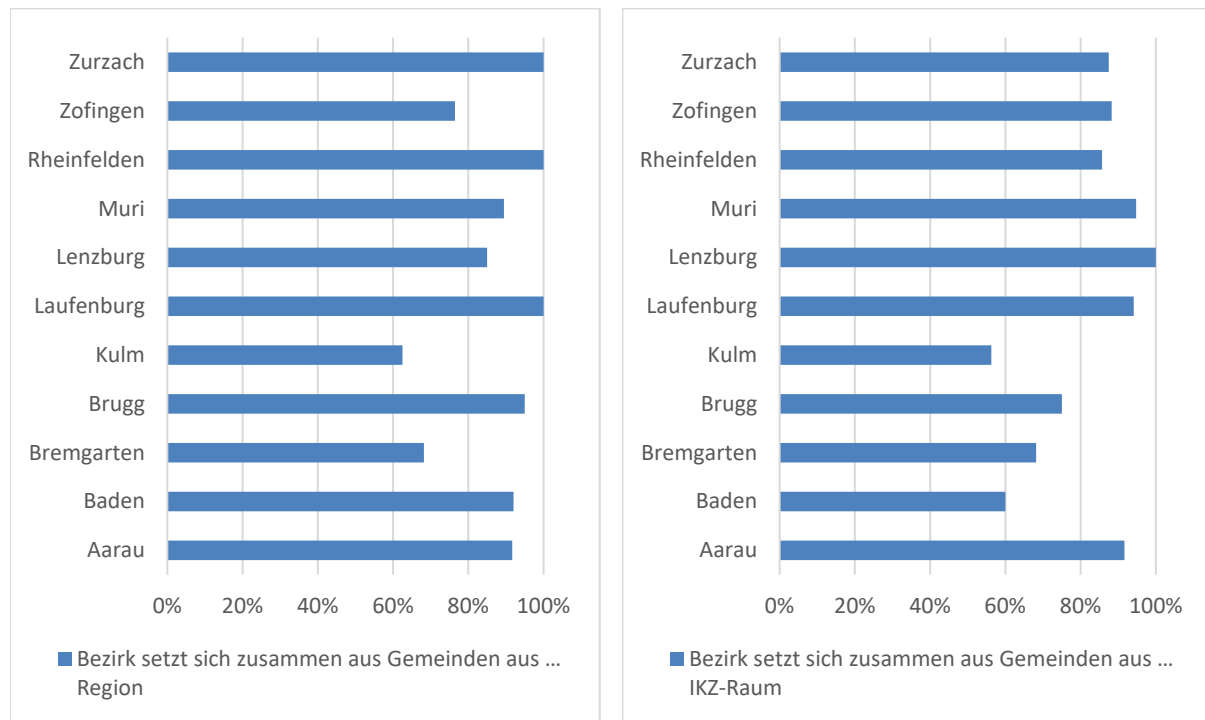
Abbildung 6: Identifikation der funktionalen IKZ-Verwaltungsräume



In einem weiteren Schritt werden die Bezirke und die Regionen mit diesen IKZ-Verwaltungsräumen verglichen. So soll herausgefunden werden, ob diese identisch sind oder ob die Zusammensetzung dieser regionalen Strukturen sich erheblich unterscheidet.

In Abbildung 7 wird dargestellt, wie sich die Bezirke zusammensetzen. Dazu wurde die Anzahl der Gemeinden, die einem Bezirk angehören mit den Gemeinden abgeglichen, die aus der gleichen Region kommen bzw. welchen funktionalen IKZ-Verwaltungsräumen diese angehören. So gehören alle Gemeinden des Bezirks Rheinfelden derselben Region an (deshalb 100%) und weitgehend demselben IKZ-Verwaltungsraum an (86%). Dagegen stammen die Gemeinden des Bezirks Bremgarten nur zu rund 70% aus der gleichen Region. In Bezug zu den IKZ-Verwaltungsräumen stammen die Gemeinden des Bezirks Bremgarten zu knapp 70% aus einem IKZ-Verwaltungsraum, während sich die restlichen rund 30% auf mehrere IKZ-Verwaltungsräume verteilen.

Abbildung 7: Zusammensetzung der Bezirke



Es zeigt sich, dass sich nur die wenigsten Bezirke aus Gemeinden zusammensetzen, die aus der gleichen Region oder dem gleichen IKZ-Verwaltungsraum stammen. Vielmehr gibt es teils beträchtliche Vermischungen, z.B. bei Baden, Bremgarten, Kulm, Lenzburg und Zofingen. Abbildung 7 zeigt die Zusammensetzung der Bezirke. Dabei ist zu beobachten, dass nur die wenigsten Regionen sowie die Bezirke noch die IKZ-Verwaltungsräume identisch sind.

Als Fazit kann konstatiert werden, dass sich Bezirke, Regionen und administrative IKZ-Verwaltungsräume überschneiden, aber nicht deckungsgleich sind. Gemeindefusionen können sich demzufolge an unterschiedlichen Räumen orientieren. Im nächsten Kapitel wird untersucht, welche Auswirkungen die verschiedenen Räume auf (potenzielle) fusionierte Gemeinden hätten.

6 Unterschiedliche Gebietsstrukturen und deren Auswirkungen

In diesem Kapitel werden die verschiedenen Räume wieder aufgegriffen als Grundlage für die Bestimmung einer möglichen neuen Gemeindestruktur. Gemäss dem Auftrag soll «dieser Bericht [...] eine Auslegeordnung zu den Möglichkeiten von strukturellen Anpassungen präsentieren» (Stellungnahme Regierungsrat: Entgegennahme mit Erklärung).⁹

Die verschiedenen Räume aus dem vorgängigen Kapitel dienen als Vergleichsgrundlage für die simulierten Effekte von Gemeindefusionen. So soll ermittelt werden, was passieren würde, wenn alle Gemeinden aus einem Bezirk, einer Region oder einem Verwaltungsraum fusionieren würden. In diesem Kapitel geht es um den Vergleich, welcher Raum für eine Gemeindefusion besser geeignet ist. Anschliessend soll zudem eruiert werden, ob es bestimmte Mindestkriterien bei Gemeindefusionen geben sollte, die einen positiven Effekt der Gemeindefusion zumindest wahrscheinlicher machen.

6.1 Mögliche Modelle einer neuen Gemeindestruktur

Eine neue Gemeindestruktur kann nur modellhaft herausgearbeitet werden, da bei rund 200 Gemeinden eine Vielzahl von unterschiedlichen Gemeindezusammenschlüssen möglich sind. Diese können nicht alle simuliert werden. Ausgangspunkt für die Modellbildung in dieser Studie ist die Gemeindetypologie gemäss der Raumzuordnung im Kanton Aargau. Besonders interessiert hier die Einteilung in Kernstädte und ländliche Zentren. Diese sind der Ausgangspunkt für die Modellbildung.

Der Effekt von möglichen neuen Gemeindestrukturen soll mittels Simulation bewertet werden.¹⁰ Dazu wurden in dieser Studie neben den Bezirken und den Regionen auch zusätzliche Varianten für neue Gebietsstrukturen entwickelt. Eine entsprechende Zuteilung der Gemeinden zur den Kernstädten und ländlichen Zentren findet sich in Abbildung 8. Dabei werden die den Zentren umliegenden Gemeinden diesen zugeordnet (Farben machen die Zuordnung kenntlich).

Für die Simulation sollen fünf Indikatoren berücksichtigt werden, die in der vorgängigen Analyse bereits verwendet wurden (siehe Kapitel 5) und in denen sich Handlungsbedarf gezeigt hat:

- Qualität der Leistungen (Leistungsgrenzen): basiert auf Einschätzungen aus der Gemeindegemeinschaftsbefragung.
- Fachkräftemangel: basiert auf Einschätzungen aus der Gemeindegemeinschaftsbefragung.
- Digitalisierungsgrad der Gemeindeverwaltung: basiert auf Daten aus der Fit4Digital Datenbank. Diese beinhalteten Aktivitätsmerkmale der Gemeinden zu 16 eServices.
- Rekrutierung Exekutivamt: basiert auf Einschätzungen aus der Gemeindegemeinschaftsbefragung.
- Gemeindeautonomie: basiert auf Einschätzungen aus der Gemeindegemeinschaftsbefragung.
- Zusätzlich wird die Effizienz der Gemeindeverwaltung als Indikator berücksichtigt, da besonders bei Gemeindefusionen immer auf Effizienzgesichtspunkte eingegangen wird. Effizienz wird gemessen durch den Aufwand der Gemeindeverwaltung pro Einwohnerin und Einwohner.

Die in der Simulation geschätzten Werte wurden zu Prozentwerten standardisiert, um die simulierten Werte besser darstellen zu können. Eine Vergleichbarkeit zwischen den Indikatoren herzustellen ist

⁹ <https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/147/Startseite?FrmEntity=grweb.modules.dok.GrDok&FrmRequest=Download&DokId=6046960&Extension=.pdf>

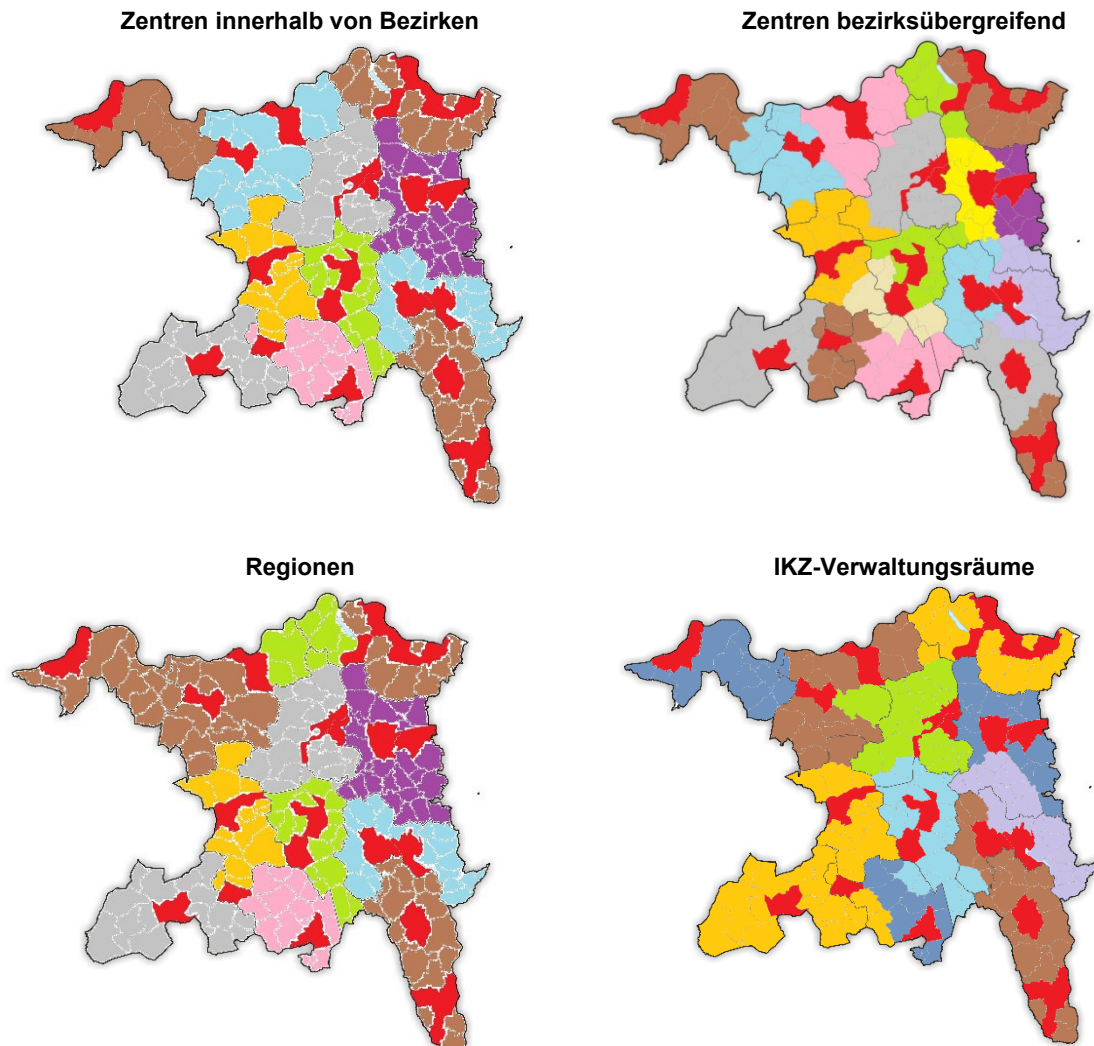
¹⁰ Das Vorgehen orientiert sich am Bericht „Zukunft Gemeindefusionen Kanton Bern“ (Amt für Gemeinden und Raumordnung 2017).

jedoch kaum möglich und sollte auch nur sehr beding vorgenommen werden. Als Referenzwert wurden entweder der beste Wert über alle Simulationen genommen und dieser auf 100% gesetzt (bei Digitalisierungsgrad und Effizienz) oder es wurde der theoretische Maximalwert aus der Umfrage genommen und dieser als 100% gesetzt.¹¹

Die Simulation berücksichtigt besonders die **Einwohnerzahl** einer Gemeinde und den Normsteuerertrag per Capita. Bei den simulierten Gemeindezusammenschlüssen wurde die Einwohnerzahl für die neue Gemeinde aus der Summe der Einwohnerzahlen der zu fusionierenden Gemeinden berechnet. Beim Normsteuerertrag wurde die Summe der Normsteuererträge der zu fusionierenden Gemeinden gebildet und durch die Summe der Einwohnerzahlen geteilt.

HINWEIS: Eine solche Simulation berücksichtigt nur aktuelle Daten und setzt diese neu zusammen. Synergieeffekte bleiben unbeachtet. Auch die Umsetzung solcher Zusammenschlüsse von Gemeinden und deren politische Machbarkeit wird hier nicht berücksichtigt. Andere wesentliche Einflussfaktoren können in einer solchen Simulation ebenfalls nicht berücksichtigt werden.

Abbildung 8: Zuteilung der Gemeinden zu den Kernstädten und ländlichen Zentren.



¹¹ In wenigen Fällen mussten die geschätzten Werte noch transformiert werden, damit sie zu den Ausgangsdaten passten.

6.2 Ergebnisse der Simulationen

Um Effekte von Gemeindefusionen zu simulieren, wurden vier Strukturvarianten ausgearbeitet (siehe Abbildungen 6 und 8):

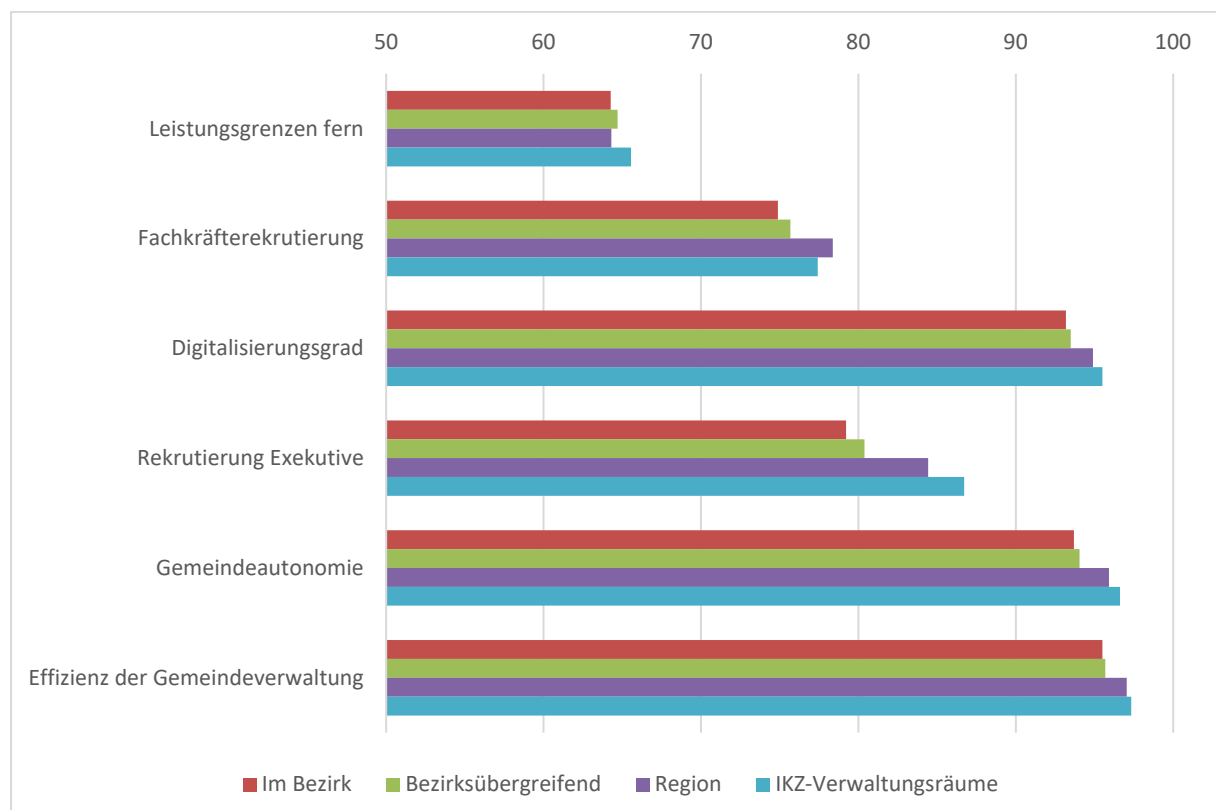
1. Als Ausgangsbasis werden alle Gemeinden nur auf die Bezirkshauptorte und die ländlichen Zentren im selben Bezirk verteilt (**im Bezirk**).
2. In der zweiten Struktur werden die Gemeinden auf die Bezirkshauptorte und die ländlichen Zentren auch bezirksübergreifend verteilt (**bezirksübergreifend**).
3. Die Regionen bilden die Grundlage für das Zusammengehen der Gemeinden (**Region**). Die Regionen wurden der Abbildung 5 entnommen.
4. IKZ-Verwaltungsräume, die aus den Netzwerken der interkommunalen Zusammenarbeit errechnet wurden, bilden die Grundlage dieser finalen Struktur (**IKZ-Verwaltungsräume**).

Die Abbildung 9 zeigt, wie verschiedene Varianten (z.B. "Im Bezirk", "Region", etc.) bei verschiedenen Variablen (z.B. Digitalisierungsgrad) abschneiden. Je näher die Balken an 100% sind, desto besser ist die Leistung in der jeweiligen Gemeindestruktur. Vergleiche zwischen den Variablen sind aufgrund der unterschiedlichen Skalen nur sehr eingeschränkt möglich:

Leistungsgrenzen fern: Die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» zeigt die besten Ergebnisse, was darauf hinweist, dass die Leistungsgrenzen bei regionalen Zusammenschlüssen von Gemeinden etwas später erreicht sind.

Fachkräfterekrutierung: Hier zeigt die Variante "Region" die besten Ergebnisse, was darauf hindeutet, dass die Rekrutierung von Fachkräften bei den Kernstädten und Zentren am effektivsten ist.

Abbildung 9: Ergebnisse der Simulation nach Gemeindestruktur (in Prozent, Durchschnittswerte)



Digitalisierungsgrad: Hier zeigt die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» die besten Ergebnisse, was darauf hinweist, dass der Grad der Digitalisierung im Bereich des funktionalen Raums wahrscheinlich am höchsten ist, dicht gefolgt von der Variante «Region».

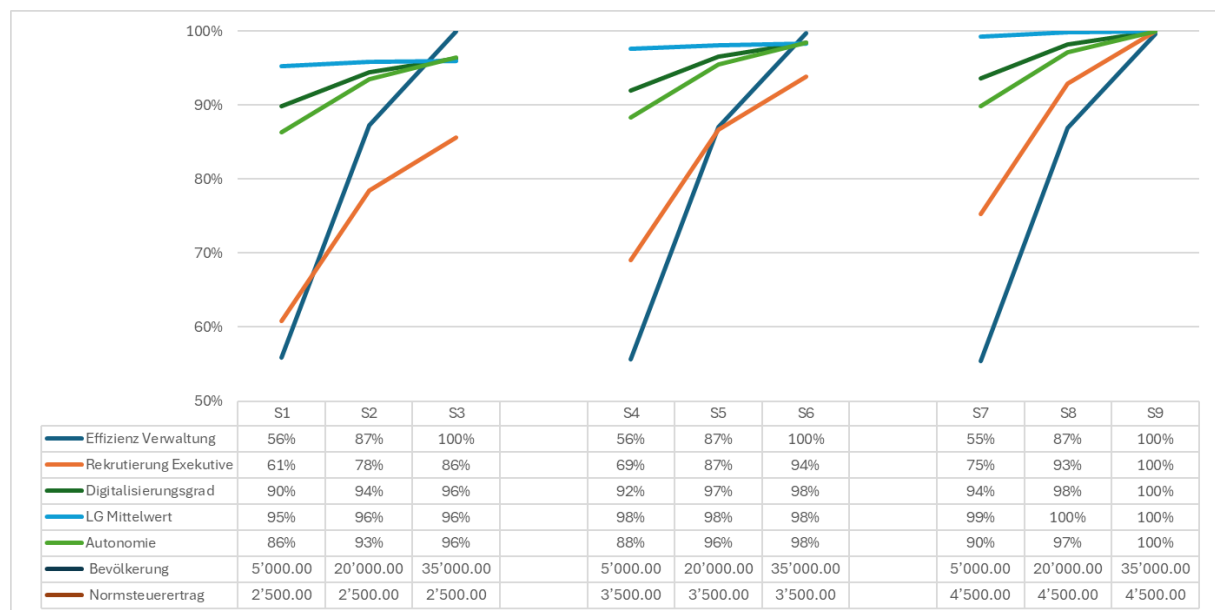
Rekrutierung Exekutive: Die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» zeigt die besten Ergebnisse, was darauf hindeutet, dass die Rekrutierung von Führungskräften innerhalb der Räume am effektivsten ist. Auch hier folgt die Variante «Region» nur knapp dahinter. Die Variante «im Bezirk» liegt dagegen erheblich darunter.

Gemeindeautonomie: Die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» schneidet hier am besten ab, was darauf hinweist, dass ein Zusammenschluss der Gemeinden innerhalb des Raums die höchste Gemeindeautonomie erreicht. Die Variante «Region» liegt knapp und andere Varianten deutlich darunter, was auf weniger Autonomie hinweist.

Effizienz der Gemeindeverwaltung: Die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» zeigt die besten Ergebnisse, was darauf hinweist, dass die Effizienz der Gemeindeverwaltung innerhalb der funktionalen Räume am höchsten ist.

Insgesamt zeigt die Simulation, dass die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» in den meisten Kategorien knapp am besten abschneidet, jedoch dicht gefolgt von der Variante «Region», während die Variante «im Bezirk» deutliche schlechter abschneidet, mit Ausnahme bei der Rekrutierung von Fachkräften und bei den Leistungsgrenzen.

Abbildung 10: Effekte von Gemeindegrösse und Normsteuerertrag



Die Ergebnisse legen nahe, dass es einen Grössenvorteil bei den Gemeindeaufgaben gibt. Dieser Grössenvorteil wird mit zunehmender Gemeindegrösse jedoch immer kleiner. Der Nutzen steigt am stärksten von der simulierten Fusion aller Gemeinden mit dem Zentrum bzw. den Zentren in einem Bezirk (Variante «im Bezirk») und nimmt dann nur noch wenig zu. Der Grössenvorteil der «IKZ-Verwaltungsräume» ist nur minimal gegenüber den Regionen, obwohl es in den IKZ-Verwaltungsräumen nur 10 Fusionsgemeinden gäbe, aus den Regionen jedoch 12 Fusionsgemeinden und somit im Durchschnitt kleinere Gemeinden.

Um besonders die Effekte der Gemeindegrösse und des Normsteuerertrags noch besser einschätzen zu können (siehe Abbildung 11), wurde ein geringer (2'500), ein mittlerer (3'500) und ein hoher (4'500) Normsteuerertrag festgesetzt und die Bevölkerung ebenfalls variiert (5'000, 20'000 und 35'000). Es zeigt sich, dass die Effizienz der Verwaltung mit der Einwohnerzahl stark ansteigt und ca. bei 35'000 Einwohnern sehr hohe Werte erreicht. Danach flacht die Kurve ab und die Zunahme an Effizienz wird immer kleiner. Die anderen Indikatoren steigen ebenfalls an, jedoch flachen deren Steigungen bereits ab 20'000 Einwohnern ab. In Bezug auf die Rekrutierung für die Milizämter und die Effizienz der Verwaltung ergeben die Simulationen, dass Werte über 50% bei einer Einwohnerzahl von ungefähr 3'000-3'500 erreicht wird.

Der Normsteuerertrag (NStE) hat dagegen nur geringe Auswirkungen auf die Effizienz, die Gemeindeautonomie oder die Digitalisierung der Gemeinden. Die Kurven liegen, wenn man einen geringen (2'500), ein mittleren (3'500) und einen hohen (4'500) Normsteuerertrag in der Simulation zugrunde legt, um jeweils 1-3% höher, haben also jeweils ein leicht höheres Niveau, z.B. Digitalisierungsgrad (5'000 EW, 2500 NStE: **90%** Digitalisierungsgrad; 5'000 EW, 3'500 NStE: **92%**, 5'000 EW, 4'500 NStE: **94%**). Auffällig ist jedoch, dass die Rekrutierung für die Exekutive sehr stark abhängt vom Normsteuerertrag. Je kleiner die Gemeinde, desto mehr macht der Normsteuerertrag einen Unterschied (5'000 EW, 2'500 NStE: **61%** einfache Rekrutierung für die Exekutive; 5'000 EW, 3'500 NStE: **69%**, 5'000 EW, 4'500 NStE: **75%**).

7 Fazit und Handlungsempfehlungen

Insgesamt schneidet die «Variante «IKZ-Verwaltungsräume» am besten bei den Simulationen an. Sie scheint bei den meisten Indikatoren Vorteile gegenüber den anderen Gemeindefusionen zu haben. Jedoch schneiden die Regionen ähnlich gut ab, obwohl diese im Durchschnitt kleiner sind als die IKZ-Verwaltungsräume. Die Bezirksstrukturen schneiden bei allen Indikatoren schlechter ab, was allerdings auch durch die Grösse bedingt ist, aber auch durch deren Zusammensetzung.

Diese Ergebnisse sind von Interesse bei Überlegungen zu Gemeindefusionen aber auch zur Restrukturierung der Bezirke. Beides sollte sich an den IKZ-Verwaltungsräumen bzw. an der effektiven Zusammenarbeitsstruktur orientieren, wie die Simulationen gezeigt haben. Diese haben auch aufgezeigt, dass es nicht allein die Grössenvorteile bei fusionierten Gemeinden sind, die einen positiven Einfluss auf die Gemeindeautonomie oder die Effizienz haben. Neben den Grössenvorteilen spielt auch die «richtige» Zusammensetzung eine wichtige Rolle. Diese scheint in den IKZ-Verwaltungsräumen und den Regionen am ehesten gegeben und liegt deutlich vor den Bezirken. Das liegt vermutlich daran, dass die Regionen und IKZ-Verwaltungsräume um die Zentren herum gebaut sind. Diesen Befund kann man auch bei der Simulation von bezirksübergreifenden Gemeindefusionen sehen. Diese wurden auch um die Zentren herum gebaut, unterscheiden sich aber ansonsten nicht von den simulierten Gemeindefusionen, die sich ausschliesslich innerhalb eines Bezirks abspielen würden. Trotzdem schneiden die bezirksübergreifenden Strukturen besser.

Würde man sich entscheiden müssen zwischen den Regionen und den IKZ-Verwaltungsräumen als Bezugspunkt für Gemeindefusionen, dann würde man sicherlich die Regionen auswählen, da diese bereits existieren und bereits Verwaltungs- und Planungsstrukturen aufgebaut haben. Die IKZ-Verwaltungsräume basieren dagegen auf den existierenden Zusammenarbeiten, könnten also auch grösser- und kleiner skaliert werden.

Welche Merkmale der Zusammensetzung sind wichtig?

- Die Grösse einer Gemeinde spielt in den allermeisten Berechnungen und Simulationen eine entscheidende Rolle. Je grösser eine Gemeinde ist, desto besser schneidet sie bei den verschiedenen Indikatoren ab. Allerdings nimmt der Nutzen einer immer grösser werdenden Gemeinde für die meisten Indikatoren zwar zu, doch wird der Nutzen mit zunehmender Grösse immer kleiner. Bei einigen Indikatoren flacht der Nutzen ab 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ab, bei der Effizienz erst bei rund 35'000.
- Der Normsteuerertrag per Capita (Ressourcenstärke) spielt besonders bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für das Exekutivamt eine Rolle. Je besser die Ressourcenstärke einer Gemeinde, desto eher finden sich Kandidatinnen und Kandidaten.
- Die Zusammensetzung¹² scheint auch eine Rolle zu spielen, bei der Simulation der Indikatoren. Am besten schneiden diejenigen Modelle ab, in denen es einen Zusammenhang zwischen den Gemeinden gibt: interkommunale Zusammenarbeit oder Regionen mit den Regionalverbänden.

Aus der Analyse der aktuellen Gemeindefusionen und der Simulation von möglichen Strukturmodellen lassen sich einige Anforderungen ableiten:

- **Gemeindegrösse** ist besonders relevant: aus den Simulationen wird ersichtlich, dass einige Indikatoren ab einer Grösse von 20'000 Einwohnern in ihrer Wirkung abnehmen, andere ab

¹² An dieser Stelle muss jedoch betont werden, dass nur ein Bruchteil der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Simulation berücksichtigt werden konnte. Eine umfassende Erhebung der interkommunalen wie vertraglichen Zusammenarbeit wäre wünschenswert.

35'000. Bis zu diesem Bereich sollten mögliche Gemeindefusionen gehen. In Bezug auf die Rekrutierung für die Milizämter und die Effizienz der Verwaltung ergeben die Simulationen, dass Werte über 50% bei einer Einwohnerzahl von rund 3'000-3'500 erreicht werden. Dies könnte als Mindestgrösse angesehen werden, ab der eine Gemeindefusion einen spürbaren Effekt hat.

- Ein hoher **Steuerertrag** ist wünschenswert, aber kein Ausschlusskriterium für eine Gemeindefusion. Häufig ist das Argument zu hören, dass «aus ein paar armen Gemeinden, keine reiche Gemeinde wird». Das stimmt zwar, aber dennoch lassen sich noch erhebliche Grössenvorteile erzielen, Leistungen wieder in Eigenerstellung erbringen und damit die Gemeindeautonomie stärken.
- **Zentren** als Ausgangspunkt von Gemeindefusionen, da diese bereits Grössenvorteile besitzen und zudem die meisten Verwaltungsleistungen in Eigenerstellung erbringen.
- Gemeindefusionen sollten sich an den **Regionen** oder an den bereits **bestehenden IKZ-Strukturen** orientieren. In diesen räumlichen Strukturen findet schon eine Zusammenarbeit statt, was ein Zusammengehen erleichtert. Zudem zeigen die Simulationen, dass diese bessere Ergebnisse erwarten lassen als eine Orientierung an den Bezirksstrukturen.
- **Eigenerstellung** der Verwaltungsleistungen erhöht die (wahrgenommene) Gemeindeautonomie. Eine Gemeindefusion sollte sicherstellen, dass die Verwaltungsleistungen wieder in grösserem Umfang durch die neue Gemeindeverwaltung erstellt wird. Aus der Analyse geht hervor, dass der Steuerertrag einer Gemeinde einen erheblichen Einfluss auf den Umfang der Eigenerstellung hat. Je höher dieser ausfällt, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde ihre Leistungen in Eigenerstellung erbringt.

Der Kanton kann verschiedene Massnahmen ergreifen, um diesen Prozess zu unterstützen und zu fördern. Dazu gehören:

- **Finanzielle Anreize:** Eine der effektivsten Methoden, um Gemeindefusionen zu fördern, ist die Bereitstellung finanzieller Anreize, um die mit der Fusion verbundenen Kosten zu decken. Diese finanziellen Mittel können für verschiedene Zwecke verwendet werden, wie z.B. die Harmonisierung der Verwaltungssysteme, die Integration der IT-Infrastruktur oder die Anpassung der öffentlichen Dienstleistungen. Finanzielle Anreize sollten jedoch zielgerichtet eingesetzt werden, nicht für Fusionen im Allgemeinen, sondern nur, wenn die Vorgaben der Mindestkriterien eingehalten werden.
- **Beratung und Unterstützung:** Der Kanton kann den Gemeinden auch beratend zur Seite stehen. Dies kann durch die Bereitstellung von Expertinnen und Experten erfolgen, die den Fusionsprozess begleiten und unterstützen. Darüber hinaus können Studien und Best-Practice-Beispiele zur Verfügung gestellt werden, um den Gemeinden zu zeigen, wie andere Gemeinden erfolgreich fusioniert haben. Diese Unterstützung kann helfen, mögliche Hindernisse zu identifizieren und Lösungen zu entwickeln.
- **Gesetzliche Rahmenbedingungen:** Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Schaffung geeigneter gesetzlicher Rahmenbedingungen. Der Kanton kann Gesetze und Vorschriften anpassen, um den Fusionsprozess zu erleichtern. Dies kann die Vereinfachung von Verwaltungsprozessen oder die Anpassung von rechtlichen Anforderungen umfassen. Durch klare und unterstützende gesetzliche Regelungen kann der Kanton den Gemeinden Sicherheit und Orientierung bieten.
- **Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit:** Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist entscheidend für den Erfolg von Gemeindefusionen. Der Kanton kann Informationskampagnen durchführen,

um die Vorteile von Fusionen zu kommunizieren und die Bürgerinnen und Bürger zu informieren. Besonders positive Beispiele können herangezogen werden, um zu zeigen, dass beispielsweise die alten Gemeindennamen weiterhin in Gebrauch sind oder dass sich das Vereinsleben durch eine Gemeindefusion nicht verschlechtern muss.

- Pilotprojekte: Pilotprojekte können als Vorbild dienen und zeigen, wie Gemeindefusionen erfolgreich umgesetzt werden können. Der Kanton kann solche Projekte initiieren und unterstützen, um anderen Gemeinden praktische Beispiele und Erfahrungswerte zu bieten. Diese Pilotprojekte können als Lernplattform dienen und den Weg für weitere Fusionen ebnen.

Literatur

Auer, A. et al. (2018). Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, S. 89-92.

Ladner, A., Arn, D., Friederich, U., Steiner, R. & Wichtermann, J. (2020). Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation: Ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms "Zukunft Schweiz". Universität Bern.

Möckli, M., Vetsch, M. & Lang, A. (2023). Leistungserbringung in kleinen Gemeinden: Eigenerstellung oder Auslagerung? *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 14(1), 1–15. <https://doi.org/10.5334/ssas.175>

Steiner, R. & Kaiser, C. (2013): Die Gemeindeverwaltungen. In: Ladner et al. (Hrsg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, S.149–166.

Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A. & Keuffer, N. (2021). Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden: Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017.

**School of
Management and Law**

St.-Georgen-Platz 2
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

www.zhaw.ch/sml



swissuniversities



Analyse Gemeindestrukturen im Kanton Aargau

Anhang zum Bericht

IMPRESSUM

Herausgeberin

ZHAW School of Management and Law
Gertrudstrasse 8
8401 Winterthur
Schweiz

Institut für Verwaltungs-Management
www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm/

Projektleitung SML-IVM

Reto Steiner, stno@zhaw.ch
Achim Lang, lanh@zhaw.ch

Autoren

Achim Lang
Jörn Ege
Claire Kaiser

Januar 2025

Copyright © 2025,
ZHAW School of Management and Law

Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	3
A. Aktuelle Herausforderungen für die Aargauer Gemeinden	4
B. Qualität des Service Public	7
C. Fachkräftemangel	11
D. Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und deren Dienstleistungen	13
E. Stärkung der Gemeindeautonomie	18
F. Besetzung der Milizämter.....	23
G. Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit	26
H. Simulationen: Gebietsstrukturen und deren Auswirkungen	31
1.1 Mögliche Modelle einer neuen Gemeindestruktur	31
1.2 Ergebnisse der Simulationen.....	33
I. Literatur.....	38
J. Regressionsanalysen.....	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Relevanz zehn gesellschaftlicher Herausforderungen in Aargauer Gemeinden	5
Tabelle 2: Einflussgrößen auf die Wahrnehmung der 10 wichtigsten Herausforderungen	5
Tabelle 3: Leistungsgrenzen für Aargauer Gemeinden	7
Tabelle 4: Einflussgrößen auf die Erreichung der Leistungsgrenzen	9
Tabelle 5: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereich und Gemeindetyp	10
Tabelle 6: Digitalisierungsgrad lokaler Dienstleistung	14
Tabelle 7: Einflussgrößen auf die digitale Verfügbarkeit von acht Dienstleistung	16
Tabelle 8: eService Portfolios der Gemeinden	17
Tabelle 9: Gemeindeautonomie in 15 Leistungsbereichen	20
Tabelle 10: Einflussgrößen auf die wahrgenommene Autonomie in 15 Bereichen	20
Tabelle 11: Gemeindeautonomie und Gemeindetypen	22
Tabelle 12: Ursachen für Unterschiede bei der Rekrutierung für Milizämter	25
Tabelle 13: Eigenerstellung je Leistungsbereich (in % der befragten Gemeinden)	26
Tabelle 14: Einflussgrößen auf die Eigenerstellung	27
Tabelle 15: Form der Leistungserbringung bei Gemeinden im Aargau und der Schweiz (in %)	28
Tabelle 16: Ergebnisse der Regressionsanalyse für die Simulationen	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Herausforderung «Integration von Ausländern» und «Klimawandel» in Aargauer Gemeinden nach Gemeindetyp	6
Abbildung 2: Durchschnittliche Leistungsgrenzen in vier Bereichen im kantonalen Vergleich	8
Abbildung 3: Fachkräftemangel im kantonalen Vergleich	11
Abbildung 4: Wichtigkeit der Herausforderung «Fachkräftemangel» nach Gemeindetyp	12
Abbildung 5: Leistungsgrenzen im Bereich Digitalisierung/Informatik im kantonalen Vergleich	14
Abbildung 6: Digitalisierung der Aargauer Gemeinden in acht Bereichen im kantonalen Vergleich	15
Abbildung 7: Gemeindeautonomie gegenüber Bund und Kanton im Aargau und in der Restschweiz	19
Abbildung 8: Gemeindeautonomie Aargauer Gemeinden im kantonalen Vergleich	19
Abbildung 9: Qualität der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton im Aargau	21
Abbildung 10: Schwierigkeiten Rekrutierung Milizämter im kantonalen Vergleich	24
Abbildung 11: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Milizämtern nach Gemeindetyp	25
Abbildung 12: Zuteilung der Gemeinden zu den Kernstädten und ländlichen Zentren.	33
Abbildung 10: Ergebnisse der Simulation nach Gemeindestruktur (in Prozent, Durchschnittswerte)	35
Abbildung 14: Ähnlichkeit in der Zusammensetzung innerhalb einer Variante	36
Abbildung 15: Effekte von Gemeindegrösse und Normsteuerertrag	37

A. Aktuelle Herausforderungen für die Aargauer Gemeinden

Hintergrund und Fragestellung

Gemeinden sehen sich zunehmend mit einer Vielzahl an gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund hat das Kapitel zum Ziel, die zehn grössten Herausforderungen in Aargauer Gemeinden zu identifizieren und deren Relevanz im kantonalen Vergleich zu betrachten. Zusätzlich wird untersucht, ob sich die Wahrnehmung bestimmter Herausforderungen nach Gemeindegrösse, Ressourcenstärke einer Gemeinde oder Arbeitslosigkeit unterscheidet. Abschliessend erfolgt eine Differenzierung ausgewählter Herausforderungen nach der Gemeindetypologie gemäss der Raumzuordnung im Kanton Aargau. Die Analyse stützt sich ab auf die Gemeindeschreiberbefragung 2023.

Methodik und relevante Datenquellen

Folgendes Item der Gemeindeschreiberbefragung wurden für die Identifikation der relevanten Herausforderungen herangezogen.

- Herausforderungen: Gemeinden können in unterschiedlichem Masse von bestimmten gesellschaftlichen Herausforderungen betroffen sein. Wir haben nachfolgend eine Reihe solcher Herausforderungen aufgelistet. Bitte geben Sie uns an, ob und in welchem Ausmass Ihre Gemeinde davon betroffen ist. Antwortmöglichkeiten: «nicht betroffen» (0), «zum Teil betroffen» (1) und «stark betroffen» (2).

Ergebnisse

Welches sind die grössten Herausforderungen für Gemeinden im Aargau? Abgefragt wurde die Relevanz von zehn Herausforderungen, die häufig in Bezug auf gesellschaftliche Entwicklungen – insbesondere im Gemeindekontext – genannt werden (Head & Alford, 2015; Mack et al., 2015). Die befragten Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber konnten dabei angeben, in welchem Ausmass ihre Gemeinde von jeder dieser zehn Herausforderungen betroffen ist.

Tabelle 1 bildet die abgefragten Herausforderungen in absteigender Relevanz für die Aargauer Gemeinde ab. Die Mittelwerte zeigen, dass die Gemeinden vor allem die Unterbringung von Asylsuchenden, die Raumplanung, die Digitalisierung, den Fachkräftemangel und die Integration von Ausländern als wichtige Herausforderungen ansehen.

Vergleicht man die wahrgenommene Relevanz in Aargauer Gemeinden mit den Einschätzungen in Gemeinden der restlichen Schweiz (siehe rechte Spalte¹), so zeigt sich an den positiven Vorzeichen, dass der relative Problemdruck im Aargau in den fünf relevantesten Bereichen meist höher ist. Nur die Raumplanung wird in der Restschweiz als noch herausfordernder wahrgenommen. Mit einem Mittelwert unter 1, der anzeigt, dass sich die Gemeinden als nur «zum Teil betroffen» sehen, folgen die grossen gesellschaftlichen Herausforderungen wie Überalterung und Klimawandel, aber auch die eher aktuellen Themen Energieknappheit und Inflation. Auch die Herausforderung durch Covid-19 spielen nur (noch) eine untergeordnete Rolle.

¹ Der relative Problemdruck berechnet sich als Differenz aus dem Mittelwert der Aargauer Gemeinden und dem Mittelwert der Restschweiz. Negative Werte zeigen an, dass die jeweilige Herausforderung im Aargau als weniger relevant wahrgenommen wird als im Rest der Schweiz.

Tabelle 1: Relevanz zehn gesellschaftlicher Herausforderungen in Aargauer Gemeinden

	Aargau		Restschweiz		Relativer Problem- druck
	Mittelwert	N	Mittelwert	N	
(1) Unterbringung von Asylsuchenden	1.512	166	0.772	1585	0.7
(2) Raumplanung	1.367	166	1.491	1590	-0.124
(3) Digitalisierung ²	1.224	165	1.201	1582	0
(4) Fachkräftemangel	1.126	167	0.876	1584	0.3
(5) Integration von Ausländern	1.024	166	0.852	1582	0.2
(6) Überalterung	0.816	163	1.046	1573	-0.2
(7) Energieknappheit	0.741	166	0.746	1582	0
(8) Klimawandel	0.729	166	0.972	1580	-0.2
(9) Inflation	0.636	165	0.812	1569	-0.2
(10) COVID	0.506	166	0.651	1581	-0.145

Anmerkung: 0: «nicht betroffen» 1: «zum Teil betroffen», 2: «stark betroffen».

Unterscheidet sich die Wahrnehmung bestimmter Herausforderungen nach Gemeindegrösse, Ressourcenstärke oder Arbeitslosigkeit? Eine detailliertere Analyse der Antworten der Gemeindeschreiberbefragung zeigt, dass insbesondere die Grösse einer Gemeinde eine wichtige Rolle für die unterschiedliche Wahrnehmung der Herausforderungen spielt: Je grösser eine Gemeinde ist, desto eher werden die Unterbringung von Asylsuchenden, der Fachkräftemangel, die Integration von Ausländern, die Energieknappheit, der Klimawandel und die Inflation als Herausforderungen angesehen. Bei der Inflation zeigt sich aber auch, dass ressourcenstärkere Gemeinden diese Herausforderung eher geringer einschätzen als ressourcenschwache Gemeinden.

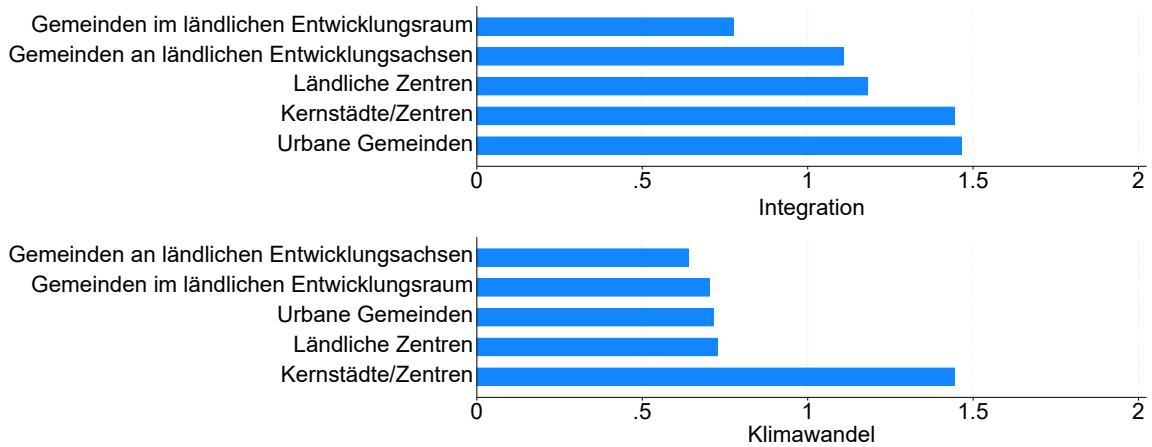
Tabelle 2: Einflussgrössen auf die Wahrnehmung der 10 wichtigsten Herausforderungen

Keine	Gemeindegrösse
<ul style="list-style-type: none"> • Digitalisierung • Raumplanung • Überalterung • COVID-19 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterbringung von Asylsuchenden • Fachkräftemangel • Integration von Ausländern • Energieknappheit • Klimawandel
Gemeindegrösse und Steuerertrag	
<ul style="list-style-type: none"> • Inflation 	

Diese Befunde legen nahe, dass die Art der Gemeinde eine Rolle für die unterschiedliche Wichtigkeit der Herausforderungen spielen könnte. Eine Kontingenzanalyse zeigt, dass dieser Zusammenhang nur beim Fachkräftemangel (dieser wird ausführlicher in Kapitel 4.3 besprochen), der Integration von Ausländern und dem Klimawandel signifikant ist. Abbildung 1 fasst die Mittelwerte der Herausforderungen «Integration von Ausländern» und «Klimawandel» für die Aargauer Gemeinden zusammen, aufgeschlüsselt nach Gemeindetyp.

² Auf die Herausforderungen des Fachkräftemangels und der Digitalisierung wird hier nur am Rande eingegangen, da diese im Rahmen von Kapitel 4.3 und 4.5 noch einmal separat betrachtet werden.

Abbildung 1: Die Herausforderung «Integration von Ausländern» und «Klimawandel» in Aargauer Gemeinden nach Gemeindetyp



Demnach sind im Aargau vor allem *urbane Gemeinden* und *Kernstädte* von der Herausforderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern betroffen. Ländliche Gemeinden oder solche an ländlichen Entwicklungsachsen oder Entwicklungsräumen hingegen weniger. Der Klimawandel wird insgesamt als wesentlich weniger herausfordernd wahrgenommen. Lediglich in Kernstädten/Zentren wird der Klimawandel als ein relevantes Problem wahrgenommen und als ähnlich herausfordernd eingeschätzt wie die Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

Bei den Gemeindeprofilen nach Leistungsumfang ergeben sich keine statistisch signifikanten Unterschiede.

B. Qualität des Service Public

Methodik und relevante Datenquellen

Folgende Items der Gemeindeschreiberbefragung wurden hier verwendet, um Grenzen bei der Leistungserbringung zu identifizieren:

- Leistungsgrenzen: Es kann Probleme geben, welche die Gemeinden aufgrund Arbeitsbelastung oder mangelnder Fachkompetenz kaum in angemessener Weise bewältigen können. Sind in Ihrer Gemeinde solche Leistungsgrenzen (LG) sichtbar? Bitte beantworten Sie diese Frage für alle genannten Aufgaben.
- Eigenerstellung: Erbringen Sie die relevante Aufgabe in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder mit privaten Anbietern?

Ergebnisse

Die befragten Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber konnten angeben, bei welchen Aufgaben Leistungsgrenzen sichtbar werden. Sie hatten dabei für jede Aufgabe die Auswahl zwischen «keine Leistungsgrenzen sichtbar» (kodiert als 1), «Leistungsgrenzen in Sicht» (kodiert als 2), «Leistungsgrenzen erreicht» (kodiert als 3), «Leistungsgrenzen überschritten» (kodiert als 4).³ Tabelle 3 bildet alle Leistungsgrenzen in absteigender Relevanz ab.

Tabelle 3: Leistungsgrenzen für Aargauer Gemeinden

	Aargau		Restschweiz		Relativer Problem- druck
	Mittelwert	N	Mittelwert	N	
(1) Betreuung von Asylsuchenden	2.570	151	1.982	866	0.588
(2) Bewilligung von Baugesuchen	2.195	154	1.989	1461	0.206
(3) Sozialhilfe	2.118	152	1.818	1106	0.300
(4) Gemeindeverwaltung: insgesamt	2.039	154	1.938	1481	0.101
(5) Raum- und Zonenplanung	1.993	153	2.117	1466	-0.124
(6) Gemeindeexekutive	1.961	152	1.874	1484	0.087
(7) Gemeindeverwaltung: Informatik/Digitalisierung	1.908	153	1.951	1475	-0.043
(8) Öffentliche Bauten	1.812	154	1.782	1438	0.03
(9) privater Verkehr	1.81	147	1.795	1413	0.015
(10) Volksschule	1.808	146	1.835	1285	-0.027
(11) familienergänzende Kinderbetreuung	1.779	145	1.821	1289	-0.042
(12) Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	1.778	153	1.722	1480	0.056
(13) Landschafts- und Ortsbildschutz	1.667	147	1.874	1416	-0.207
(14) Integration von Ausländer/-innen	1.647	133	1.555	1194	0.092
(15) Öffentlicher Verkehr	1.633	139	1.651	1196	-0.018
(16) Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	1.608	153	1.577	1460	0.031

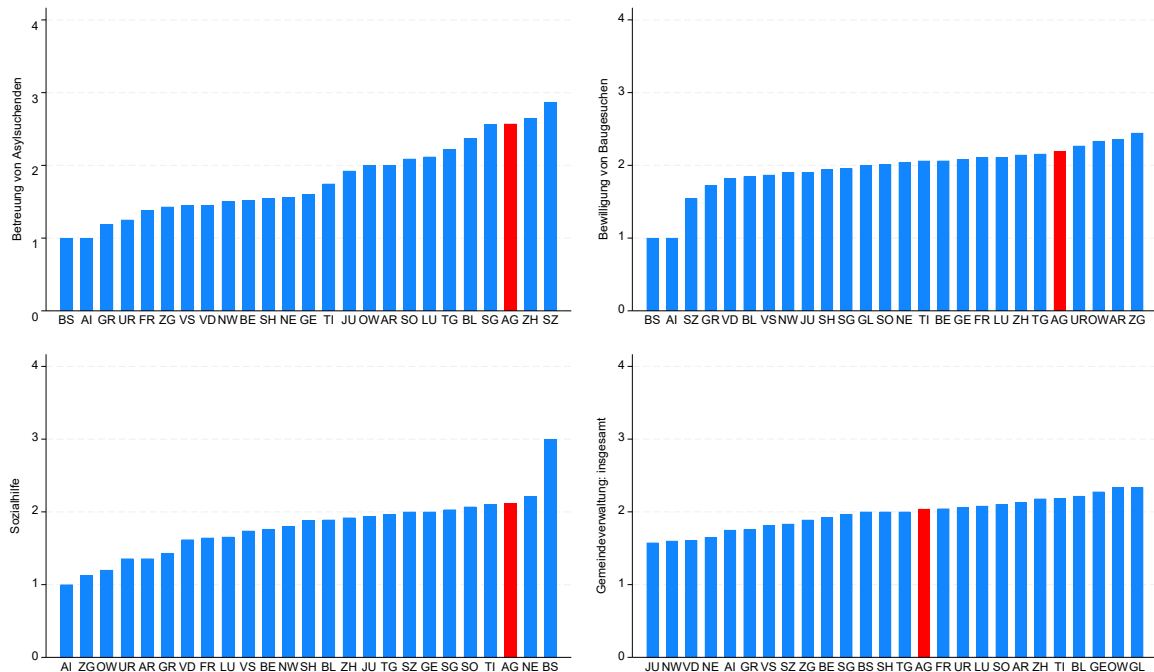
³ Wenn angegeben wurde, dass der entsprechende Bereich die Gemeinde nicht betrifft oder keine Antwort gegeben wurde, dann wurden die Gemeinde nicht berücksichtigt.

(17) Spitex	1.564	117	1.647	860	-0.083
(18) Wasserversorgung	1.555	146	1.583	1347	-0.028
(19) Abwasser/Kanalisation	1.553	152	1.594	1422	-0.041
(20) Energieversorgung	1.552	125	1.57	1159	-0.018
(21) gemeindepolizeiliche Aufgabe	1.539	128	1.601	1126	-0.062
(22) Sport/Sportanlagen	1.503	147	1.541	1332	-0.038
(23) Unterstützung/Betreuung von älteren Personen	1.47	132	1.625	1251	-0.155
(24) Jugendarbeit	1.455	132	1.47	1109	-0.015
(25) Alters- und Pflegeheime	1.447	103	1.777	860	-0.33
(26) Feuerwehr	1.424	144	1.474	1216	-0.05
(27) Wirtschaftsförderung	1.4	115	1.453	1112	-0.053
(28) Abfall/Entsorgung	1.379	153	1.489	1453	-0.11
(29) Umweltschutz	1.36	150	1.505	1400	-0.145
(30) Unterstützung/Betreuung von Arbeitslosen	1.354	99	1.451	791	-0.097
(31) Kultur	1.269	145	1.331	1343	-0.062
(32) Betreuung von Drogenabhängigen	1.253	87	1.247	582	0.006

Anmerkung: 1: «keine Leistungsgrenzen sichtbar», 2: «Leistungsgrenzen in Sicht», 3: «Leistungsgrenzen erreicht», 4: «Leistungsgrenzen überschritten»

Abbildung 2 stellt für die die wichtigsten vier Bereich noch einmal die relative Position der Aargauer Gemeinden im Kantonalen Vergleich dar.

Abbildung 2: Durchschnittliche Leistungsgrenzen in vier Bereichen im kantonalen Vergleich



Anmerkung: Die Werte haben folgende Bedeutung: 1: «keine Leistungsgrenzen sichtbar», 2: «Leistungsgrenzen in Sicht», 3: «Leistungsgrenzen erreicht», 4: «Leistungsgrenzen überschritten». Balken zeigen den Mittelwert der Gemeinden in einem Kanton an.

Warum werden die Leistungsgrenzen in manchen Gemeinden eher erreicht als in anderen? Dazu zeigt Tabelle 4 die Ergebnisse von 32 logistischen Regressionen, bei denen vier Einflussfaktoren auf einen Zusammenhang mit der Erreichung der Leistungsgrenzen überprüft wurden. Für die Analyse wurde die abhängige Variable binär kodiert, wobei 0 bedeutet, dass keine Leistungsgrenzen sichtbar und 1, dass die Leistungsgrenzen entweder in Sicht, erreicht oder überschritten wurde. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 zusammengefasst.

Tabelle 4: Einflussgrössen auf die Erreichung der Leistungsgrenzen

Keine	Gemeindegrösse
<ul style="list-style-type: none"> (2) Bewilligung von Baugesuchen (3) Sozialhilfe (10) Volksschule (11) familienergänzende Kinderbetreuung (12) Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung (13) Landschafts- und Ortsbildschutz (16) Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste (19) Abwasser/Kanalisation (23) Unterstützung/Betreuung von älteren Personen (25) Alters- und Pflegeheime (28) Abfall/Entsorgung (29) Umweltschutz 	<ul style="list-style-type: none"> (1) Betreuung von Asylsuchenden (8) Öffentliche Bauten (15) Öffentlicher Verkehr (17) Spitex (20) Energieversorgung (21) gemeindepolizeiliche Aufgabe (22) Sport/Sportanlagen (24) Jugendarbeit (26) Feuerwehr
Steuerertrag	Gemeindegrösse und Arbeitslosenquote
<ul style="list-style-type: none"> (4) Gemeindeverwaltung: insgesamt (5) Raum- und Zonenplanung (6) Gemeindeexekutive (7) Gemeindeverwaltung: Informatik/Digitalisierung (30) Unterstützung/Betreuung von Arbeitslosen 	<ul style="list-style-type: none"> (18) Wasserversorgung (negativer Zusammenhang bei Gemeindegrösse) (27) Wirtschaftsförderung
Arbeitslosenquote	Gemeindegrösse, Arbeitslosenquote, Eigenerstellung
<ul style="list-style-type: none"> (14) Integration von Ausländer/-innen 	<ul style="list-style-type: none"> (9) privater Verkehr
Eigenerstellung	Arbeitslosenquote und Eigenerstellung
<ul style="list-style-type: none"> (31) Kultur 	<ul style="list-style-type: none"> (32) Betreuung von Drogenabhängigen

Basierend auf dem Befund, dass grössere Gemeinden eher an ihre Leistungsgrenzen stossen, wurde eine ANOVA durchgeführt. Diese bivariate Analyseform ist geeignet, um herauszufinden, ob die Leistungsgrenzen eher von Gemeinden eines bestimmten Typs (siehe Gemeindetypologie) erreicht werden. Die Ergebnisse zeigen, dass es in einigen Bereichen signifikante Unterschiede bei den Leistungsgrenzen gibt, wenn man nach Gemeindetypen unterscheidet.

Tabelle 5: Leistungsgrenzen nach Aufgabenbereich und Gemeindetyp

	Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen	Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum	Kernstädte/Zentren	Ländliche Zentren	Urbane Gemeinden
(1) Betreuung von Asylsuchenden	LG +			LG -	
(2) Bewilligung von Baugesuchen	LG +		LG -		
(3) Sozialhilfe					
(4) Gemeindeverwaltung: insgesamt	LG +		LG -		
(5) Raum- und Zonenplanung					
(6) Gemeindeexekutive					
(7) Gemeindeverwaltung: Informatik/Digitalisierung	LG +		LG -		
(8) Öffentliche Bauten					
(9) privater Verkehr					
(10) Volksschule			LG +	LG -	
(11) familienergänzende Kinderbetreuung					
(12) Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	LG +		LG +	LG -	
(13) Landschafts- und Ortsbildschutz					
(14) Integration von Ausländer/-innen					
(15) Öffentlicher Verkehr			LG +		
(16) Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste				LG -	
(17) Spitex	LG +		LG +	LG -	
(18) Wasserversorgung					
(19) Abwasser/Kanalisation					
(20) Energieversorgung					
(21) gemeindepolizeiliche Aufgabe				LG -	
(22) Sport/Sportanlagen					
(23) Unterstützung/Betreuung älterer Personen					
(24) Jugendarbeit				LG -	
(25) Alters- und Pflegeheime			LG +	LG -	LG -
(26) Feuerwehr					
(27) Wirtschaftsförderung			LG +	LG -	
(28) Abfall/Entsorgung					
(29) Umweltschutz					
(30) Unterstützung/Betreuung von Arbeitslosen				LG -	
(31) Kultur				LG -	
(32) Betreuung von Drogenabhängigen			LG +		LG +

Anmerkung: LG + bedeutet Leistungsgrenzen eher sichtbar/erreicht, LG – Leistungsgrenzen im Vgl. noch nicht sichtbar/erreicht.

C. Fachkräftemangel

Methodik und relevante Datenquellen

Folgendes Item der Gemeindeschreiberbefragung wurden für die Identifikation der Herausforderung «Fachkräftemangel» herangezogen:

- Herausforderungen: Gemeinden können in unterschiedlichem Masse von bestimmten gesellschaftlichen Herausforderungen betroffen sein. Wir haben nachfolgend eine Reihe solcher Herausforderungen aufgelistet. Bitte geben Sie uns an, ob und in welchem Ausmass Ihre Gemeinde davon betroffen ist. Antwortmöglichkeiten: «nicht betroffen» (kodiert als 0), «zum Teil betroffen» (kodiert als 1) und «stark betroffen» (kodiert als 2). Hier werden die Ergebnisse der Herausforderung «Fachkräftemangel» präsentiert und analysiert.

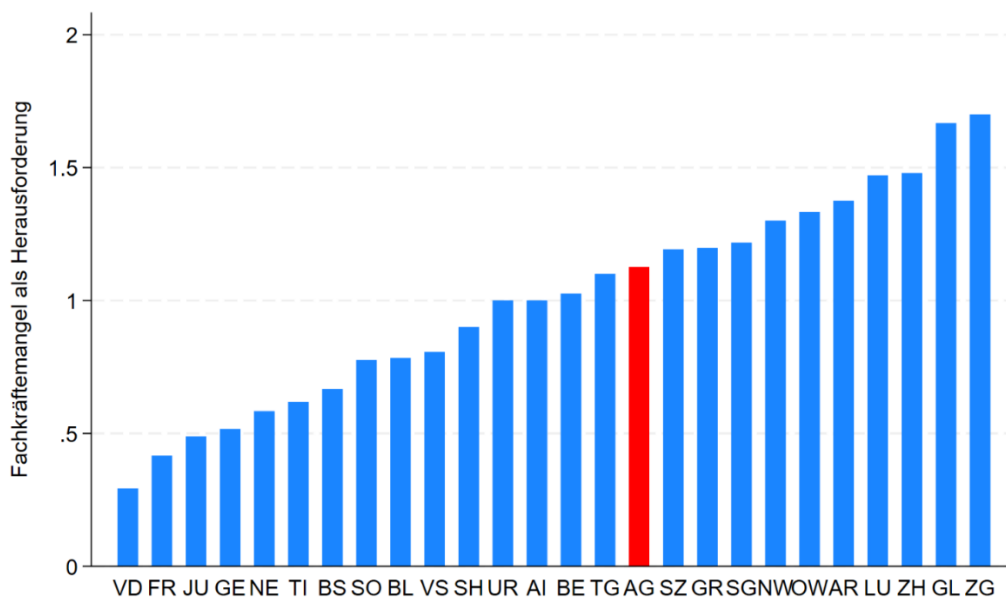
Ergebnisse

Fachkräftemangel wird als die viertwichtigste Herausforderung in Aargauer Gemeinden genannt (siehe Tabelle 3).⁴ Abbildung 3 vergleicht die Durchschnittswerte der Aargauer Gemeinden mit denen in anderen Kantonen.

Die Werte der Aargauer Gemeinden liegen über dem Durchschnitt der Restschweiz, wobei sich insgesamt zeigt, dass insbesondere Deutschschweizer Gemeinden vom Fachkräftemangel betroffen sind (siehe Abbildung 3). In den Gemeinden der Westschweizer Kantone (VD, FR, JU, GE) scheint Fachkräftemangel keine wichtige Herausforderung zu sein. Dort liegen die Werte noch unterhalb des Wertes von 0.5.

Welche Gemeinden im Aargau klagen besonders über Fachkräftemangel? Regressions- und Kontingenzanalyse belegen, dass dabei wieder Gemeindegrösse und Gemeindetyp eine wichtige Rolle spielen.

Abbildung 3: Fachkräftemangel im kantonalen Vergleich



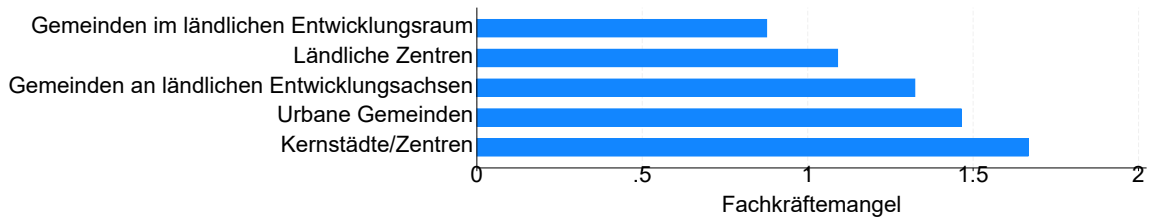
⁴ Wobei berücksichtigt werden muss, dass sich die in der Gemeindeschreiberbefragung erhobenen Herausforderungen auf den gesamten Arbeitsmarkt innerhalb einer Gemeinde und nicht allein auf den öffentlichen Sektor beziehen.

Anmerkung: Die Werte haben folgende Bedeutung: 0: «nicht betroffen» 1: «zum Teil betroffen», 2: «stark betroffen». Balken zeigen den Mittelwert der Gemeinden in einem Kanton an.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse belegen (siehe Anhang), dass der Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Fachkräftemangel stark signifikant ist. Selbst wenn die Faktoren wie Ressourcenstärke und Arbeitslosigkeit im Modell konstant gehalten werden, zeigt sich: **Je grösser eine Gemeinde, desto stärker ist sie vom Fachkräftemangel betroffen.**

Diese Befunde legen nahe, dass die Art der Gemeinde eine Rolle für die unterschiedliche Wichtigkeit des Fachkräftemangels spielen könnte. Abbildung 4 fasst die Mittelwerte der Herausforderung «Fachkräftemangel» für die Aargauer Gemeinden zusammen, aufgeschlüsselt nach der Gemeindetypologie.

Abbildung 4: Wichtigkeit der Herausforderung «Fachkräftemangel» nach Gemeindetyp



D. Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und deren Dienstleistungen

Smart Services Aargau

Smart Services Aargau ist eine gemeinsame Organisation des Kantons Aargau und der Aargauer Gemeinden. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die Prozesse zwischen Kunden (Bevölkerung und Wirtschaft) und staatlichen Stellen sowie innerhalb der Verwaltung mit Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu optimieren. Ein wichtiger Bestandteil von Smart Services Aargau ist das Smart Service Portal. Dieses Portal ist ein gemeinsames Angebot von Kanton und Gemeinden, um digitale Dienstleistungen über die föderalen Grenzen hinweg möglichst einfach, effizient und auch mit niederschwelligem Zugang nutzen zu können. Es vereint kommunale und kantonale Behördendienstleistungen an einem Ort und hat rund um die Uhr geöffnet. Die Hauptaufgabe der Fachstelle "Smart Services Aargau" ist es, für die Bevölkerung sowie für die Wirtschaft, ein zusammenfassendes, themenfokussiertes und gemeinsames Angebot von digitalen Dienstleistungen der öffentlichen Hand zu schaffen.⁵

Fit4Digital ist ein digitales Innovationsprogramm der Aargauer Gemeinden in der Schweiz. Es hat das Ziel, die Gemeinden proaktiv bei der Gestaltung ihrer digitalen Zukunft zu unterstützen. Fit4Digital wird von der Gemeindeammänner-Vereinigung und den Gemeindepersonal-Fachverbänden getragen und über die Fachstelle Smart Services Aargau mit dem Kanton koordiniert. Es unterstützt die Gemeinden aktiv bei der Anbindung von kommunalen Services an die kantonale Plattform "Smart Service Portal". Durch diese Anbindung können Daten aus unterschiedlichen Datenbanken miteinander verknüpft und Behördendienstleistungen automatisiert abgewickelt werden.⁶

Das Programm hilft den Gemeinden dabei, die Aktivierung der Services in ihren Gemeinde-Cockpits vorzunehmen und die aktivierten Services auf den Gemeinde-Webseiten ins Smart Service Portal zu verlinken. Sobald eine Bestellung an die Gemeinden übermittelt wurde, wird diese im Gemeinde-Cockpit als neue Pendeuz angezeigt und kann manuell verarbeitet werden. Verfügt die Gemeinde über eine End-to-End Integration, wird die Bestellung direkt in die jeweilige Gemeindefachlösung übermittelt und automatisch verarbeitet.

Methodik und relevante Datenquellen

Folgende Items der Gemeindegliederbefragung wurden hier verwendet:

- Welche Dienstleistungen und Leistungen werden in Ihrer Gemeinde vollständig elektronisch, teilweise elektronisch, nicht elektronisch oder gar nicht angeboten? Antwortmöglichkeiten: «nicht elektronisch» (kodiert als 1), «teilweise elektronisch» (kodiert als 2) und «vollständig elektronisch» (kodiert als 3).⁷
- Eigenerstellung von Informatik/Digitalisierung: Erbringen Sie die Aufgabe «Gemeindegliederverwaltung: Informatik/Digitalisierung» in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder mit privaten Anbietern?

Zusätzlich wurden Daten aus der Fit4Digital Datenbank ausgewertet. Diese beinhalteten Aktivitätsmerkmale der Gemeinden zu 16 eServices, die von den Gemeinden angeboten werden können.

⁵ <https://www.ag.ch/de/verwaltung/dfr/smart-services-aargau>

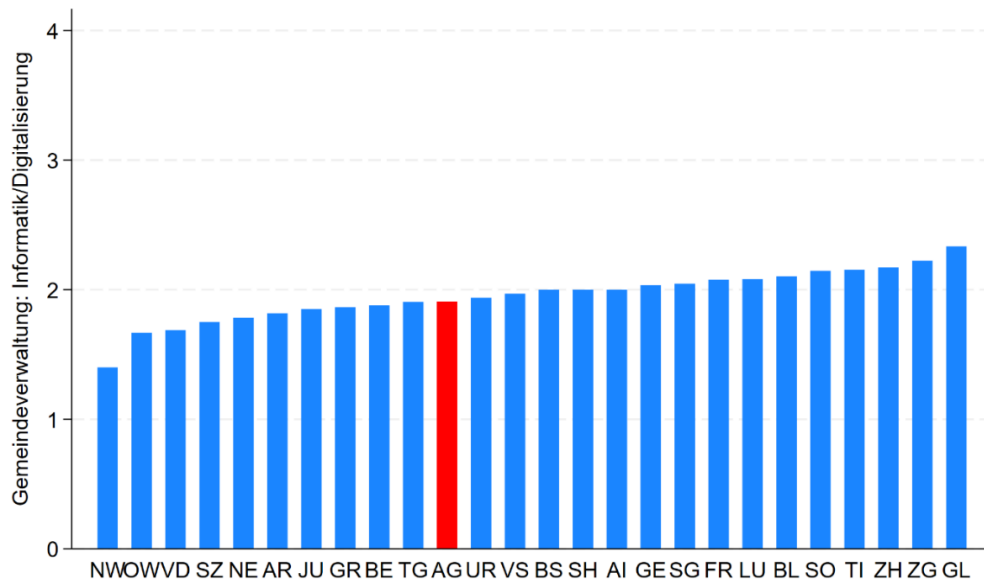
⁶ <https://www.f4d.ch/>

⁷ Wenn angegeben wurde, dass die entsprechende (Dienst)Leistung in der Gemeinde nicht angeboten wird oder keine Antwort gegeben wurde, dann wurden die Gemeinde nicht berücksichtigt.

Ergebnisse

Digitalisierung wird von Aargauer Gemeinden als dritt wichtigste gesellschaftliche Herausforderung angesehen (siehe Kapitel «Aktuelle Herausforderungen»). Bei der Wahrnehmung der Relevanz dieser Herausforderung spielt es keine Rolle, wie gross, ressourcenstark oder von Arbeitslosigkeit betroffen eine Gemeinde ist (siehe Tabelle 6). Auch ist unerheblich, ob eine Gemeinde ihre Informatik und digitalisierungsrelevanten Aufgaben in Eigenerstellung erbringt.

Abbildung 5: Leistungsgrenzen im Bereich Digitalisierung/Informatik im kantonalen Vergleich



Anmerkung: Die Werte haben folgende Bedeutung 1: «keine Leistungsgrenzen sichtbar», 2: «Leistungsgrenzen in Sicht», 3: «Leistungsgrenzen erreicht», 4: «Leistungsgrenzen überschritten». Balken zeigen den Mittelwert der Gemeinden eines Kantons.

Tabelle 6: Digitalisierungsgrad lokaler Dienstleistung

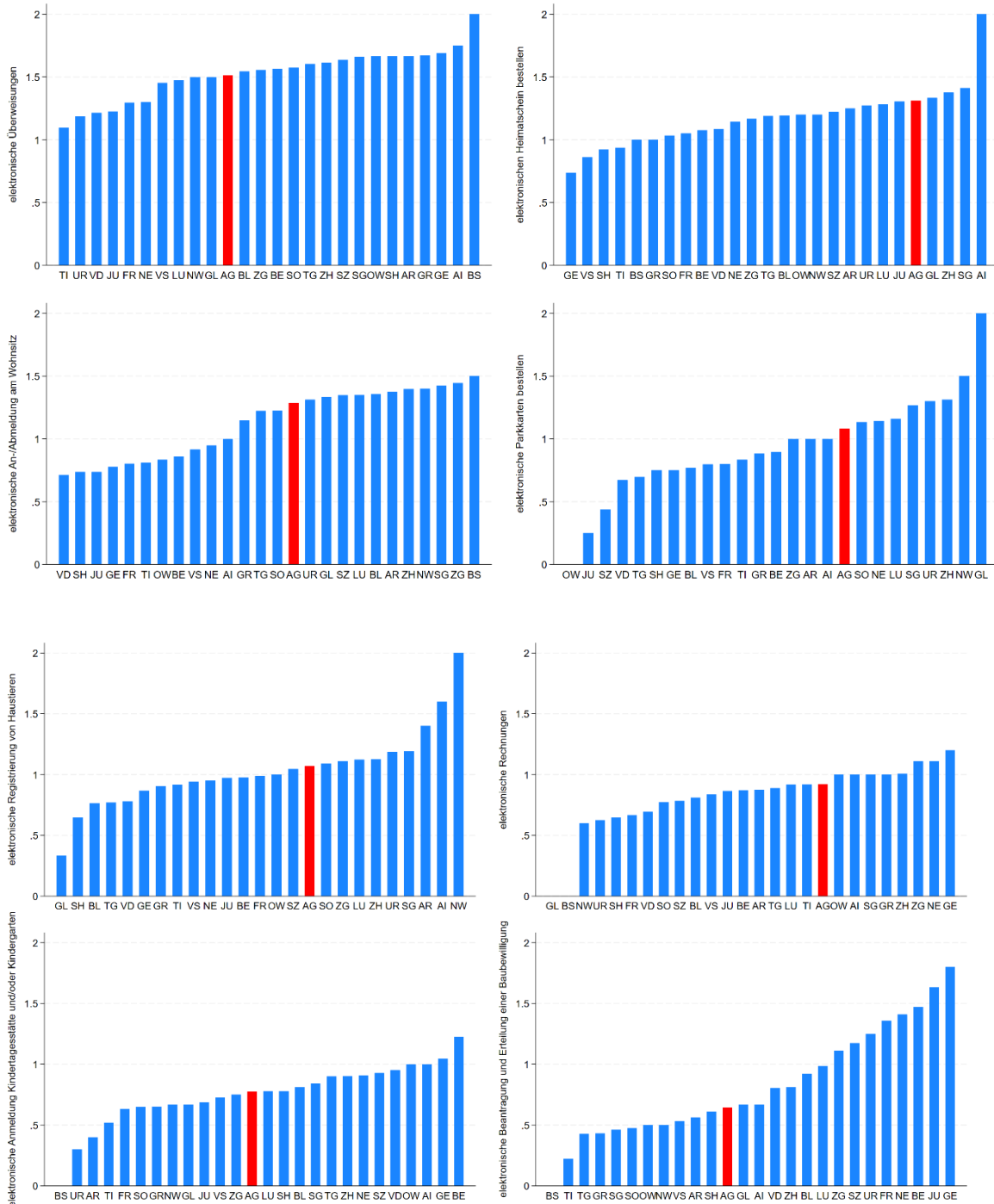
	Aargau		Restschweiz		Relativer Digitalisierungsgrad
	Mittelwert	N	Mittelwert	N	
(1) elektronische Überweisungen	1.514	148	1.465	1433	0.049
(2) elektronischen Heimatschein bestellen	1.311	103	1.125	938	0.186
(3) elektronische An-/Abmeldung am Wohnsitz	1.286	154	1.028	1443	0.258
(4) elektronische Parkkarten bestellen	1.082	73	0.922	638	0.16
(5) elektronische Registrierung von Haustieren	1.069	144	0.957	1379	0.112
(6) elektronische Rechnungen	0.92	150	0.856	1422	0.064
(7) elektronische Anmeldung KITA und/oder Kindergarten	0.775	102	0.875	862	-0.1
(8) elektronische Beantr./Erteilung einer Baubewilligung	0.642	151	0.903	1437	-0.261

0: «nicht elektronisch», 1: «teilweise elektronisch», 2: «vollständig elektronisch»

Bei der Digitalisierung der Gemeindeverwaltung sind die Leistungsgrenzen in Aargauer Gemeinden im Durchschnitt noch nicht «in Sicht». Mit einem Mittelwert von 1.91 liegt man jedoch bereits nahe an diesem Wert von 2, was ungefähr dem schweizweiten Durchschnitt entspricht (siehe Kapitel «Qualität des Service Public»). Dieser Befund thematisiert generelle Probleme bei der Erbringung von digitalen

Verwaltungsleistungen, lässt allerdings noch keine Rückschlüsse auf das Ausmass der Digitalisierung in den verschiedenen Leistungsbereichen einer Gemeinde zu. Um diesen unterschiedlichen Digitalisierungsgrad verschiedener Dienstleistungen abzubilden, wurde in acht Leistungsbereichen separat erhoben, zu welchem Grad eine lokale Dienstleistung elektronisch angeboten wird.

Abbildung 6: Digitalisierung der Aargauer Gemeinden in acht Bereichen im kantonalen Vergleich



0: «nicht elektronisch», 1: «teilweise elektronisch», 2: «vollständig elektronisch» Balken zeigen den Mittelwert der Gemeinden in einem Kanton an.

Um zu untersuchen, warum manche Leistungen in bestimmten Gemeinden stärker digitalisiert sind als in anderen, wurde wieder eine Regression durchgeführt. Dabei wurden wieder vier Faktoren (inkl. der Frage nach der Eigenerstellung im Bereich IT/Digitalisierung) auf einen Zusammenhang mit dem Digitalisierungsgrad in den acht Bereichen hin getestet.

Tabelle 7: Einflussgrössen auf die digitale Verfügbarkeit von acht Dienstleistung

Keine	Gemeindegrösse
<ul style="list-style-type: none"> • elektronischen Heimatschein bestellen • elektronische An-/Abmeldung am Wohnsitz • elektronische Parkkarten bestellen • elektronische Anmeldung KITA und/oder Kindergarten 	<ul style="list-style-type: none"> • elektronische Rechnungen
Steuerertrag	Gemeindegrösse und Arbeitslosenquote
<ul style="list-style-type: none"> • elektronische Registrierung von Haustieren 	<ul style="list-style-type: none"> • elektronische Überweisungen
Arbeitslosenquote und Steuerertrag	
<ul style="list-style-type: none"> • elektronische Beantr./Erteilung einer Baubewilligung 	

Auswertung der Fit4Digital Datenbank

Folgende eServices sind in der Auswertung enthalten:

- Adressauskunft bestellen
- Artikel der Gemeinde bestellen
- Bestätigung über bezahlte Steuern bestellen
- Datensperre beantragen
- Entsorgungsmarken oder -säcke bestellen
- Erbenverzeichnis bestellen
- Ersthundehalter
- Fehlende Stimm- und Wahlunterlagen nachbestellen
- Hauptwohnsitzbescheinigung bestellen
- Heimatausweis bestellen / Nebenwohnsitz melden
- Leumundszeugnis bestellen
- Meldeservice
- Neuantrag für schul- und familienergänzende Kinderbetreuung einreichen
- Ratenzahlung vereinbaren
- Reservationen
- Wahlfähigkeitsausweis bestellen

Bestimmt man nun verschiedene Cluster in aufsteigender Reihenfolge des Digitalisierungsumfangs, dann haben diese folgende Merkmale:

- Cluster «**analoge Leistungserbringung**»: Gemeinden sind im Bereich eServices inaktiv oder bieten nur wenige Leistungen an.
- Cluster «**Basis-Paket eServices**»: In dieses Cluster fallen alle Gemeinden, die ein Basispaket an eServices anbieten. Zu diesem Basis-Paket gehören:

- Adressauskunft bestellen
 - Bestätigung über bezahlte Steuern bestellen
 - Fehlende Stimm- und Wahlunterlagen nachbestellen
 - Hauptwohnsitzbescheinigung bestellen
 - Heimatausweis bestellen / Nebenwohnsitz melden
 - Leumundszeugnis bestellen
 - Wahlfähigkeitsausweis bestellen
- Cluster «**Basis-Paket Plus a**»: Gemeinden bieten das Basis-Paket zuzüglich der nachfolgenden eServices an:
 - Entsorgungsmarken oder -säcke bestellen
 - Erbenverzeichnis bestellen
 - Neuantrag für schul- und familienergänzende Kinderbetreuung einreichen
 - Ratenzahlung vereinbaren
 - Cluster «**Basis-Paket Plus b**»: Gemeinden bieten das Basis-Paket zuzüglich der nachfolgenden beiden eServices an:
 - Datensperre beantragen
 - Ersthundehalter
 - Cluster «**umfassendes Paket eServices**»: Gemeinden mit diesem Portfolio bieten (fast) alle der genannten 16 eServices an.

Tabelle 8: eService Portfolios der Gemeinden

	Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen	Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum	Kernstädte/Zentren	Ländliche Zentren	Urbane Gemeinden	Total
<i>analoge Leistungserbringung</i>	11	29	0	1	15	56
<i>Basis-Paket eServices</i>	14	16	2	2	1	35
<i>Basis-Paket Plus a</i>	4	23	1	3	1	32
<i>Basis-Paket Plus b</i>	8	13	4	3	6	34
<i>fast vollständiges Paket eServices</i>	7	19	2	3	9	40
<i>Total</i>	44	100	9	12	32	197

E. Stärkung der Gemeindeautonomie

Methodik und relevante Datenquellen

Den Gemeinden kommt als unterste Ebene im schweizerischen Staatsaufbau eine grosse Bedeutung zu. Sie sind als Strukturelemente der Kantone unbestritten, und die Gemeindeautonomie ist in der Schweiz hoch. Gemäss der Bundesverfassung wird diese nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (BV Art. 51, Abs. 1). Das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht gibt die Freiheitsgrade der Gemeinden vor, wobei diesen in der Regel ein weitreichender Gestaltungsspielraum zugestanden wird.

Die Autonomie Schweizer Gemeinden ist seit jeher als politischer Wert hoch besetzt (Linder 1999, S. 156). Gemäss Artikel 109 der Verfassung des Kantons Aargau umfasst die Gemeindeautonomie «die Befugnis der Gemeinden, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbstständig zu regeln.» Neben der rechtlichen Erlaubnis muss auch die praktische Fähigkeit unterschieden werden. Wenn eine Gemeinde die Erlaubnis hat (dürfen), aber nicht die Fähigkeit (können), ihre Autonomie auszuüben, ist ihre Autonomie eingeschränkt. Sie hat zwar das Recht, aber nicht die Mittel, um es umzusetzen (Auer 2018, S. 89-92).

Eine grosse Gemeindeautonomie wird dabei in der Regel als positiv und erstrebenswert erachtet, wobei davon ausgegangen wird, dass der autonome Handlungsspielraum in den letzten Jahren eher zurückgegangen ist. Dank der von unten nach oben verlaufenden Herausbildung des Schweizer Staatswesens ist die Autonomie der Gemeinden in Bezug auf die interne Organisation, die Finanzen und den rechtlichen Schutz relativ gross (Ladner et al., 2020, S. 45).

In der Praxis handelt es sich bei der Gemeindeautonomie allerdings «um einen eher unscharfen Begriff, dessen Umfang und Tragweite je nach wissenschaftlicher Perspektive sehr unterschiedlich bewertet werden» (Fiechter, 2010, S. 25). Daher gestaltet es sich grundsätzlich schwierig, die effektive Autonomie einer Gemeinde vergleichend zu untersuchen (Ladner et al., 2020, S. 48). Um dennoch eine vergleichende Betrachtung der Autonomie und vertikalen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton/Bund zu ermöglichen, wird hier auf die Selbsteinschätzung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber zurückgegriffen.

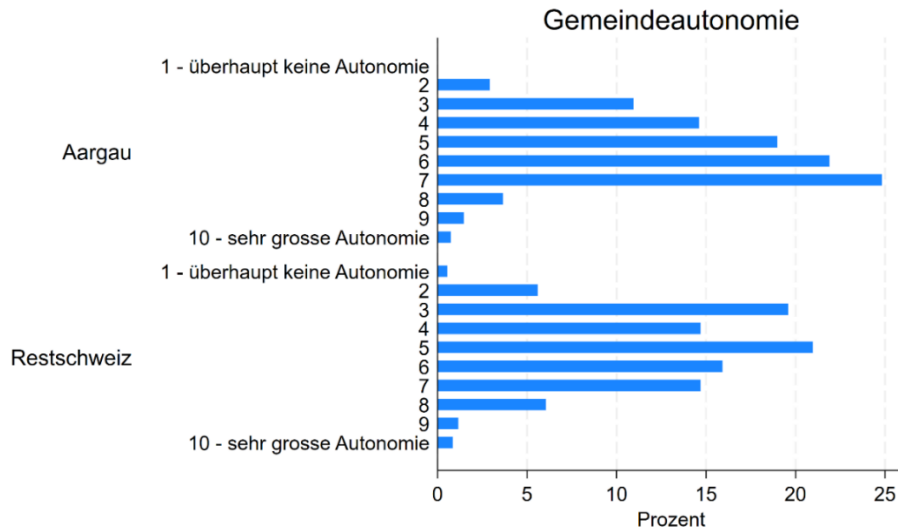
Folgende Items der Gemeindeschreiberbefragung wurden hier verwendet:

- Wie gross beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kanton? Skala von 1 (überhaupt keine Autonomie) bis 10 (sehr hohe Autonomie)
- Wie gross beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde in folgenden (15) Bereichen?
- Wie gestaltet sich aus Sicht Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit dem Kanton?

Ergebnisse

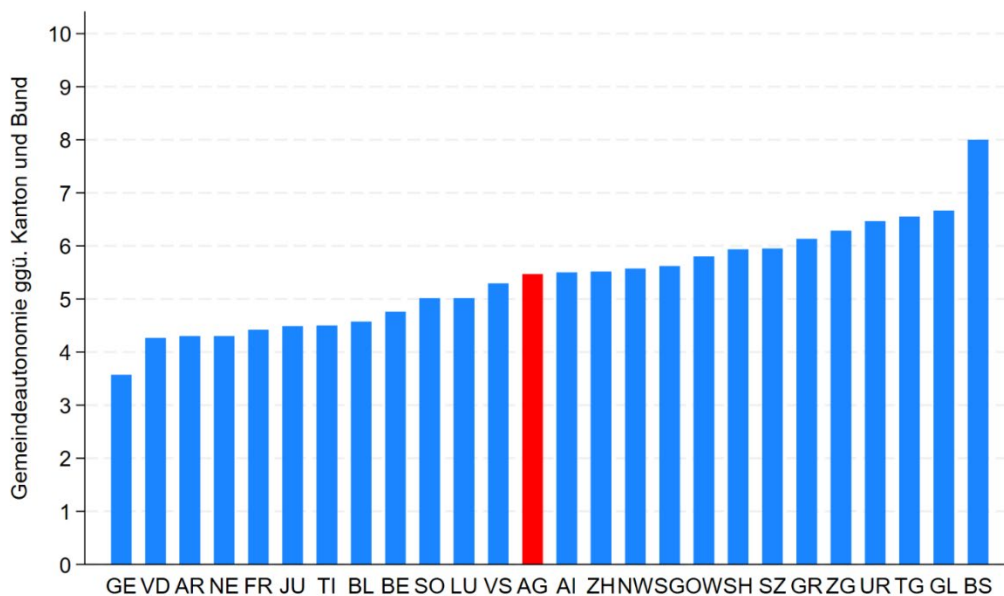
Um festzustellen, wie gross die Autonomie von Aargauer Gemeinden gegenüber Bund und Kanton ist, wurden die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber gebeten, diese auf einer Skala von 1 («überhaupt keine Autonomie») bis 10 («sehr grosse Autonomie») zu beurteilen. Bei der Ausgestaltung der Gemeindeautonomie spielt die Kantonszugehörigkeit eine zentrale Rolle. Daher fasst Abbildung 7 die Verteilung der Antworten zusammen und unterscheidet dabei zwischen den Gemeinden im Aargau und in der Restschweiz. Um eine bessere Einschätzung der Stellung des Aargaus zu bekommen, wird die Gemeindeautonomie der Aargauer Gemeinden zusätzlich im kantonalen Vergleich betrachtet.

Abbildung 7: Gemeindeautonomie gegenüber Bund und Kanton im Aargau und in der Restschweiz



Anmerkung: Die Skala reicht von 1 (überhaupt keine Autonomie) bis 10 (sehr hohe Autonomie). Aargauer Gemeinden: N=137; Mittelwert: 5.47; Restschweiz: N=1307; Mittelwert: 4.99.

Abbildung 8: Gemeindeautonomie Aargauer Gemeinden im kantonalen Vergleich



Anmerkung: Die Skala reicht von 1 (überhaupt keine Autonomie) bis 10 (sehr hohe Autonomie). Balken zeigen den Mittelwert der Gemeinden in einem Kanton an.

Die Resultate der Umfrage belegen, dass Aargauer Gemeinden ihre Autonomie im Durchschnitt etwas grösser beurteilen als Gemeinden ausserhalb des Aargaus. Der Median der Antwortverteilung zeigt, dass die Hälfte der Aargauer Gemeinden ihre Autonomie höher als 6 einschätzen.

Aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten variiert die Gemeindeautonomie aber auch nach Leistungsbereichen. Daher wurden die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber gefragt, wie gross sie die Autonomie ihrer Gemeinde in verschiedenen Bereichen beurteilen. Dazu wurden ihnen 15 Bereiche

vorgelegt, die das komplette Spektrum an Gemeindeaufgaben abdecken sollen. Tabelle 9 fasst die Ergebnisse zusammen, indem die Mittelwerte der 10er-Skala im Aargau nach absteigender Autonomie mit denen der Restschweizer Gemeinden verglichen werden.

Tabelle 9: Gemeindeautonomie in 15 Leistungsbereichen

	Aargau		Restschweiz		Relative Autonomie
	Mittelwert	N	Mittelwert	N	
(1) Autonomie Kultur	7.771	144	7.507	1277	0.264
(2) Autonomie Sport	7.697	142	7.477	1261	0.22
(3) Autonomie familienergänzende Kinderbetreuung	6.833	144	6.012	1208	0.821
(4) Autonomie Jugendfragen	6.826	132	6.261	1212	0.565
(5) Autonomie Unterstützung /Betreuung älterer Personen	6.519	129	6.143	1155	0.376
(6) Autonomie Baubewilligungen	6.171	146	5.554	1371	0.617
(7) Autonomie Wohnungsbau	6.000	120	5.747	1147	0.253
(8) Autonomie Finanzen	5.767	146	5.793	1380	-0.026
(9) Autonomie Sozialhilfe	5.724	145	4.335	1165	1.389
(10) Autonomie Polizei/Sicherheit	5.474	133	4.989	1162	0.485
(11) Autonomie Bau- und Zonenordnung	5.425	146	4.823	1371	0.602
(12) Autonomie Steuern	5.382	144	5.77	1367	-0.388
(13) Autonomie Primarschule	5.201	144	4.72	1212	0.481
(14) Autonomie Gesundheitswesen	3.748	131	3.663	1050	0.085
(15) Autonomie öffentlicher Verkehr	3.603	131	3.495	1119	0.108

Anmerkung: Die Skala reicht von 1 (überhaupt keine Autonomie) bis 10 (sehr hohe Autonomie).

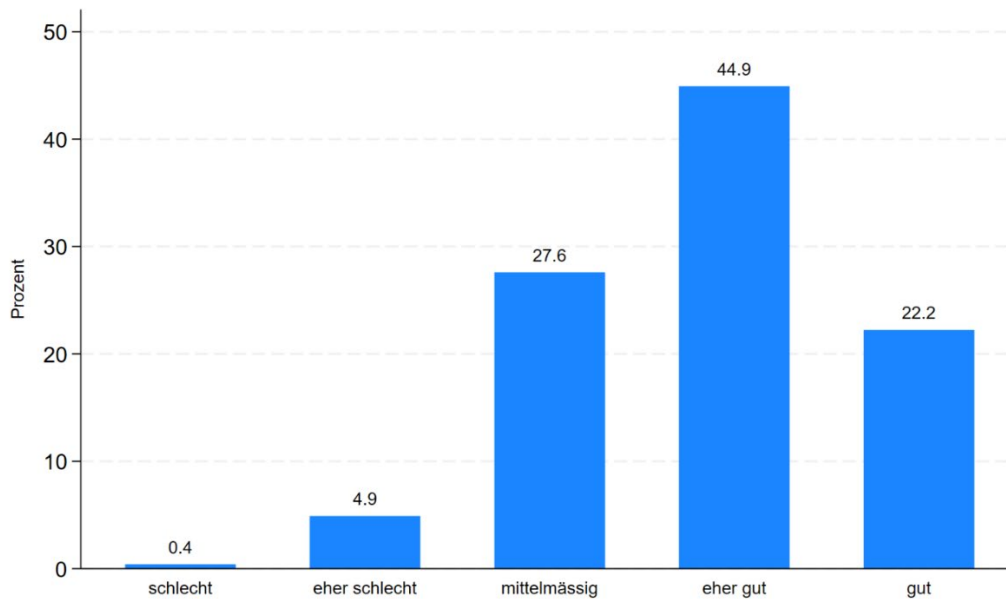
Um zu untersuchen, warum manche Aargauer Gemeinden in bestimmten Bereichen ihre Autonomie als höher wahrnehmen als andere, wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt. Dabei wurden wieder die bekannten Faktoren und die Erreichung der Leistungsgrenzen auf einen Zusammenhang mit dem Autonomiegrad in den acht Bereichen hin getestet.

Tabelle 10: Einflussgrössen auf die wahrgenommene Autonomie in 15 Bereichen

Keine	Gemeindegrösse
<ul style="list-style-type: none"> (1) Autonomie Kultur (10) Autonomie Polizei/Sicherheit (13) Autonomie Primarschule 	<ul style="list-style-type: none"> (14) Autonomie Gesundheitswesen
Steuerertrag	Leistungsgrenzen
<ul style="list-style-type: none"> (8) Autonomie Finanzen (12) Autonomie Steuern 	<ul style="list-style-type: none"> (9) Autonomie Sozialhilfe (15) Autonomie öffentlicher Verkehr
Eigenerstellung	Eigenerstellung und Leistungsgrenzen
<ul style="list-style-type: none"> (2) Autonomie Sport (6) Autonomie Baubewilligungen (11) Autonomie Bau- und Zonenordnung 	<ul style="list-style-type: none"> (5) Autonomie Unterstützung /Betreuung älterer Personen

Gemeindegrösse und Leistungsgrenzen	Gemeindegrösse, Arbeitslosenquote und Leistungsgrenzen
<ul style="list-style-type: none"> (3) Autonomie familienergänzende Kinderbetreuung (4) Autonomie Jugendfragen 	<ul style="list-style-type: none"> (7) Autonomie Wohnungsbau

Abbildung 9: Qualität der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton im Aargau



Des Weiteren wurde die Qualität der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und dem Kanton erhoben (Abbildung 9). Die Qualität der Zusammenarbeit wird insgesamt als eher gut betrachtet. Auf der Skala von 1 («schlechte Zusammenarbeit») bis 5 («gute Zusammenarbeit») liegen die Aargauer Gemeinden mit 3.92 im Mittel leicht über dem Durchschnitt der Restschweiz von 3.83.

Um zu untersuchen, warum manche Aargauer Gemeinden die Zusammenarbeit mit dem Kanton als besser wahrnehmen als andere, wurde wieder eine Regressionsanalyse durchgeführt. Die Analyse zeigt deutlich, dass autonomere Gemeinden die Zusammenarbeit besser einschätzen. Die anderen Faktoren wie Gemeindegrösse oder Ressourcenstärke sind nicht signifikant.

Tabelle 11: Gemeindeautonomie und Gemeindetypen

	Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen	Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum	Kernstädte/Zentren	Ländliche Zentren	Urbane Gemeinden
(1) Autonomie Kultur			A +		A +
(2) Autonomie Sport	A -		A +		A +
(3) Autonomie familienergänzende Kinderbetreuung			A +		
(4) Autonomie Jugendfragen			A +	A -	
(5) Autonomie Unterstütz./Betreuung älterer Person			A +	A -	
(6) Autonomie Baubewilligungen				A -	
(7) Autonomie Wohnungsbau	A -			A +	A +
(8) Autonomie Finanzen		A -	A +		A +
(9) Autonomie Sozialhilfe					
(10) Autonomie Polizei/Sicherheit				A -	
(11) Autonomie Bau- und Zonenordnung			A +	A -	
(12) Autonomie Steuern			A +		
(13) Autonomie Primarschule					
(14) Autonomie Gesundheitswesen	A -	A -		A -	
(15) Autonomie öffentlicher Verkehr					

F. Besetzung der Milizämter

Methodik und relevante Datenquellen

Folgende Items der Gemeindegliederbefragung wurden verwendet:

- Wie schwierig gestaltet sich in Ihrer Gemeinde die Suche nach genügend qualifizierten Kandidaten/-innen für vakante Ämter der Gemeindeexekutive? Skala: sehr leicht 1 - sehr schwierig 5.

Folgende Items der Exekutivbefragung wurden verwendet:⁸

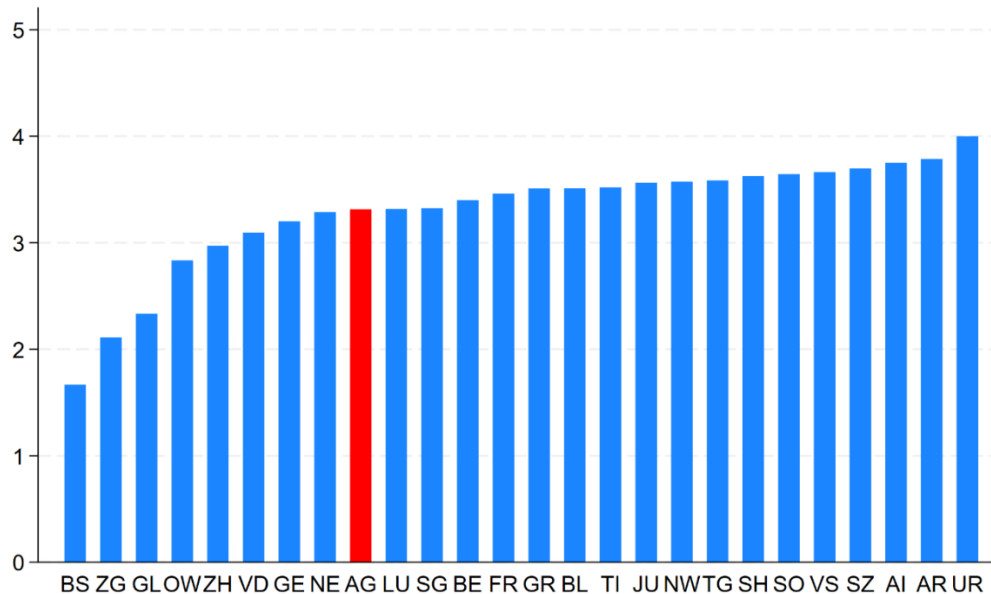
- Sind Sie ehrenamtlich tätig oder von der Gemeinde angestellt?
- Wie beurteilen Sie die finanzielle Entschädigung des Exekutivamts?
- In welchem Rhythmus führt die Exekutive ordentliche Sitzungen durch?
- Wie lange dauern die ordentlichen Sitzungen durchschnittlich?
- Welche Führungsaufgaben haben Sie?
- Wenn Sie an die Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und der Verwaltung Ihrer Gemeinde denken, wie zutreffend sind folgende Aussagen?
 - Die Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung gestaltet sich als schwierig.
 - Die Exekutive kann die Gemeindeverwaltung ausreichend kontrollieren.
 - Die Exekutive hat ausreichend Einfluss auf die Gemeindeverwaltung.
 - Die Gemeindeverwaltung bestimmt weitgehend selbstständig.
 - Die strategischen und operativen Aufgaben sind zwischen Exekutive und Verwaltung vollständig getrennt.
- Welche Führungsaufgaben haben Sie?
 - Führung des/der Gemeindeglieder/-in als Linienvorgesetzte/r.
 - Führung weitere Verwaltungskader und/oder -mitarbeitende als Linienvorgesetzte/r.
 - Leitung eines Ressorts inhaltlich.
 - Leitung ausgewählter Geschäfte ausserhalb von Ressorts inhaltlich.
- Hat die Polarisierung in der Gemeindepolitik in den letzten 5 Jahren eher zu- oder abgenommen?
- Wie konstruktiv und problemorientiert gestaltet sich, Ihrer Meinung nach, die Arbeit im Gremium?

Ergebnisse

Die Schweizer Gemeinden bekunden teilweise Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für ihre Milizämter. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind erheblich (siehe Abbildung 10). Der Kanton Aargau nimmt dabei mit einem Durchschnitt der Gemeinden von 3.3 eine mittlere Position ein. Dies trifft auch auf die Nachbarkantone zu, die mehr Schwierigkeiten bekunden (Solothurn mit einem Wert von 3.6, Baselland mit 3.5) oder weniger Schwierigkeiten haben (Zürich mit rund 3.0 oder Zug mit einem Wert von 2.1).

⁸ Beide Datensätze wurden zusammengefügt und fehlenden Werte mit der Methode der multiplen Imputation geschätzt.

Abbildung 10: Schwierigkeiten Rekrutierung Milizämter im kantonalen Vergleich



Anmerkung: Die Skala reicht von 1 («sehr leicht») bis 5 («sehr schwierig»). Balken zeigen den Mittelwert der Gemeinden in einem Kanton an.

Die Schwierigkeit Exekutivämter zu besetzen, wird beeinflusst durch einerseits direkte Einflussfaktoren, wie bspw. finanzielle Entschädigung, zeitlicher Aufwand, etc., aber auch durch indirekte Faktoren wie Einwohnerzahl, Gemeindetyp oder Gemeindefinanzen, etc. Eine Abgrenzung ist jedoch nicht so einfach vorzunehmen. Besonders auf der individuellen Ebene der (potenziellen) Kandidaten und Kandidatinnen können eine fast unüberschaubare Anzahl von Faktoren angeführt werden.

Um zu untersuchen, warum manche Gemeinden eher Schwierigkeiten haben, ihre Milizämter zu besetzen als andere, wurde ein zweistufiges Analyseverfahren angewandt. In der ersten Stufe wurden jene Faktoren ermittelt, die einen Einfluss auf die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung haben (z.B. Höhe der Entschädigung, Hauptamt, Dauer der Sitzungen, Polarisierung im Gemeinderat, etc.). In der zweiten Stufe wurden dann die statistisch signifikanten Faktoren einzeln betrachtet (z.B. Höhe der Entschädigung) und analysiert, ob diese von der Gemeindegrösse (gemessen durch die logarithmierte Einwohnerzahl), der finanziellen Situation der Gemeinde auf der Einnahmenseite (gemessen am Normsteuerertrag pro Kopf) und der lokalen Arbeitsmarktsituation (gemessen an der Arbeitslosenquote einer Gemeinde) abhängen.

Aus der Analyse geht hervor, dass die **Gemeindegrösse** und die Höhe der **ausgezahlten Entschädigungen** für das Milizamt zu einer erheblichen und statistisch signifikanten Reduzierung der Schwierigkeit führen, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Im Gegensatz dazu macht eine **schlechte finanzielle Ausstattung der Gemeinde die Kandidatenfindung erheblich schwieriger**. Dies deckt sich mit den Befunden aus der Literatur.

Es sind also vorwiegend kleine Gemeinden mit geringen finanziellen Mitteln, die sich auch nur eine geringe finanzielle Entschädigung leisten können, die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung haben. Interessanterweise führen kürzere Intervalle bei den Sitzungen des Gemeinderats eher zu einer Abnahme der Schwierigkeit.

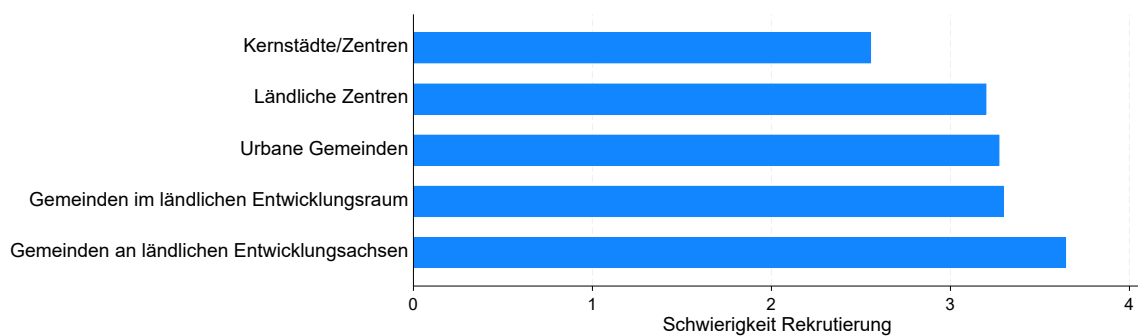
In der zweiten Analysestufe wurden die drei statistisch signifikanten Faktoren auf die Rekrutierung genauer analysiert (siehe Tabelle 12). Dabei kam heraus, dass die Gemeindegrösse ursächlich für alle

drei Faktoren ist. Grosse Gemeinden haben dabei häufige wöchentliche Sitzungen und eine höhere Entschädigung, jedoch ein geringeres Interesse der Bevölkerung an der Gemeindepolitik. Der Normsteuerertrag wirkt sich positiv auf die Höhe der Entschädigung und das Interesse der Bevölkerung für die Gemeindepolitik aus. Die Verschuldung einer Gemeinde hat dagegen keine Auswirkungen. Die Arbeitslosenquote senkt das Interesse der Bevölkerung an Gemeindethemen.

Tabelle 12: Ursachen für Unterschiede bei der Rekrutierung für Milizämter

	Wöchentliche Sitzungen	Höhe Entschädigung	Interesse der Bevölkerung an Gemeindepolitik
Gemeindegrosse	+	+	-
Nettoverschuldungsquotient			
Normsteuerertrag pro Kopf		+	+
Arbeitslosenquote			-

Abbildung 11: Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Milizämtern nach Gemeindetyp



G. Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit

Hintergrund und Fragestellung

Während die Anforderungen an staatliche Leistungen steigen (siehe Kapitel 4.2), sind Gemeinden häufig nicht mehr in der Lage, alle Leistungsbereiche selbst abzudecken. Dies ist insbesondere bei kleinen Gemeinden ein Problem (Möckli et al., 2023). Ziel dieses Kapitels ist es zu identifizieren, welche Leistungsbereiche durch Eigenerstellung und welche durch eine andere Organisationsform wie der interkommunalen Zusammenarbeit abgedeckt werden. Dabei erfolgt wie gehabt eine Differenzierung nach Gemeindegrösse (Bevölkerung) und weiteren Gemeindecharakteristika (Gemeindefinanzen. etc.). Die Analyse stützt sich ab auf Auswertungen der Gemeindegemeinschaftsbefragung.

Methodik und relevante Datenquellen

Folgende Items der Gemeindegemeinschaftsbefragung wurden hier verwendet:

- Erbringen Sie die nachfolgenden Aufgaben in Eigenerstellung, in interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) oder mit privaten Anbietern? Erläuterungen: Unter öffentlich-rechtlichen juristischen Personen versteht man Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Stiftungen, selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Regionalkonferenzen. Unter privat-rechtlichen juristischen Personen versteht man Vereine, Genossenschaften, privatrechtliche Stiftungen und Aktiengesellschaften.

Ergebnisse

Tabelle 13: Eigenerstellung je Leistungsbereich (in % der befragten Gemeinden)

	Aargau		Restschweiz		Relativer Problem- druck
	Mittelwert	N	Mittelwert	N	
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	97%	147	95%	1375	2%
Gemeindeverwaltung: insgesamt	97%	148	97%	1379	0%
Sport/Sportanlagen	97%	141	84%	1232	13%
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	95%	147	91%	1391	4%
Umweltschutz	94%	132	83%	1161	11%
Kultur	93%	129	77%	1208	16%
Öffentliche Bauten	83%	147	75%	1334	8%
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehr)	78%	138	65%	1278	13%
Volksschule	74%	145	60%	1254	14%
Sozialhilfe	69%	147	40%	1192	29%
Landschafts- und Ortsbildschutz	69%	146	68%	1247	1%
Wirtschaftsförderung	66%	91	56%	885	10%
Raum- und Zonenplanung	64%	148	62%	1373	2%
Gemeindebehörden	61%	152	59%	1484	2%
Betreuung von Asylsuchenden	61%	147	41%	718	20%
Wasserversorgung	58%	145	55%	1332	3%

Bewilligung von Baugesuchen	57%	147	82%	1358	-25%
Integration von Ausländer/-innen	55%	107	61%	906	-6%
Gemeindeverwaltung: Informatik/Digitalisierung	54%	147	46%	1375	8%
Abwasser/Kanalisation	49%	146	50%	1368	-1%
Abfall/Entsorgung	46%	147	39%	1391	7%
familienergänzende Kinderbetreuung	46%	143	33%	1174	13%
Betreuung von Drogenabhängigen	46%	46	20%	376	26%
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	39%	59	32%	502	7%
Feuerwehr	38%	147	36%	1331	2%
öffentlicher Verkehr	35%	86	22%	909	13%
Jugendarbeit	33%	117	39%	907	-6%
Energieversorgung	25%	133	22%	1119	3%
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	21%	125	28%	1100	-7%
gemeindepolizeiliche Aufgaben	9%	147	56%	1104	-47%
Alters- und Pflegeheime	4%	113	13%	894	-9%
Spitex	2%	146	4%	989	-2%

Um herauszufinden, welche Einflussgrössen die Wahrscheinlichkeit erhöht/verringert, dass eine Gemeinde eine Leistung in Eigenerstellung erbringt, wurde für jeden Leistungsbereich eine (logistische) Regression berechnet. Die getesteten Einflussgrössen waren wieder Einwohnerzahl, Steuerertrag und Arbeitslosenquote. Dabei zeigt sich, dass die Art der Leistungserbringung (Eigenerstellung) in vielen Leistungsbereichen nicht durch eine der genannten Einflussgrössen bestimmt wird (siehe Tabelle 14). Dazu gehören sozialpolitische Leistungen (Sozialhilfe, Kinderbetreuung, Betreuung Asylsuchende, etc.) aber auch Aufgaben im Bereich der Gemeindeinfrastruktur (Verkehr, Sportanlagen, Abwasser, Abfall).

Tabelle 14: Einflussgrössen auf die Eigenerstellung

Keine	Gemeindegrösse
<ul style="list-style-type: none"> familienergänzende Kinderbetreuung Sozialhilfe Betreuung von Asylsuchenden Integration von Ausländern Spitex Kultur Sport Sportanlagen öffentlicher Verkehr privater Verkehr (Strassenbau/ Verkehrsberuhigung) Wasserversorgung Abwasser Kanalisation Abfall Entsorgung Energieversorgung gemeindepolizeiliche Aufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> Jugendarbeit Volksschule Raum- und Zonenplanung Landschafts- und Ortsbildschutz Feuerwehr Gemeindeverwaltung Informatik Digitalisierung Gemeindeverwaltung Finanzverwaltung Gemeindeverwaltung Einwohnerdienste

Gemeindegrösse und Steuerertrag	Gemeindegrösse und Arbeitslosenquote
<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung und Betreuung älterer Personen • Betreuung von Drogenabhängigen • Bewilligung von Baugesuchen • öffentliche Bauten • Umweltschutz • Gemeindeverwaltung insgesamt 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen • Alters- und Pflegeheime
Arbeitslosenquote	Steuerertrag
<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindebehörden

Tabelle 15: Form der Leistungserbringung bei Gemeinden im Aargau und der Schweiz (in %)

	Eigen- erstellung	öffentlich- rechtliche jur. Person	privat-recht- liche jur. Person	Vertrag	Zusammen- arbeit mit privatem An- bieter	betrifft Ge- meinde nicht / keine Gemein- deaufgabe
Unterstützung und Betreuung älterer Personen *						
AG	17.7	21.1	11.6	17	17	15.6
CH	22.1	23.4	7.3	12.3	13.1	21.7
Jugendarbeit ***						
AG	26	13	4.8	27.4	8.2	20.6
CH	25.1	11.5	3.5	17.3	6.9	35.7
familienergänzende Kinderbetreuung ***						
AG	44.6	7.4	8.1	8.1	27.7	4
CH	27.9	16	9.1	11.8	19	16.4
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen **						
AG	15.5	10.1	0.7	8.8	4.7	60.2
CH	11.4	15.6	1.6	5.4	1.8	64.4
Alters- und Pflegeheime ***						
AG	3.4	25.7	17.6	15.5	13.5	24.3
CH	8.3	27.1	9.7	9.7	8.5	36.6
Sozialhilfe ***						
AG	68.2	9.5	0.7	18.2	2	1.4
CH	34	28.8	1.6	19.1	1.2	15.2
Betreuung von Asylsuchenden ***						
AG	60.8	4.1	3.4	18.9	11.5	1.4
CH	20.8	14.2	2.9	8.3	4.8	49
Betreuung von Drogenabhängigen ***						
AG	14.3	8.2	0.7	5.4	2.7	68.7
CH	5.3	11.5	1.8	5.8	2.3	73.3
Integration von AusländerInnen **						
AG	39.5	11.6	5.4	12.2	3.4	27.9
CH	39.4	12.3	1.9	6.7	4.3	35.4
Spitex ***						
AG	2	29.1	24.3	27.7	14.9	2
CH	3.1	27.8	15.1	14.8	9.7	29.4
Volksschule ***						
AG	71.6	9.5	0	16.2	0	2.7

CH	53.1	20.6	1	13.9	0.5	10.8
Sport Sportanlagen ***						
AG	91.2	0.7	0	2	0.7	5.5
CH	74.1	5.4	1.9	4.6	2.1	11.9
Bewilligung von Baugesuchen ***						
AG	56.1	2	8.1	14.2	18.2	1.4
CH	79	3.8	1.9	5.6	6.5	3.2
Raum. und Zonenplanung						
AG	63.5	2	4.1	3.4	26.4	0.7
CH	60.5	4.6	6.1	4.4	22.5	2
Landschafts- und Ortsbildschutz **						
AG	66.9	2.7	2	4.1	22.3	2.1
CH	61.2	6.5	3.4	3.2	15.1	10.6
öffentliche Bauten						
AG	81.8	0	2	1.4	13.5	1.4
CH	72	2.3	3	1.9	16.7	4
öffentlicher Verkehr *						
AG	20.5	17.1	5.5	5.5	10.3	41
CH	14.5	23.4	7.9	7.2	12.8	34.2
privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung) *						
AG	72.8	1.4	2	0.7	17	6.1
CH	60.2	5.6	4.1	2.5	20	7.6
Wirtschaftsförderung						
AG	41.7	11.1	2.1	4.9	2.8	37.5
CH	36.3	15.3	4.7	5.4	2.7	35.6
Wasserversorgung ***						
AG	56.5	9.5	6.1	19.7	6.1	2.1
CH	52.6	21.5	5.8	9.2	6.8	4.2
Abwasser Kanalisation *						
AG	49	24.5	2	19.7	3.4	1.4
CH	48.7	28.7	3.8	10.6	6	2.2
Abfall Entsorgung *						
AG	45.6	10.2	6.8	17.7	19	0.7
CH	38.2	20.9	10.4	11.7	17.7	1
Energieversorgung						
AG	21.8	14.3	20.4	8.8	24.5	10.2
CH	17.8	17.4	17.5	8.6	19.3	19.4
Umweltschutz *						
AG	84.8	2.1	0	2.1	1.4	9.6
CH	70.5	6.9	1.2	2	4.2	15.1
Feuerwehr ***						
AG	37.4	19	0	42.9	0	0.7
CH	34.4	33.1	1.6	25.8	1.2	4
gemeindepolizeiliche Aufgaben ***						
AG	8.1	25.7	0.7	64.2	0	1.4
CH	45.1	16.9	1.6	12.1	4.2	20.1
Gemeindeverwaltung insgesamt						
AG	95.9	0	0	3.4	0	0.7
CH	96	0.8	0.1	1.7	0.7	0.7
Gemeindeverwaltung Informatik Digitalisierung *						
AG	52.7	0.7	5.4	7.4	32.4	1.4
CH	45.8	7.2	7.7	10	27.8	1.4
Gemeindeverwaltung Finanzverwaltung *						
AG	93.2	0	0.7	4.7	0	1.4

CH	90.5	1.4	1	2.8	3.9	0.4
Gemeindeverwaltung Einwohnerdienste						
AG	95.9	0	0.7	2	0	1.4
CH	92.9	1.6	0.5	2	1.3	1.6
Gemeindebehörden						
AG	97.9	0	0	0.7	0	1.4
CH	98.1	0.5	0.1	0.6	0.4	0.4

Anmerkung: Signifikanz der Unterschiede: *p<0.1; **p<0.01; ***p<0.001

H. Simulationen: Gebietsstrukturen und deren Auswirkungen

In diesem Kapitel werden die verschiedenen Räume wieder aufgegriffen als Grundlage für die Bestimmung einer möglichen neuen Gemeindestruktur. Gemäss dem Auftrag soll «dieser Bericht [...] eine Auslegeordnung zu den Möglichkeiten von strukturellen Anpassungen präsentieren» (Stellungnahme Regierungsrat: Entgegennahme mit Erklärung).⁹

Die verschiedenen Räume aus dem vorgängigen Kapitel dienen als Vergleichsgrundlage für die simulierten Effekte von Gemeindefusionen. So soll ermittelt werden, was passieren würde, wenn alle Gemeinden aus einem Bezirk, einer Region oder einem Verwaltungsraum fusionieren würden. In diesem Kapitel geht es um den Vergleich, welcher Raum für eine Gemeindefusion besser geeignet ist. Anschliessend soll zudem eruiert werden, ob es bestimmte Mindestkriterien bei Gemeindefusionen geben sollte, die einen positiven Effekt der Gemeindefusion zumindest wahrscheinlich machen.

1.1 Mögliche Modelle einer neuen Gemeindestruktur

Eine neue Gemeindestruktur kann nur modellhaft herausgearbeitet werden, da bei rund 200 Gemeinden eine Vielzahl von unterschiedlichen Gemeindezusammenschlüssen möglich sind. Diese können nicht alle simuliert werden. Ausgangspunkt für die Modellbildung in dieser Studie ist die Gemeindetypologie gemäss der Raumzuordnung im Kanton Aargau. Besonders interessiert hier die Einteilung in Kernstädte und ländliche Zentren. Diese sind der Ausgangspunkt für die Modellbildung.

Für die Simulation sollen fünf Indikatoren berücksichtigt werden, die in der vorgängigen Analyse bereits verwendet wurden und in denen sich Handlungsbedarf gezeigt hat:

- Gemeindeautonomie: basiert auf Einschätzungen aus der Gemeindegliederbefragung.
- Fachkräftemangel: basiert auf Einschätzungen aus der Gemeindegliederbefragung.
- Leistungsgrenzen: basiert auf Einschätzungen aus der Gemeindegliederbefragung.
- Digitalisierungsgrad der Gemeindeverwaltung: basiert auf Daten aus der Fit4Digital Datenbank. Diese beinhalteten Aktivitätsmerkmale der Gemeinden zu 16 eServices.
- Rekrutierung für ein Exekutivamt: Einschätzungen aus der Gemeindegliederbefragung.
- Zusätzlich wird die Effizienz der Gemeindeverwaltung als Indikator berücksichtigt, da besonders bei Gemeindefusionen immer auf Effizienzgesichtspunkte eingegangen wird. Effizienz wird gemessen durch den Aufwand der Gemeindeverwaltung pro Einwohnerin und Einwohner.

Die in der Simulation geschätzten Werte wurden zu Prozentwerten standardisiert, um die simulierten Werte besser darstellen zu können. Eine Vergleichbarkeit zwischen den Indikatoren herzustellen ist jedoch kaum möglich und sollte auch nur sehr beding vorgenommen werden. Als Referenzwert wurden entweder der beste Wert über alle Simulationen genommen und dieser auf 100% gesetzt (bei Digitalisierungsgrad und Effizienz) oder es wurde der theoretische Maximalwert aus der Umfrage genommen und dieser als 100% gesetzt.¹⁰

Da in der Umfrage lediglich rund 140 Gemeinden dazu Auskunft gegeben haben, wurden die Werte mit einer Regressionsanalyse geschätzt. Dabei wurden nur Prädiktoren verwendet, die für alle rund 200 Gemeinden verfügbar sind. So konnten auch Gemeinden einbezogen werden, die nicht an der Umfrage

⁹ <https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/147/Startseite?FrmEntity=grweb.modules.dok.GrDok&FrmRequest=Download&DocId=6046960&Extension=.pdf>

¹⁰ In wenigen Fällen mussten die geschätzten Werte noch transformiert werden, damit sie zu den Ausgangsdaten passten.

des Gemeindemonitorings teilgenommen haben. Die Regressionsanalyse hatte zum Ergebnis eine Regressionsgleichung, in welche nun die Werte der Prädiktoren für jede Gemeinde eingegeben werden können. Die Prädiktoren sind:

- Einwohnerzahl
- Normsteuerertrag per Capita
- Verwaltungsaufwand per Capita
- Fläche per Capita
- Leerwohnungen per Capita
- Neubauwohnungen per Capita
- Arbeitslose per Capita

Die Simulation berücksichtigt besonders die **Einwohnerzahl** einer Gemeinde und den Normsteuerertrag per Capita. Bei den simulierten Gemeindezusammenschlüssen wurde die Einwohnerzahl für die neue Gemeinde aus der Summe der Einwohnerzahlen der zu fusionierenden Gemeinden berechnet. Beim Normsteuerertrag wurde die Summe der Normsteuererträge der zu fusionierenden Gemeinden gebildet und durch die Summe der Einwohnerzahlen geteilt.

HINWEIS: Eine solche Simulation berücksichtigt nur aktuelle Daten und setzt diese neu zusammen. Synergieeffekte bleiben unbeachtet. Auch die Umsetzung solcher Zusammenschlüsse von Gemeinden und deren politische Machbarkeit wird hier nicht berücksichtigt. Andere wesentliche Einflussfaktoren können in einer solchen Simulation ebenfalls nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 16: Ergebnisse der Regressionsanalyse für die Simulationen

	Digitali- Sierungsgrad <i>H</i>	Leistungs- grenzen <i>T</i>	Fachkräfte- mangel <i>T</i>	Gemeindeau- tonomie ^H	Rekrutierung Exekutive <i>T</i>	Effizienz der Verwaltung ^T
Einwohnerzahl (logarithmiert)	0.45 (2.54)	0.02 (0.17)	0.22 (0.09)*	0.26 (0.20)*	-0.35 (0.12)**	-2.10 (0.20)***
Normsteuerertrag per Ca- pita (logarithmiert)	0.87 (8.05)	0.43 (0.48)	-0.09 (0.26)	0.30 (0.62)	-0.68 (0.38)+	0.06 (0.61)*
Verwaltungsaufwand per Capita (logarithm.)	1.63 (16.14)	1.42 (1.03)	-0.05 (0.54)	-0.57 (1.27)	-0.57 (0.81)	8.08 (1.24)***
Fläche per Capita	-0.05 (8.81)	0.61 (0.48)	-0.38 (0.28)	0.59 (0.61)	-0.09 (0.39)	0.95 (0.64)
Leerwohnungen per Ca- pita	123.06 (341.71)	11.51 (24.97)	3.73 (12.87)	-10.62 (31.29)	19.63 (20.07)	-63.63 (28.16)*
Neubauwohnungen per Capita	-305.88 (1136.64)	-8.29 (94.47)	-12.40 (39.23)	29.07 (86.75)	-44.71 (55.68)	367.31 (89.71)***
Arbeitslose per Capita	-27.61 (492.35)	1.03 (32.78)	12.57 (17.37)	-36.06 (39.32)	33.31 (25.57)	131.53 (39.62)**
Multiple R-Squared	0.03	0.10	0.22	0.02	0.13	0.54

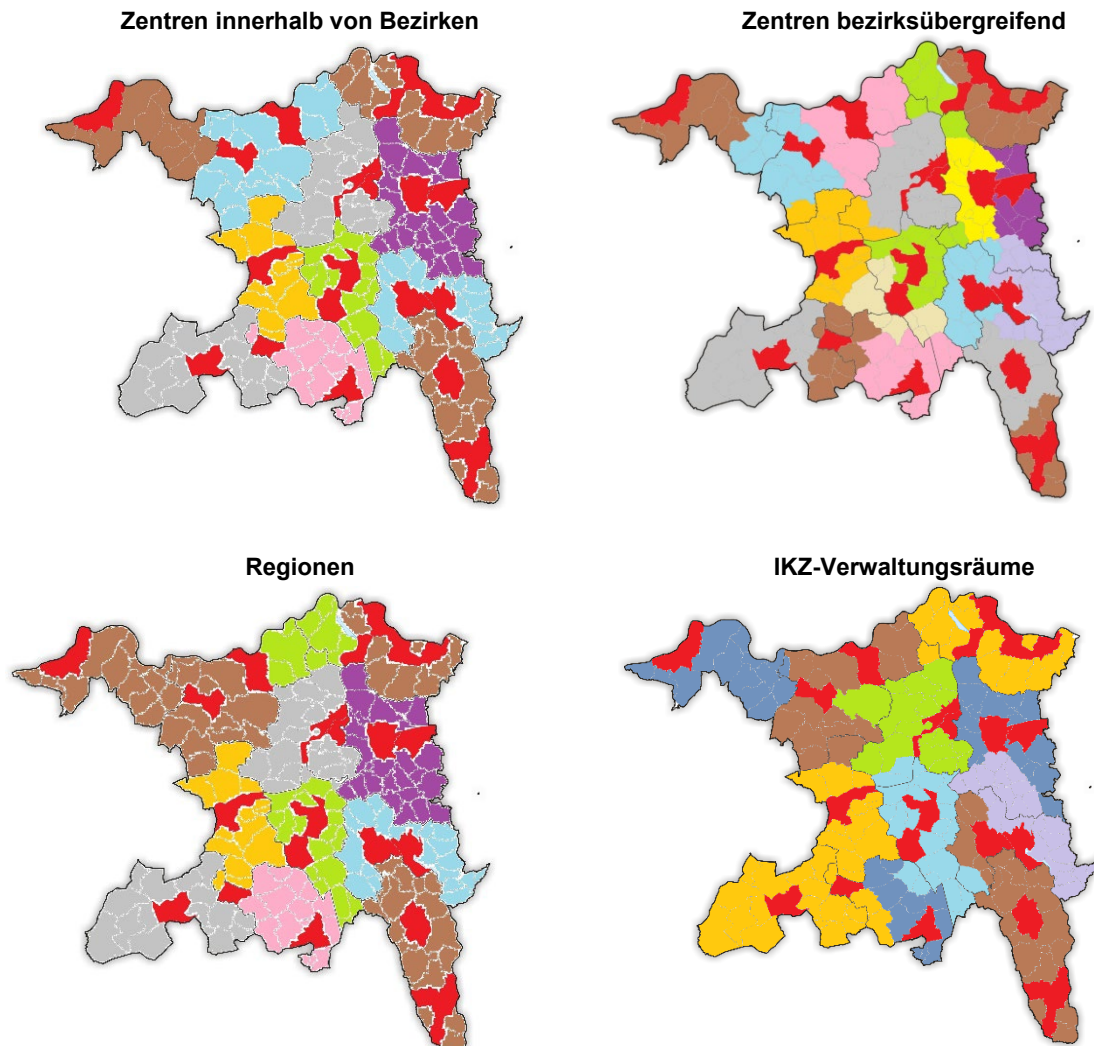
Signifikanzlevel: *** <0.001 ** <0.01 * <0.05 + <0.1; Anmerkungen: H = Hohe Werte besser, T = tiefe Werte besser

1.2 Ergebnisse der Simulationen

Um Effekte von Gemeindefusionen zu simulieren, wurden fünf Strukturvarianten ausgearbeitet.

1. Als Ausgangsbasis für den Vergleich dienen die Werte nur für die Kernstädte und die ländlichen Zentren (**Ausgangswerte**) basierend auf der Simulation und den Regressionsgleichungen.
2. In der zweiten Struktur wurden alle Gemeinden nur auf die Bezirkshauptorte und die ländlichen Zentren im selben Bezirk verteilt (**im Bezirk**).
3. In der dritten Struktur werden die Gemeinden auf die Bezirkshauptorte und die ländlichen Zentren auch bezirksübergreifend verteilt (**bezirksübergreifend**).
4. Die Regionen bilden die Grundlage für das Zusammengehen der Gemeinden (**Region**).
5. IKZ-Verwaltungsräume, die aus den Netzwerken der interkommunalen Zusammenarbeit errechnet wurden, bilden die Grundlage dieser finalen Struktur (**IKZ-Verwaltungsräume**).

Abbildung 12: Zuteilung der Gemeinden zu den Kernstädten und ländlichen Zentren.



Um Effekte von Gemeindefusionen zu simulieren, wurden vier Strukturvarianten ausgearbeitet (siehe Abbildungen 6 und 8):

1. Als Ausgangsbasis wurden alle Gemeinden nur auf die Bezirkshauptorte und die ländlichen Zentren im selben Bezirk verteilt (**im Bezirk**).
2. In der zweiten Struktur werden die Gemeinden auf die Bezirkshauptorte und die ländlichen Zentren auch bezirksübergreifend verteilt (**bezirksübergreifend**).
3. Die Regionen bilden die Grundlage für das Zusammengehen der Gemeinden (**Region**). Die Regionen wurden der Abbildung 7 entnommen.
4. IKZ-Verwaltungsräume, die aus den Netzwerken der interkommunalen Zusammenarbeit errechnet wurden, bilden die Grundlage dieser finalen Struktur (**IKZ-Verwaltungsräume**).

Der Effekt der verschiedenen Varianten wurde für alle Gemeinden im Kanton Aargau berechnet. Dazu wurden zuerst Regressionsanalysen mit den Daten des Gemeindemonitorings berechnet, diesmal jedoch ausschliesslich mit Variablen, welche für alle Gemeinden verfügbar sind. Das Ergebnis dieser Berechnung ist eine Regressionsgleichung für jeden Faktor, hier das Beispiel der Gemeindeautonomie:

$$\begin{aligned} \text{Gemeindeautonomie} = & 6.33 + 0.26 * \text{Bevölkerung (log.)} \\ & + 0.31 * \text{Normsteuerertrag pro Einwohner (log.)} \\ & - 0.57 * \text{Verwaltungsaufwand pro Einwohner (log.)} \\ & + 0.60 * \text{Gemeindefläche pro Einwohner} \\ & - 10.63 * \text{Leerwohnungen pro Einwohner} \\ & + 29.07 * \text{Neubauwohnungen pro Einwohner} \\ & - 36.06 * \text{Arbeitslose pro Einwohner} \end{aligned}$$

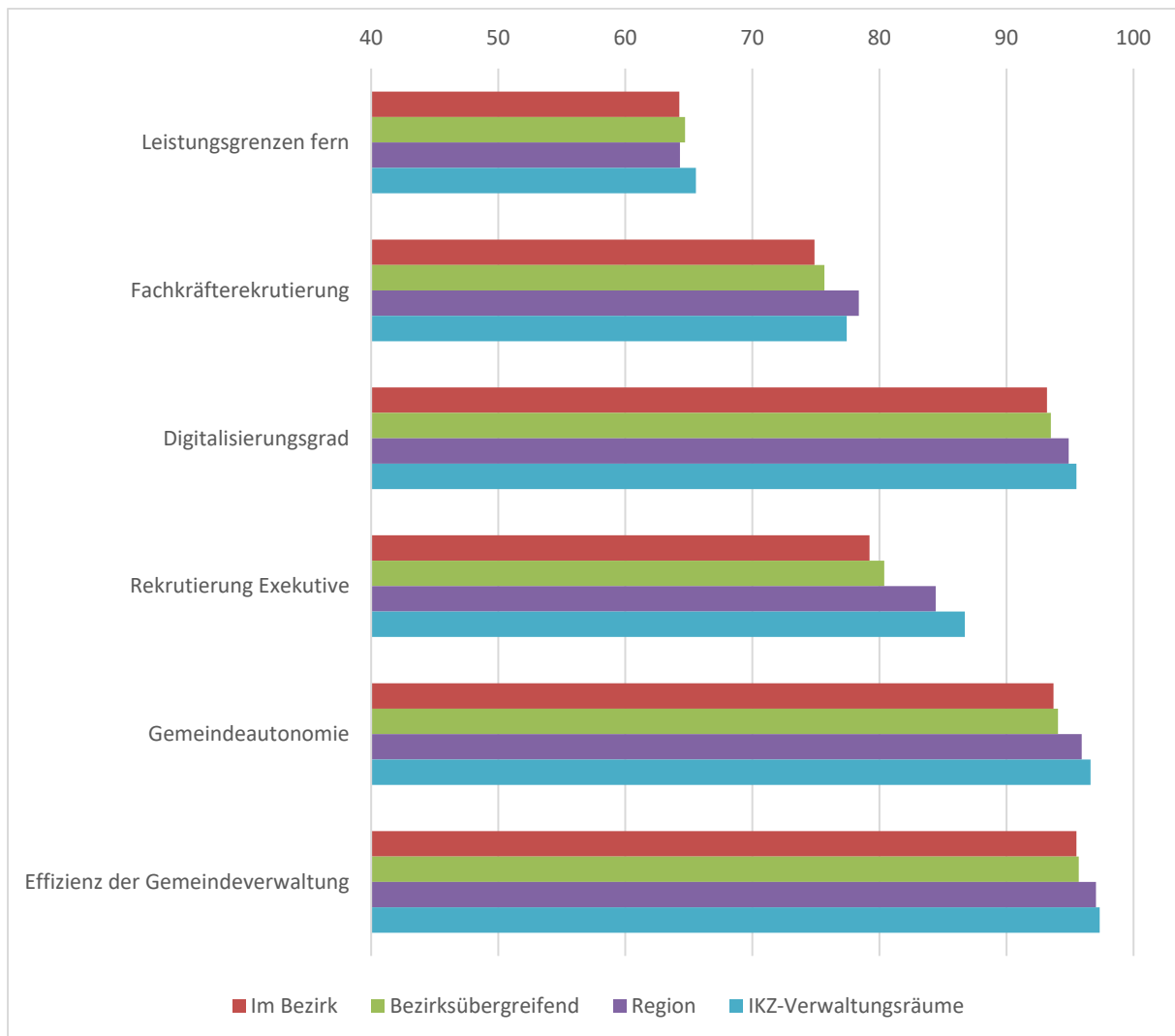
In diese Gleichung wurden die Werte der potenziellen Fusionsgemeinden eingesetzt und ergaben dann den neuen Wert für Gemeindeautonomie. Beispielsweise ergeben die Werte (log(5'000) Einwohner, log(3'500) CHF Normsteuerertrag pro Einwohner, log(2'500 CHF) Verwaltungsaufwand pro Einwohner, 0.10 Gemeindefläche pro Einwohner, jeweils 0.00 Leer- und Neubauwohnungen pro Einwohner, 0.01 Arbeitslose pro Einwohner) einen Wert für die Gemeindeautonomie von rund 9 von möglichen 10 Punkten. Auf diese Weise konnten für alle Gemeindestruktur-Varianten Simulationen zur Wirkung auf die Gemeindeautonomie, die Rekrutierung Milizamt, den Digitalisierungsgrad etc. durchgeführt werden. Zur Standardisierung wurden alle Werte in Prozentwerte umgerechnet.

Die Abbildung 13 zeigt, wie verschiedene Varianten (z.B. "Im Bezirk", "Region", etc.) bei verschiedenen Variablen (z.B. Digitalisierungsgrad) abschneiden. Je näher die Balken an 100% sind, desto besser ist die Leistung in der jeweiligen Gemeindestruktur. Vergleiche zwischen den Variablen sind aufgrund der unterschiedlichen Skalen nur sehr eingeschränkt möglich:

Leistungsgrenzen fern: Die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» zeigt die besten Ergebnisse, was darauf hinweist, dass die Leistungsgrenzen bei regionalen Zusammenschlüssen von Gemeinden etwas später erreicht sind.

Fachkräfterekrutierung: Hier zeigt die Variante "Region" die besten Ergebnisse, was darauf hindeutet, dass die Rekrutierung von Fachkräften bei den Kernstädten und Zentren am effektivsten ist.

Abbildung 13: Ergebnisse der Simulation nach Gemeindestruktur (in Prozent, Durchschnittswerte)



Digitalisierungsgrad: Hier zeigt die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» die besten Ergebnisse, was darauf hinweist, dass der Grad der Digitalisierung im Bereich des funktionalen Raums wahrscheinlich am höchsten ist, dicht gefolgt von der Variante «Region».

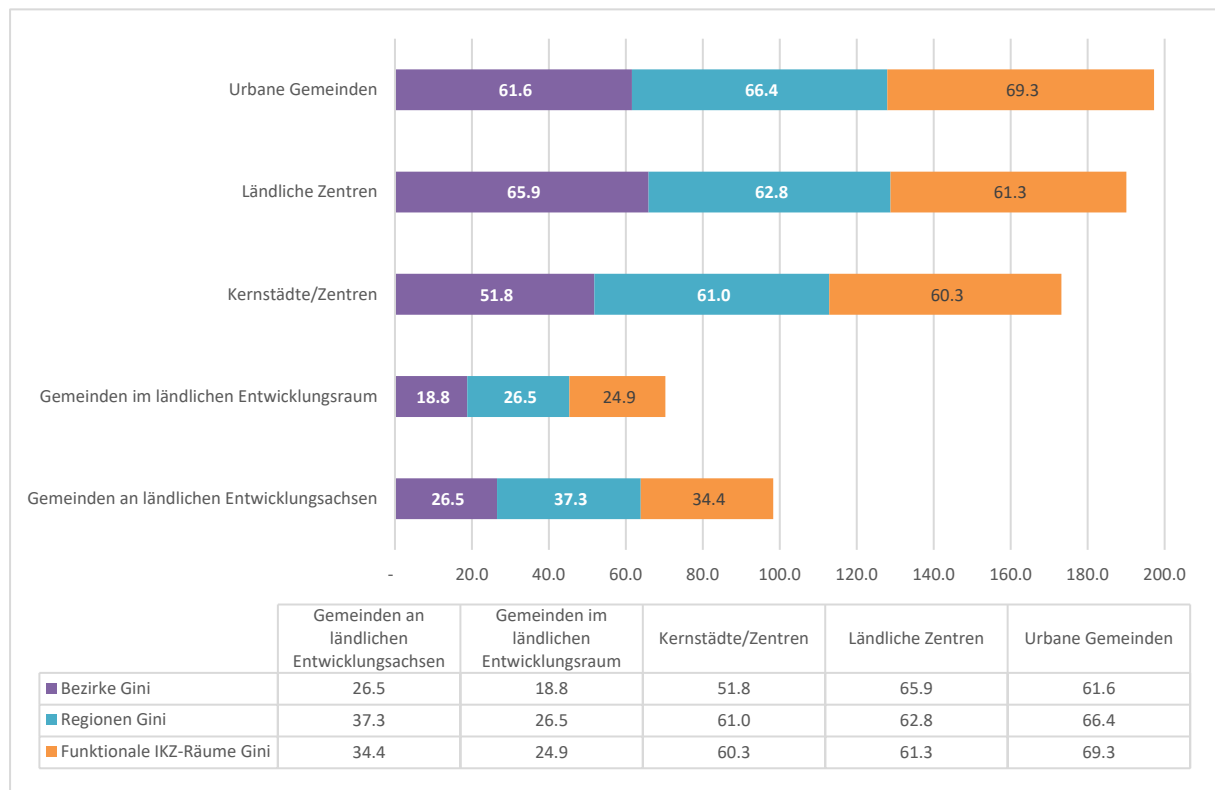
Rekrutierung Exekutive: Die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» zeigt die besten Ergebnisse, was darauf hindeutet, dass die Rekrutierung von Führungskräften innerhalb der Räume am effektivsten ist. Auch hier folgt die Variante «Region» nur knapp dahinter. Die Variante «im Bezirk» liegt dagegen erheblich darunter.

Gemeindeautonomie: Die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» schneidet hier am besten ab, was darauf hinweist, dass ein Zusammenschluss der Gemeinden innerhalb der Räume die höchste Gemeindeautonomie erreicht. Die Variante «Region» liegt knapp und andere Varianten deutlich darunter, was auf weniger Autonomie hinweist.

Effizienz der Gemeindeverwaltung: Die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» zeigt die besten Ergebnisse, was darauf hinweist, dass die Effizienz der Gemeindeverwaltung innerhalb der funktionalen Räume am höchsten ist.

Insgesamt zeigt die Simulation, dass die Variante «IKZ-Verwaltungsräume» in den meisten Kategorien knapp am besten abschneidet, jedoch dicht gefolgt von der Variante «Region», während die Variante «im Bezirk» deutliche schlechter abschneidet mit Ausnahme bei der Rekrutierung von Fachkräften und bei den Leistungsgrenzen.

Abbildung 14: Ähnlichkeit in der Zusammensetzung innerhalb einer Variante



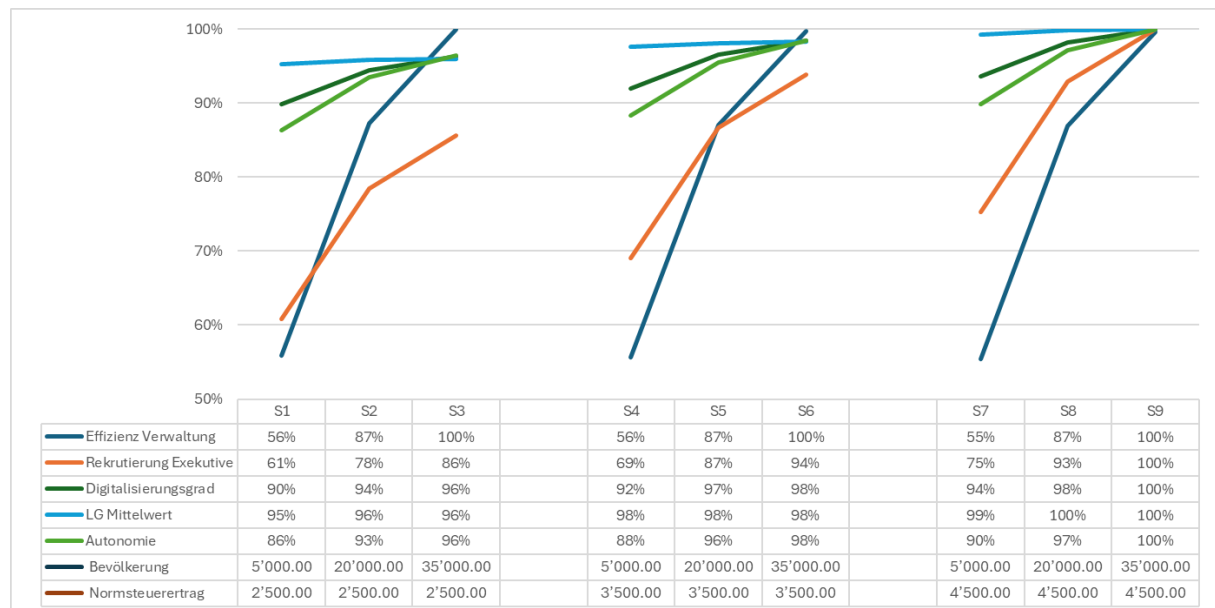
Um zu untersuchen, ob sich die Zusammensetzung der verschiedenen Varianten unterscheiden, wurde erhoben, wie sich die einzelnen Regionen, IKZ-Verwaltungsräume und Bezirke in der Zusammensetzung nach Gemeindetyp (Urbane Gemeinden, Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum, etc.) unterscheiden. Da sich der Zuschnitt der drei Varianten nur geringfügig unterscheidet, sind sich die Varianten im Durchschnitt sehr ähnlich:

- Gemeinden an ländlichen Entwicklungsachsen: 24%
- Gemeinden im ländlichen Entwicklungsraum: 49%
- Kernstädte/Zentren: 4%
- Ländliche Zentren: 7%
- Urbane Gemeinden: 16%

Aus Abbildung 14 wird ersichtlich, dass sich die Zusammensetzung innerhalb der Varianten erheblich unterscheiden. Am ähnlichsten sind sich die Bezirke, am unähnlichsten die Regionen und IKZ-Verwaltungsräume. Letztere beiden Varianten sind somit etwas «individueller» zusammengesetzt als die Bezirke. Dies scheint auch einen positiven Effekt auf die Indikatoren zu haben. Der genaue Wirkungszusammenhang ist jedoch noch unklar.

Die Werte zeigen, dass es einen Grössenvorteil bei den Gemeindeaufgaben gibt. Dieser Grössenvorteil nimmt mit jeder «Fusionsrunde» zu – je grösser die Gemeinden durch die Fusion werden – jedoch wird der Zuwachs an Nutzen jedes Mal kleiner. Der Nutzen steigt am stärksten von den Ausgangswerten (nur Zentren in der Simulation) zur simulierten Fusion aller Gemeinden mit dem Zentrum bzw. den Zentren in einem Bezirk und nimmt dann nur noch wenig zu. Der Grössenvorteil der «IKZ-Verwaltungs-räume» ist nur minimal gegenüber den Regionen, obwohl es in den IKZ-Verwaltungs-räumen nur 10 Fusionsgemeinden gäbe, aus den Regionen jedoch 12 Fusionsgemeinden und somit im Durchschnitt kleinere Gemeinden.

Abbildung 15: Effekte von Gemeindegrösse und Normsteuerertrag



Um besonders die Effekte der Gemeindegrösse und des Normsteuerertrags noch besser einschätzen zu können, wurde ein geringer (2'500), ein mittlerer (3'500) und ein hoher (4'500) Normsteuerertrag festgesetzt und die Bevölkerung ebenfalls variiert (5'000, 20'000 und 35'000). Es zeigt sich, dass die Effizienz der Verwaltung mit der Einwohnerzahl stark ansteigt und ca. bei 35'000 Einwohnern sehr hohe Werte erreicht. Danach flacht die Kurve ab und die Zunahme an Effizienz wird immer kleiner. Die anderen Indikatoren steigen ebenfalls an, jedoch flachen deren Steigungen bereits ab 20'000 Einwohnern ab.

Der Normsteuerertrag hat nur geringe Auswirkungen auf die Effizienz, die Gemeindeautonomie oder die Digitalisierung der Gemeinden. Die Kurven liegen, wenn man einen geringen (2'500), einen mittleren (3'500) und einen hohen (4'500) Normsteuerertrag in der Simulation zugrunde legt, um jeweils 1-3% höher, haben also jeweils ein leicht höheres Niveau, z.B. Digitalisierungsgrad (5'000 EW, 2500 NStE: **90%** Digitalisierungsgrad; 5'000 EW, 3'500 NStE: **92%**, 5'000 EW, 4'500 NStE: **94%**). Auffällig ist jedoch, dass die Rekrutierung für die Exekutive sehr stark abhängt vom Normsteuerertrag. Je kleiner die Gemeinde, desto mehr macht der Normsteuerertrag einen Unterschied (5'000 EW, 2'500 NStE: **61%** einfache Rekrutierung für die Exekutive; 5'000 EW, 3'500 NStE: **69%**, 5'000 EW, 4'500 NStE: **75%**).

I. Literatur

- Auer, A. (2018). Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage.
- Fiechter, J. (2010). Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz: Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich. Cahier de l'icee: Bd. 251. idea.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Ladner, A., Arn, D., Friederich, U., Steiner, R. & Wichtermann, J. (2020). Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation: Ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms "Zukunft Schweiz". Universität Bern.
- Linder, W. (1999). Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven.
- Mack, O., Khare, A. & Kramer, A. (2015). Managing in a VUCA World.
- Möckli, M., Vetsch, M. & Lang, A. (2023). Leistungserbringung in kleinen Gemeinden: Eigenerstellung oder Auslagerung? *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 14(1), 1–15. <https://doi.org/10.5334/ssas.175>
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2013): Die Gemeindeverwaltungen. In: Ladner et al. (Hrsg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, S.149–166.
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A. & Keuffer, N. (2021). Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden: Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017.

J. Regressionsanalysen

Tabelle H1 Ursachen für Unterschiede in der Wahrnehmung gesellschaftlicher Herausforderungen

	(1) Asyl	(2) Digitalis.	(3) Fachkräftem.	(4) Raumpl.	(5) Integration	(6) Überalterung	(7) Energieknappheit	(8) Klimawandel	(9) Inflation	(10) COVID-19
Einwohnerzahl (log)	1.4141* (0.7372)	0.3444 (0.3445)	1.1893*** (0.3339)	0.4361 (0.4269)	1.1960*** (0.3479)	-0.0720 (0.2181)	0.6057*** (0.2292)	0.6344*** (0.2311)	0.6697*** (0.2266)	-0.0274 (0.1947)
Normsteuerertrag p.K.	0.0004 (0.0008)	0.0002 (0.0003)	-0.0002 (0.0002)	-0.0003 (0.0002)	-0.0000 (0.0002)	-0.0000 (0.0002)	-0.0001 (0.0002)	-0.0003 (0.0002)	-0.0003* (0.0002)	-0.0001 (0.0002)
Arbeitslosenquote (%)	-1.3206 (1.2085)	0.0929 (0.7091)	0.8602 (0.6604)	-1.1864 (0.7943)	1.0702 (0.7380)	0.1410 (0.4660)	-0.5725 (0.4525)	-0.5825 (0.4513)	-0.4583 (0.4389)	0.2147 (0.4114)
Gemeinden	162	161	163	162	163	159	162	162	162	162

Tabelle H2.1 Ursachen für Unterschiede in der Erreichung der Leistungsgrenzen in den Bereichen 1-8

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Einwohnerzahl (log)	0.6996* (0.3633)	0.1320 (0.2526)	0.1823 (0.2442)	0.2110 (0.2407)	0.0691 (0.2339)	0.0082 (0.2199)	0.2944 (0.2326)	0.7549*** (0.2719)
Normsteuerertrag p.K.	-0.0002 (0.0002)	-0.0002 (0.0002)	-0.0002 (0.0002)	-0.0006** (0.0002)	-0.0004* (0.0002)	-0.0005** (0.0002)	-0.0005** (0.0002)	-0.0001 (0.0002)
Arbeitslosenquote (%)	-0.8748 (0.6837)	0.2630 (0.4938)	0.4808 (0.5243)	-0.1714 (0.4959)	0.3416 (0.4973)	0.4836 (0.4715)	0.5628 (0.5014)	0.1787 (0.4948)
Eigenerstellung (ja/nein)	0.1835 (0.5871)	0.4518 (0.4299)	0.4682 (0.4017)	0.5602 (0.9513)	0.2841 (0.3817)	-	-0.2976 (0.3664)	-0.5554 (0.5074)
Gemeinden	141	143	141	144	143	149	142	128

Anmerkungen: (1) Betreuung von Asylsuchenden, (2) Bewilligung von Baugesuchen, (3) Sozialhilfe, (4) Gemeindeverwaltung: insgesamt, (5) Raum- und Zonenplanung, (6) Gemeindeexekutive, (7) Gemeindeverwaltung: Informatik/Digitalisierung, (8) Öffentliche Bauten. Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Für die Analyse wurden die abhängige Variable binär kodiert, wobei der Wert 0 bedeutet, dass keine Leistungsgrenzen sichtbar ist und 1, dass die Leistungsgrenzen entweder in Sicht, erreicht, oder überschritten wurde. *Aufgaben im Bereich der Gemeindeexekutive werden ausschliesslich in Eigenerstellung durchgeführt.

Tabelle H2.2 Ursachen für Unterschiede in der Erreichung der Leistungsgrenzen in den Bereichen 9-16

	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
Einwohnerzahl (log)	0.5620** (0.2594)	0.2314 (0.2435)	-0.0573 (0.2181)	-0.1364 (0.2237)	0.0702 (0.2325)	0.0871 (0.2832)	0.7460** (0.3463)	0.0003 (0.2290)
Normsteuerertrag p.K.	-0.0000 (0.0002)	-0.0002 (0.0002)	-0.0001 (0.0002)	-0.0003 (0.0002)	-0.0003 (0.0002)	-0.0004 (0.0003)	-0.0003 (0.0003)	-0.0004 (0.0002)
Arbeitslosenquote (%)	0.9582* (0.5255)	0.5125 (0.5060)	0.7147 (0.4879)	0.4448 (0.4638)	0.5168 (0.4719)	1.3332** (0.5949)	0.0156 (0.6376)	0.6452 (0.4703)
Eigenerstellung (ja/nein)	-0.9359** (0.4725)	-0.2118 (0.4315)	-0.3326 (0.3570)	0.1923 (0.7722)	0.0445 (0.3915)	-0.4495 (0.4629)	-0.2065 (0.5239)	-0.5011 (1.0739)
Gemeinden	132	134	135	142	136	92	80	142

Anmerkungen: (9) privater Verkehr, (10) Volksschule, (11) familienergänzende Kinderbetreuung, (12) Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung, (13) Landschafts- und Ortsbildschutz, (14) Integration von Ausländer/-innen, (15) Öffentlicher Verkehr, (16) Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste. Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Für die Analyse wurden die abhängige Variable binär kodiert, wobei der Wert 0 bedeutet, dass keine Leistungsgrenzen sichtbar ist und 1, dass die Leistungsgrenzen entweder in Sicht, erreicht, oder überschritten wurde.

Tabelle HA2.3 Ursachen für Unterschiede in der Erreichung der Leistungsgrenzen in den Bereichen 17-24

	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)
Einwohnerzahl (log)	0.4926* (0.2690)	-0.4792* (0.2518)	-0.2970 (0.2293)	0.5546** (0.2719)	0.6555*** (0.2509)	0.5865** (0.2602)	0.3484 (0.2718)	0.5865** (0.2602)
Normsteuerertrag p.K.	-0.0000 (0.0002)	-0.0003 (0.0002)	-0.0003 (0.0002)	-0.0004 (0.0002)	0.0000 (0.0002)	-0.0001 (0.0002)	-0.0004 (0.0003)	-0.0001 (0.0002)
Arbeitslosenquote (%)	0.1074 (0.5194)	0.8582* (0.4957)	0.7155 (0.4767)	-0.1805 (0.5350)	0.0536 (0.4933)	0.7652 (0.4997)	0.2902 (0.5133)	0.7652 (0.4997)
Eigenerstellung (ja/nein)	0.2977 (1.4498)	0.4380 (0.3833)	0.3624 (0.3582)	0.4563 (0.4503)	-0.3145 (0.6890)	-1.5263 (1.1865)	0.4160 (0.4976)	-1.5263 (1.1865)
Gemeinden	107	134	140	108	118	134	104	134

Anmerkungen: (17) Spitex, (18) Wasserversorgung, (19) Abwasser/Kanalisation, (20) Energieversorgung, (21) gemeindepolizeiliche Aufgabe, (22) Sport/Sportanlagen, (23) Unterstützung/Betreuung von älteren Personen, (24) Jugendarbeit. Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Für die Analyse wurden die abhängige Variable binär kodiert, wobei der Wert 0 bedeutet, dass keine Leistungsgrenzen sichtbar ist und 1, dass die Leistungsgrenzen entweder in Sicht, erreicht, oder überschritten wurde.

Tabelle H2.4 Ursachen für Unterschiede in der Erreichung der Leistungsgrenzen in den Bereichen 25-32

	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(32)
Einwohnerzahl (log)	0.3951 (0.3243)	0.4284* (0.2434)	1.0784*** (0.3639)	-0.0782 (0.2416)	0.1119 (0.2345)	0.4223 (0.4621)	0.0617 (0.2952)	-0.1014 (0.7681)
Normsteuerertrag p.K.	-0.0001 (0.0003)	0.0000 (0.0002)	-0.0005 (0.0004)	-0.0003 (0.0003)	-0.0000 (0.0002)	-0.0015** (0.0007)	-0.0001 (0.0003)	0.0000 (0.0008)
Arbeitslosenquote (%)	0.2122 (0.5855)	0.1537 (0.5027)	1.6566** (0.7310)	0.6101 (0.4913)	0.6462 (0.4866)	0.7154 (0.9464)	0.6562 (0.5894)	5.1816** (2.5211)
Eigenerstellung (ja/nein)	1.3652 (1.2252)	0.5882 (0.3941)	-0.2658 (0.6404)	-0.3678 (0.3771)	-0.4086 (0.7725)	-0.7556 (0.7181)	-1.3980* (0.7378)	-4.6717** (2.0975)
Gemeinden	78	133	77	142	128	48	120	34

Anmerkung: (25) Alters- und Pflegeheime, (26) Feuerwehr, (27) Wirtschaftsförderung, (28) Abfall/Entsorgung, (29) Umweltschutz, (30) Unterstützung/Betreuung von Arbeitslosen, (31) Kultur, (32) Betreuung von Drogenabhängigen. Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Für die Analyse wurden die abhängige Variable binär kodiert, wobei der Wert 0 bedeutet, dass keine Leistungsgrenzen sichtbar ist und 1, dass die Leistungsgrenzen entweder in Sicht, erreicht, oder überschritten wurde.

Tabelle H3: Ursachen für Unterschiede in der Relevanz der Herausforderung «Digitalisierung»

	Herausforderung Digitalisierung
Einwohnerzahl (log)	0.2015 (0.3838)
Normsteuerertrag p.K.	0.0001 (0.0003)
Arbeitslosenquote (%)	0.2619 (0.8346)
Eigenerbringung ja	0.5189 (0.6100)
Gemeinden	141

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Für die Analyse wurden die abhängige Variable binär kodiert, wobei der Wert 0 bedeutet, dass eine Gemeinde von der Herausforderung Digitalisierung nicht betroffen ist und 1, dass die Gemeinde entweder zum Teil oder stark davon betroffen ist.

Tabelle H4 Ursachen für Unterschiede im Digitalisierungsgrad lokaler Dienstleistung

	(1) eÜberw.	(2) eHeimats..	(3) eWohns..	(4) ePparkk.	(5) eRegTier	(6) eRechn.	(7) eKitaAnm.	(8) eBaubew..
Einwohnerzahl (log)	1.1665* (0.6703)	0.9298 (0.6961)	0.4138 (1.3190)	0.2043 (0.3808)	0.0645 (0.2881)	0.4607* (0.2650)	-0.1137 (0.2970)	0.0296 (0.2197)
Normsteuerertrag p.K.	0.0003 (0.0008)	0.0001 (0.0005)	-0.0003 (0.0014)	0.0005 (0.0004)	-0.0003* (0.0002)	-0.0001 (0.0002)	0.0000 (0.0003)	-0.0003* (0.0002)
Arbeitslosenquote (%)	-2.5709** (1.1271)	-0.7087 (1.4116)	-2.0762 (2.6352)	1.3595 (0.9022)	-0.3776 (0.5997)	-0.7231 (0.5377)	0.0333 (0.6237)	-0.9793** (0.4764)
Eigenerstellung (ja/nein)	0.8359 (1.0339)	1.0088 (1.2057)	-	0.7186 (0.6086)	-0.1946 (0.4796)	-0.0223 (0.4303)	-0.0276 (0.4650)	0.1294 (0.3589)
Gemeinden	137	95	66	69	135	139	95	140

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Für die Analyse wurden die abhängige Variable binär kodiert, wobei der Wert 0 bedeutet, dass eine Dienstleistung nicht elektronisch verfügbar ist und 1, dass sie entweder teilweise oder vollständig elektronisch verfügbar ist.

Tabelle H4.1 Ursachen für Unterschiede in der Autonomie (Bereiche 1-7)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Einwohnerzahl (log)	0.0905 (0.1979)	0.3659 (0.2295)	0.4361** (0.1789)	0.6763*** (0.1945)	0.1655 (0.2467)	-0.1535 (0.2167)	0.6340*** (0.2404)
Normsteuerertrag p.K.	-0.0002 (0.0001)	0.0000 (0.0002)	-0.0001 (0.0001)	-0.0000 (0.0001)	-0.0002 (0.0002)	0.0001 (0.0002)	-0.0001 (0.0002)
Arbeitslosenquote (%)	-0.2212 (0.4161)	-0.4850 (0.4429)	-0.3193 (0.3888)	0.0491 (0.3765)	0.1358 (0.5033)	-0.0643 (0.4220)	-1.1896** (0.5154)
Eigenerstellung (ja/nein)	-0.3345 (0.6211)	2.0491* (1.1088)	0.3346 (0.2966)	0.1541 (0.3214)	1.0310** (0.5001)	0.7538** (0.3785)	0.4262 (0.5405)
Leistungsgrenzen sichtbar?	0.0188 (0.4163)	-0.3615 (0.3628)	-0.7018** (0.2979)	-1.4958*** (0.3218)	-0.7705* (0.4268)	0.0347 (0.3468)	-1.2972*** (0.4061)
Gemeinden	117	127	130	98	95	138	112

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Die Skala reicht von 1 (überhaupt keine Autonomie) bis 10 (sehr hohe Autonomie).

Tabelle H4.2 Ursachen für Unterschiede in der Autonomie (Bereiche 8-15)

	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
Einwohnerzahl (log)	0.3668 (0.2319)	-0.1883 (0.2354)	0.1825 (0.2431)	0.0933 (0.2115)	0.0831 (0.2607)	-0.0884 (0.2579)	0.4506** (0.1980)	0.1471 (0.2781)
Normsteuerertrag p.K.	0.0003* (0.0002)	-0.0002 (0.0002)	0.0001 (0.0002)	0.0001 (0.0002)	0.0004** (0.0002)	-0.0001 (0.0002)	-0.0000 (0.0001)	-0.0001 (0.0003)
Arbeitslosenquote (%)	-0.3069 (0.4823)	-0.4135 (0.4962)	-0.1042 (0.4821)	-0.0187 (0.4473)	-0.3805 (0.5424)	-0.5038 (0.5363)	-0.2363 (0.3927)	0.0395 (0.5269)
Eigenerstellung (ja/nein)	0.7672 (0.8155)	0.3505 (0.4264)	0.9399 (0.7432)	0.6798* (0.3589)	0.4807 (0.9175)	0.4325 (0.4573)	-	0.1524 (0.4327)
Leistungsgrenzen sichtbar?	0.3422 (0.3665)	0.7766* (0.4164)	-0.2329 (0.4179)	-0.6209* (0.3595)	0.5326 (0.4149)	-0.4500 (0.4096)	-	0.9687** (0.4471)
Gemeinden	137	136	107	138	135	129	125	76

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Die Skala reicht von 1 (überhaupt keine Autonomie) bis 10 (sehr hohe Autonomie). Für (14) Gesundheitswesen liegen keine Informationen zum Grad der Eigenerstellung und der Erreichung der LG vor.

Tabelle H5: Ursachen für Unterschiede in der Qualität der Zusammenarbeit

	Qualität der Zusammenarbeit
Einwohnerzahl (log)	-0.43 (0.28)
Normsteuerertrag pro Kopf	0.00 (0.00)
Arbeitslosenquote (%)	0.78 (0.56)
Autonomiegrad	0.38*** (0.14)
Anzahl Gemeinden	131

Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Erklärung: Für die Analyse wurde die abhängige Variable binär kodiert, wobei der Wert 0 bedeutet, dass die Zusammenarbeit als mindestens «eher gut» eingeschätzt wird und 0, dass sie als «mittelmässig» oder schlechter bewertet wird.

Tabelle H6: Ursachen für Unterschiede

	Wöchentliche Sitzungen	Höhe Entschädigung	Interesse der Bevölkerung an Gemeindepolitik
Einwohnerzahl (log)	2.007*** (0.241)	0.154*** (0.041)	-0.174*** (0.058)
Nettoverschuldungsquotient (log)	-0.069 (0.147)	0.061 (0.044)	-0.064 (0.062)
Normsteuerertrag pro Kopf (log)	-0.343 (0.582)	0.329** (0.148)	0.663*** (0.209)
Arbeitslosenquote (%)	-0.598 (0.373)	-0.091 (0.058)	-0.305*** (0.082)
Anzahl Exekutivmitglieder	539	539	539

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

**School of
Management and Law**

St.-Georgen-Platz 2
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

www.zhaw.ch/sml



swissuniversities

