

Kuno Schedler
Daniel Kettiger
(Herausgeber)
unter der Mitarbeit von
John Philipp Siegel

Modernisieren mit der Politik

Ansätze und Erfahrungen
aus Staatsreformen

Haupt Verlag
Bern · Stuttgart · Wien

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort der Herausgeber	VII
<i>Einleitung</i>	1
Modernisieren mit der Politik – Einführung ins Thema	
Kuno Schedler und Daniel Kettiger	3
<i>Teil I: Interaktionen von Politik und Verwaltung im Reformprozess.</i>	<i>13</i>
Politische Rationalität im Modernisierungsprozeß	
Jörg Bogumil	15
Politikentwicklung: Die Rolle der Politik im Veränderungsprozess	
Kuno Schedler	43
Interaktion mit der Politik	
Iwan Rickenbacher	63
Direkte Demokratie und Milizgedanke als Elemente schweizerischer Politik	
Sebastian Brändli-Traftelet.....	73
Verwaltungsreform und Politik: Wie kann die Politik auch gewinnen?	
Matthias Finger.....	83
<i>Teil II: Erfahrungen mit dem Einbezug der Politik</i>	<i>99</i>
Gemeindereformen: Aspekte des Politikeinbezugs	
Andreas Ladner.....	101
Praktische Erfahrungen eines Politikers mit den Reformen des Bundes	
Erich Müller	119
Erfolgsfaktoren für NPM-Projekte	
Konrad Graber.....	135

GEMEINDEREFORMEN: ASPEKTE DES POLITIK EINBEZUGS

Andreas Ladner

1 Einleitung: Gemeindereformen und Politikeinbezug

Die Schweiz befindet sich seit einigen Jahren in einem intensiven Prozess der Umgestaltung und der Reform der politischen Institutionen. Auf Bundesebene sind mit der Staatsleitungsreform, der Reform der Justiz, der Verwaltungsreform, der Reform der direkten Demokratie und der Parlamentsreform auch nach der Annahme der neuen Bundesverfassung (18. April 1999) zahlreiche institutionelle Grossbaustellen noch in Betrieb. Mit dem Neuen Finanzausgleich (NFA) soll darüber hinaus der Föderalismus neu gestaltet und revitalisiert werden. Auf kantonaler Ebene sind in den letzten Jahren ebenfalls verschiedene neue Verfassungen verabschiedet worden¹, oder sie befinden sich zurzeit in unterschiedlichen Stadien der Überarbeitung.² Zudem werden die kantonalen Parlamente verkleinert, sie erhalten professionelle Unterstützung und werden mit neuen Kommissionen ausgestattet. Weiter werden neue Wahlkreise gebildet und die Verwaltung nach den Prinzipien des New Public Management reorganisiert. Und schliesslich werden kantonale Aufgaben überprüft, die Zuständigkeit der Gemeinden neu geregelt und neue Finanzierungs- und Lastenausgleichssysteme eingeführt. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Auslagerung von Aufgaben.

Ein besonderer Stellenwert kommt aber der Reformtätigkeit auf kommunaler Ebene zu. Den Gemeinden kann im Hinblick auf eine Umgestaltung politischer Institutionen eine Vorreiterrolle zugeschrie-

¹ Kantone BE 1993, AR 1995, TI 1997, NE 2000, SG 2001

² Kantone ZH, VD, BS, GR, LU, FR, SH; Quelle: vgl. idheap: BADAC-Datenbank (<http://www.badac.ch>)

ben werden,³ weil hier der Druck grösser ist, die Leistungsgrenzen in der Regel direkter wahrgenommen werden und aufgrund der kürzeren Entscheidungswege Reformprojekte leichter lanciert werden können. Rund die Hälfte der Schweizer Gemeinden hat in den letzten Jahren kleinere oder grössere Reformen durchgeführt.⁴

Eine erste Gruppe von kommunalen Reformen befasst sich mit dem politisch-administrativen System im engeren Sinne. Dazu gehören Veränderungen im Bereich von Exekutive und Verwaltung, im Kommissionswesen und bezüglich der Legislative. Zu den umfassenderen Reformvorhaben in dieser Gruppe gehört die Einführung von New Public Management, die vor allem grössere Gemeinden beschäftigt. Eine zweite Gruppe von Reformen betrifft die interkommunale Zusammenarbeit, welche in den letzten Jahren in zahlreichen Bereichen intensiviert wurde. Hier steht neben den verschiedenen Formen der Ausgestaltung auch die Frage der demokratischen Absicherung der Entscheide zur Diskussion. Die letzte Gruppe der Reformen geht einen Schritt weiter und strebt das Zusammenlegen von Gemeinden an. Gemeindefusionen in grösserer Masse haben allerdings erst einzelne Kantone (so z.B. TG, FR, TI) erfasst und berühren grossmehrheitlich Kleinstgemeinden.

Auch das Verhältnis zwischen der Bürgerschaft und dem Staat hat sich in den letzten Jahrzehnten geändert.⁵ Einerseits ist das Anspruchsniveau der Bürgerinnen und Bürger gestiegen, es hat sich eine gewisse „Subito“-Mentalität breit gemacht und die Leute treten gegenüber den Behörden selbstbewusster und kritischer auf. Und andererseits ist die Bereitschaft zurückgegangen, sich in traditioneller Weise kontinuierlich politisch zu engagieren und so zum Funktionieren des politischen Systems beizutragen. Indizien hierfür sind die anhaltend tiefe Wahl- und Stimmbeteiligung und die Schwierigkeiten der Gemeinden und Parteien, für die verschiedenen Gremien und Ämter genügend qualifizierte Personen zu finden. Nicht zutreffen dürfte demgegenüber die Vorstellung, dass sich die Bürgerinnen und Bürger überhaupt nicht mehr für die Politik interessieren. Verändert hat sich vor allem ihr Verhältnis zur Politik. Von Fall zu Fall, und dort, wo die Betroffenheit gross und unmittelbar ist, setzten sie sich zur Wehr, nicht selten auch gegen die Vorstellungen der verantwortlichen

³ Vgl. dazu z.B. Dente/Kjellberg 1988, S. 1

⁴ Vgl. Ladner et al. 2000

⁵ Vgl. Ladner 2000

politischen Behörden. Insgesamt dürften damit die politischen Entscheidungsprozesse weniger vorhersehbar und stärker abhängig von gezielten Versuchen der politischen Einflussnahme geworden sein.

Für die Politik ganz allgemein, und ganz besonders für das erfolgreiche Gestalten von Reformprozessen, kommt vor diesem Hintergrund der Frage des Politikeinbezugs der Bürgerinnen und Bürger eine besondere Bedeutung zu. Dabei geht es nicht nur darum, Misserfolge beim Überspringen der direktdemokratischen Hürden zu verhindern, sondern häufig werden bei Reformen auch wichtige Weichenstellungen vorgenommen, die idealerweise von einer grösseren Mehrheit der Bevölkerung getragen werden sollten. Und schliesslich besteht nicht selten auch bei den Politikerinnen und Politikern eine gewisse Unsicherheit über den „richtigen Weg in die Zukunft“, was eine frühzeitige Artikulation der Bedürfnisse der Bevölkerung und ein Mitgestalten und Mittragen der Veränderungsprozesse wünschbar werden lässt.

Die Frage des Politikeinbezugs beschränkt sich also nicht nur darauf, wie verhindert werden kann, dass aussichtsreiche Fusionsprojekte, wie etwa bei Rapperswil und Jona oder bei Malleray und Bévillard, in letzter Minute an der Urne scheitern, wie man es schafft, die Leute zu etwas zu überreden, das sie nicht wollen, oder wie das NIMBY-Phänomen (Not in my backyard!) ausser Kraft gesetzt werden kann.⁶ Die Frage des Politikeinzugs dreht sich um einen zentralen Aspekt des „Good Governance“, um eine legitimationsstiftende Form der Entscheidungssuche und Deliberation, welche, auch aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, zu einer bestmöglichen Ausgestaltung der politischen Institutionen führt.

Auf den folgenden Seiten werden zuerst einige Formen des Politikeinbezugs vorgestellt, danach wird nach der Rolle Bürgerinnen und Bürger bei Gemeindereformen gefragt und auf ihre Partizipationsbedürfnisse eingegangen. Der Aufsatz schliesst mit einigen grundlegenden Gedanken zum Politikeinbezug der Bürgerinnen und Bürger bei Reformprozessen.

⁶ Vgl. dazu Renn/Webler 1994

2 Möglichkeiten der Einflussnahme und konkreter Einbezug

Der Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in die lokale Politik ist in den letzten Jahren verstärkt zum Thema geworden. Vor allem auch in Deutschland ist, teilweise angeregt durch die partizipatorischen Erfahrungen in den letzten Monaten der ehemaligen DDR, teilweise aufgrund der Auseinandersetzungen über die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen auf kommunaler Ebene ganz allgemein, und teilweise im Zusammenhang mit dem Neuen Steuerungsmodell, eine breite Diskussion über den Politikeinbezug entfacht.⁷ Darüber hinaus wird auch in der Lokalen Agenda 21 oder in Begriffen wie Kommunitarismus, Zivilgesellschaft, Bürgerkommune und Sozialkapital die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei der Gestaltung ihrer direkten Lebensumwelt unmittelbar angesprochen und als wünschenswert erachtet.

In der Literatur finden sich unzählige Formen und Methoden, wie die Kommunikation zwischen "Staat" und "Gesellschaft" verbessert werden kann. Die Vorschläge reichen von der Einsetzung von Bürgerbeauftragten, über Mediation, Planungszellen, Runde Tische, Tele-demokratie bis zu Zukunftswerkstätten. Eine gute Beschreibung eines intensiven Einbezugs liefert Hans Thalmann für die Stadt Uster. Der ehemalige Stadtpräsident beschreibt in seinem Buch „Uster zum Beispiel“, welche Anstrengungen der neu gewählte Stadtrat 1986 unternahm, um die Öffentlichkeitsarbeit nach innen und nach aussen zu verbessern. Es sind dies:⁸

- Amtsantritt des neuen Stadtrates mit Apéro fürs Personal,
- Schaffung eines Koordinators für Informationsfragen,
- Stadtpräsident richtet direkten Draht ein. Durchwahlnummer zu bestimmten Zeiten,
- Behördenkonferenz (Stadtpräsident lädt Präsidenten aller Schul- und Kirchenpflegen ein),
- Fraktionschef-Treffen (Stadtpräsident lädt alle Fraktionschefs ein);

⁷ Vgl. z.B. Roth 1997, Vitzthum/Kämmerer 2000, Bogumil/Vogel 1999, Banner 1998

⁸ Vgl. Thalmann 1999

- Medienarbeit (Stadthaus-Telegramme, Medienberichte, Presseorientierungen);
- Mediengespräche (Informationsaustausch über Medienarbeit),
- Quartiergespräche (Orientierung über Projekte),
- Quartierkonferenz (Vorstände aller Quartier-, Dorf- und Gemeindevereine treffen sich zum Informationsaustausch.

Einen besonderen Stellenwert hatte in Uster auch die Erstellung eines Leitbildes und eines Regierungsprogramms. Wird die Erarbeitung eines solchen prospektiven Gesamtkonzepts für die Gemeinde als dialogischer Prozess durchgeführt, so bietet sie in der Tat eine gute Gelegenheit, die Bevölkerung auch für institutionelle Veränderungen zu interessieren und den Stellenwert von Reformen sichtbar zu machen.

Stellung und Funktion der Bürgerinnen und Bürger im Verlauf von Reformprozessen sind in der Schweiz aber auch durch die direkte Demokratie geprägt. Reformen können in der Regel nicht einfach „von oben“ realisiert werden, sondern sind in verschiedenen Phasen immer wieder auf die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Je nach dem müssen Grundsatzentscheide gefällt, Projektierungs- oder Realisierungskredite gesprochen und Änderungen der Gemeindeordnung zugestimmt werden. Häufig haben die Bürgerinnen und Bürger auch die Möglichkeit, ganz direkt Einfluss auf die Projektinhalte und -ziele zu nehmen.⁹ Dies erschwert und erleichtert die Arbeit der politischen Verantwortlichen zugleich. Einerseits erweisen sich manche direktdemokratischen Hürden als zu hoch und die Reformprojekte scheitern, andererseits erwächst den Verantwortlichen daraus aber auch die Möglichkeit, mit der Einwohnerschaft in einen Dialog zu treten,¹⁰ das Projekt vorzustellen und die Argumente einer möglichen Gegnerschaft kennen zu lernen.

Die traditionellen kommunalen Entscheidungsmechanismen sind allerdings in den letzten Jahren labiler geworden. Dies zeigt sich vor

⁹ So sollte beispielsweise vor nicht allzu langer Zeit in einer Berner Gemeinde (Madiswil) die Zahl der Legislaturperioden für Mitglieder des Gemeinderates beschränkt werden. In der Gemeindeversammlung setzte sich dann allerdings die Einführung einer Höchstaltersgrenze von 70 Jahren durch, was zu einer intensiven Diskussion über die soziale und verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Entscheids geführt hat.

¹⁰ Vgl. Thalmann 1999, S. 23

allem auch darin, dass der Besuch der Gemeindeversammlungen auf ein noch tieferes Niveau gesunken ist,¹¹ was die Versammlungsentscheide gegenüber der Verfolgung von Einzelinteressen und einseitiger Mobilisierungsversuche verletzlicher macht. Damit erhöht sich beispielsweise die Gefahr, dass einem Reformprojekt (z.B. in einem Grundsatzentscheid oder für die Ausarbeitung der Veränderungsvorschläge) in einer ersten Phase zugestimmt wird, dem Reformvorschlag aber die abschliessende Unterstützung (z.B. durch die notwendige Änderung der Gemeindeordnung oder die Verabschiedung entsprechender Gesetzesartikel) versagt bleibt.

Versuche, die Einwohnerschaft einer Gemeinde generell möglichst früh in politische Projekte einzubeziehen, gibt es schon seit längerer Zeit. So hat etwa unsere 1994 durchgeführte gesamtschweizerische Befragung der Gemeindeglieder ergeben, dass Ende der 1980er und anfangs der 1990er Jahre rund 60 Prozent der Gemeinden vermehrt Informationsabende durchführten und versuchten, die Einwohnerschaft verstärkt in die Planung von Gemeindeprojekten einzubeziehen. Die Möglichkeiten, Initiativen und Referenden zu ergreifen, wurden demgegenüber nur in rund 15 Prozent der Gemeinden (weiter) ausgebaut.¹²

Unterscheidet man nach Gemeindegrösse, so zeigt sich, dass die entsprechenden Anstrengungen mit zunehmender Gemeindegrösse leicht ansteigen, ab rund 10'000 Einwohner zurückgehen und dann bei über 50'000 Einwohner wieder zunehmen (vgl. Abbildung 3). Der nicht-lineare Verlauf mag damit zusammenhängen, dass es in Gemeinden mit mehr als 8'000 – 10'000 Einwohnern nicht mehr ganz einfach ist, die gesamte Bevölkerung direkt anzusprechen. In den Städten kann demgegenüber wieder stärker auf bestehende Quartierstrukturen zurückgegriffen werden. Möglicherweise liegt der Grund aber auch darin, dass in den grösseren Städten schon früher und auf professionalisierte Art und Weise versucht wurde, die Bevölkerung in die politischen Prozesse einzubeziehen und so bestehende Defizite wettgemacht werden konnten.

¹¹ Beteiligteten sich 1988 im Durchschnitt aller Gemeinden noch 17.5 Prozent der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung, sank dieser Anteil bis ins Jahr 1998 auf 16.5 Prozent.

¹² Vgl. Geser et al. 1996

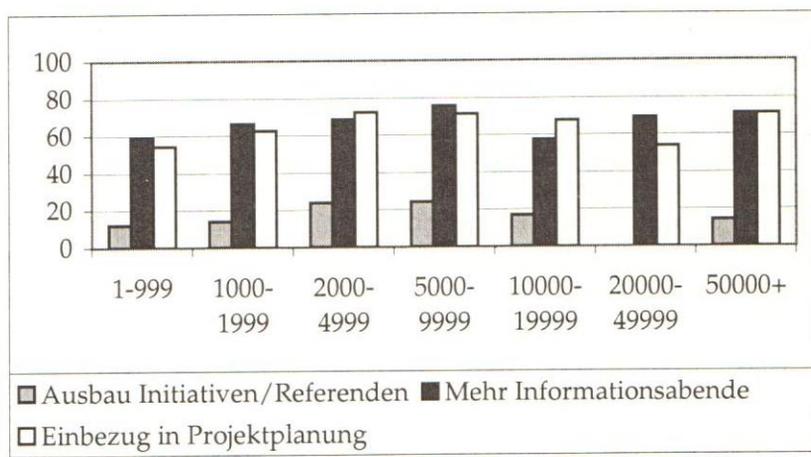


Abbildung 3: Verstärkter Einbezug der Bevölkerung in die Kommunalpolitik nach Gemeindegrösse (Prozentanteile)

Eine wichtige Rolle beim Einbezug der Einwohnerschaft in die Politik spielen Bevölkerungsbefragungen, welche in den letzten Jahren stark an Beliebtheit gewonnen haben. Hierbei gilt es zu unterscheiden, ob es sich um Befragungen im Rahmen von NPM-Projekten handelt, bei denen dieses Instrument gezielt zur Messung der Zufriedenheit mit kommunalen Leistungen und damit der Erfüllung der Leistungsindikatoren eingesetzt wird,¹³ oder ob die Befragungen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Reformprojekten stehen. Im Hinblick auf die Fusion von Gemeinden können solche Befragungen wertvolle Hinweise liefern, ob ein entsprechendes Projekt überhaupt von der Bevölkerung getragen wird.¹⁴ Eine sinnvolle Verwendung finden Befragungen auch bei Grundsatzdiskussionen über die Entwicklung der

¹³ In der 1998 durchgeführten Gemeindeschreiberbefragung gaben etwas mehr als 40 Prozent der Gemeinden, die bereits erste Gehversuche mit NPM unternommen hatten (N=565), an, dass sie Bevölkerungs- und Kundenbefragungen eingeführt hätten. Dies entspricht etwas weniger als 10 Prozent der Schweizer Gemeinden. In der Zwischenzeit dürfte dieser Anteil weiter angestiegen sein.

¹⁴ Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es sich allerdings daran zu erinnern, dass Befragungsergebnisse nicht mit einem demokratischen Entscheid gleichgesetzt werden können. Im bereits erwähnten Beispiel von Malleray und Bévillard, sprachen sich in der die Fusion an der Urne ablehnenden Gemeinde in der Befragung noch mehr als 60 Prozent für eine Fusion aus.

Gemeinde und die Erstellung eines Leitbildes, welches den einzelnen Reformschritten vor- oder übergeordnet sein kann.¹⁵ Von grosser Bedeutung bei Befragungen sind häufig nicht die unmittelbaren Ergebnisse, welche nicht immer einfach zu interpretieren sind (Ist ein „Zufriedenheitsgrad“ von 78 Prozent ein gutes oder ein schlechtes Ergebnis? Was macht man, wenn 55 Prozent für eine Fusion und 45 Prozent dagegen sind?), sondern die damit verbundene Möglichkeit, mit den Einwohnerinnen und Einwohnern in Kontakt und damit in einen Dialog zu treten.

3 Rolle der Bürgerinnen bei Reformprojekten

Bevor die Frage beantwortet werden kann, wie die Bürgerinnen und Bürger besser in die Reformen einbezogen werden können, gilt es abzuklären, welche Rolle ihnen bei Reformen bis anhin zugekommen ist. Aufschluss darüber geben zwei Untersuchungen, welche im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“ des schweizerischen Nationalfonds durchgeführt wurden.¹⁶

Sicherlich falsch ist die Vorstellung, dass Reformen „von aussen“ an ein primär an Stabilität interessiertes politisches System herangetragen werden, und dass damit der aktiven Zivilgesellschaft als Promotorin von Reformen, sei dies direkt oder sei dies über ihre Organisationen (Parteien, Vereinigungen, Bewegungen), eine zentrale Rolle bei Veränderungsprozessen zukommt. Am häufigsten kommt der Anstoss für Reformen von den gewählten Politikern in der Exekutive oder von der Verwaltung.

Die 1998 durchgeführte gesamtschweizerische Erhebung bei den Gemeindegliedern zeigt beispielsweise, dass lediglich in rund 10 Prozent der Gemeinden in den letzten 10 Jahren Reformen durchgeführt wurden, bei denen der Anstoss von engagierten, nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern ausgegangen ist (vgl. Tabelle 1, 2. Spalte).

¹⁵ Vgl. zum Beispiel die Einwohnerbefragung der Gemeinde Riehen. Natürlich kommen Befragungen nicht nur bei Reformen, sondern auch in einzelnen Politikbereichen und bei politischen Sachprojekten (z.B. Mehrzweckhalle ja oder nein) zum Einsatz.

¹⁶ Vgl. Ladner et al. 2000

<i>Initiant von Reformen</i>	<i>Prozentanteil Gemeinden¹⁷</i>	<i>Prozentanteil Reformprojekte¹⁸</i>
Mitglied(er) der Gemeindeexekutive	47,0	49,0
Gemeindepräsident/in	34,9	38,1
Gemeindeschreiber/in	31,4	23,9
Verwaltung	25,8	19,3
Engagierte (nicht organisierte) Bürgerinnen und Bürger	10,5	15,7
Gemeindeverband (Verband der Gemeindepräsidenten/-schreiber)	9,6	4,1
externe Berater	8,8	6,6
Partei, die in Gemeindeexekutive vertreten ist*	6,8	n.a.
FDP	5,9	7,6
CVP	4,7	3,5
SP	3,9	6,1
SVP	3,3	2,0
andere Partei	2,3	3,0
Oppositionspartei/ Aussenseitergruppierung	1,8	n.a.
Parlament**	3,6	8,6
Medien	0,9	1,5
Uni/Fachhochschule	0,3	1,5

Tabelle 1: Wer gibt den Anstoss für Reformen?

N-Gemeindeschreiberbefragung = 1805 Gemeinden, die hier Angaben gemacht haben, N-Reformprojekte = 198

* Bei den Parteien insgesamt, insbesondere aber bei den einzelnen Parteien, gilt es zu berücksichtigen, dass sie nicht in allen Gemeinden vertreten sind. Gehen wir davon aus, dass in rund zwei Drittel der Gemeinden politische Parteien organisiert sind, dürften die Prozentanteile für die Parteien rund einen Drittel höher liegen.

** Lediglich rund 18 Prozent der Gemeinden haben ein Parlament. Beschränkt man sich nur auf diejenigen Gemeinden, so beträgt der Prozentanteil rund 16 Prozent.

¹⁷ Gemeindeschreiberbefragung 1998

¹⁸ Untersuchung der Reformprojekte 2001

Die einzelnen Lokalparteien sind noch leicht weniger häufig aktiv geworden, wobei es hier zu bedenken gilt, dass Lokalparteien nur in rund zwei Drittel der Gemeinden organisiert sind. In fast der Hälfte der Gemeinden sind demgegenüber Reformanstösse von Mitgliedern aus der Gemeindeexekutive ausgegangen, und in einem Viertel der Gemeinden war die Verwaltung massgeblich daran beteiligt.

Auch die zweite Untersuchung, welche sich mit konkreten Reformprojekten befasst, bestätigt dieses Bild. Der Anstoss für Reformen kommt auch hier in erster Linie von der Exekutive: In fast der Hälfte der untersuchten Reformprojekte sind es Mitglieder aus dem Gemeinderat (vgl. Tabelle 1, 3. Spalte) und in rund einem Drittel der Fälle ist es das Gemeindepräsidium, die am Anfang von Reformprozessen stehen. Dahinter folgen die Verwaltung respektive der Gemeindeschreiber, deren Bedeutung keinesfalls unterschätzt werden darf. Erst dann kommen die Bürgerinnen und Bürger und die Lokalparteien sowie andere Akteure.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse darf allerdings nicht vergessen werden, dass die Mehrheit der Schweizer Gemeinden sehr klein ist, so dass die verschiedenen Akteure auch weniger formell vorgehen müssen. Eine Lokalpartei kann beispielsweise direkt über ihren Vertreter in der Exekutive den Anstoss für ein Projekt geben, ohne selbst in Erscheinung zu treten, oder auch die einzelnen Einwohner können über die Verwaltung oder die Gemeinderäte Anregungen direkt einbringen, ohne dass sie als Initianten auftreten müssen. Zudem bestehen auch Unterschiede zwischen den Reformprojekten. Verwaltungsreorganisationen und New Public Management wurden bei keinem der von uns untersuchten Projekten von der Bürgerschaft initiiert, während bei fast der Hälfte der Parlamentsreformen der Anstoss von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern ausging.

Weiter interessiert die Frage, ob die Bevölkerung den Reformen grundsätzlich positiv oder grundsätzlich ablehnend gegenübersteht. Vor allem im Zusammenhang mit der Zusammenlegung von Gemeinden ist von den Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung immer wieder zu hören, dass sie selbst im Prinzip für einen entsprechenden Schritt wären, dass hier aber von Seiten der Einwohnerschaft grosse Vorbehalte bestehen würden, und dass ein solches Projekt überhaupt keine Chance hätte.

Zu den Gegnern von Reformprojekten gehören, gemäss unserer Untersuchung, tatsächlich am häufigsten die Bürgerinnen und Bürger.

Über alle Reformen betrachtet, stellen sich in 30 Prozent der Fälle Teile der Bürgerschaft gegen eine Veränderung (vgl. Tabelle 2).

<i>Gegner</i>	<i>NPM</i>	<i>Exe- kutive</i>	<i>Parla- ment</i>	<i>IKZ</i>	<i>Fusio- nen</i>	<i>Fusion Schulg.</i>	<i>Ges.</i>
	%	%	%	%	%	%	%
Gemeindepräsident	3.1	22.2	25.0	4.2	8.7	12.5	8.9
Legislativmitglieder	18.8	33.3	45.0	4.2			11.1
Exekutivmitglieder	25.0	22.2	60.0	12.5	15.2	37.5	22.1
Gemeindeschreiber	12.5		30.0	4.2	13.0		10.5
Verwaltung	34.4	11.1	20.0	8.3	15.2	6.3	17.5
Verband	3.1					6.3	1.1
FDP	3.1		25.0		4.3		4.2
CVP	3.1		20.0		2.2	6.3	4.2
SVP	15.6		45.0	4.2	8.7	18.8	12.1
SP	18.8	22.2	25.0	6.3	2.2	25.0	12.1
andere Parteien	15.6	22.2	10.0		2.2	18.8	7.4
<i>Kanton</i>							
Medien	6.3		5.0				1.6
Wissenschaftler	3.1			2.1			1.1
Externe Berater			5.0				0.5
Bürger / -innen	6.3	33.3	25.0	20.8	54.3	43.8	30.0
Bevölkerung	9.4	11.1	10.0	10.4	30.4	6.3	14.2
	32	9	20	48	46	16	190

Tabelle 2: *Gegner von Reformprojekten*

Betrachtet man die einzelnen Reformprojekte, so gibt es – wie die Verantwortlichen zu Recht vermuteten – vor allem bei Fusionsprojekten Widerstand aus Kreisen der Einwohnerschaft. Kaum Widerstand einzelner Bürgerinnen und Bürger formiert sich dagegen bei den NPM-Projekten. Hier ist die stärkste Gegnerschaft in der Verwaltung zu suchen. Bei den Reformen der Exekutive ist es die Exekutive selbst und der Gemeindepräsident, bei den Parlamentsreformen sind es die Exekutivmitglieder, und bei der IKZ, allerdings auf sehr tiefem Niveau, ist es ebenfalls die Exekutive, die sich gegen die Veränderungen

stellen. Die Lokalparteien sprechen sich seltener als einzelne Bürgerinnen oder Bürger gegen ein Reformprojekt aus.

<i>Befürworter</i>	<i>NPM</i>	<i>Exe- kutive</i>	<i>Parla- ment</i>	<i>IKZ</i>	<i>Fusio- nen</i>	<i>Fusion Schulg.</i>	<i>Ges.</i>
	%	%	%	%	%	%	%
Gemeindepräsident	75.8	70.0	42.9	80.0	80.9	94.1	75.6
Legislativmitglieder*	60.6	20.0	57.1	8.0	14.9		24.9
Exekutivmitglieder	87.9	70.0	47.6	90.0	85.1	100.0	82.7
Gemeindeschreiber	60.6	70.0	42.9	62.0	63.8	100.0	63.5
Verwaltung	75.8	60.0	23.8	50.0	55.3	76.5	55.1
Verband	6.1			4.0	8.5		4.1
FDP	57.6	50.0	28.6	14.3	33.3	64.7	35.1
CVP	39.4	30.0	28.6	10.2	23.9	41.2	24.1
SVP	45.5	40.0	19.0	10.2	21.7	41.2	25.6
SP	36.4	30.0	38.1	10.2	22.2	17.6	22.7
andere Parteien	30.3	20.0	28.6	4.1	15.2	17.6	16.9
Kanton	42.4	20.0	19.0	61.2	72.3	29.4	48.5
Medien	9.1		4.8	20.0	37.0	11.8	17.9
Wissenschaftler	18.2		4.8	4.0	15.2	5.9	10.2
externe Berater	54.5	10.0	14.3	16.0	40.0	47.1	30.3
Bürger / -innen	9.1	40.0	38.1	14.0	52.2	41.2	30.1
Bevölkerung	15.2	40.0	38.1	44.0	54.3	47.1	39.3
N=	33	10	21	50	47	17	197

Tabelle 3: *Befürworter von Reformprojekten*

Unter den Parteien wendet sich die SVP klar häufiger gegen Parlamentsreformen und die SP gehört häufiger bei der Fusion der Schulgemeinde mit der politischen Gemeinde zu den Gegnern der Reform. Berücksichtigt man lediglich die Reformprojekte, die abgebrochen wurden (und bei denen auch davon ausgegangen werden kann, dass der Abbruch in einem gewissen Zusammenhang mit der Gegnerschaft gestanden hat), so gehören ebenfalls die Exekutive und

die Verwaltung sowie die Bevölkerung zu den häufiger genannten Gegnern. Unter den Parteien werden bei den abgebrochenen Projekten häufig die SVP und die SP als Gegner genannt.

Bei den Befürwortern von Reformprojekten ergibt sich ein etwas anderes Bild. Insgesamt fällt auf, dass der Kreis der Befürworter deutlich grösser ist als der Kreis der Gegner, was aber nicht weiter erstaunt, da sonst die Projekte kaum hätten durchgeführt werden können. Auffallend ist weiter, dass die Gemeindepräsidenten respektive die Gemeindeexekutive, mit Ausnahme der Parlamentsreformen, besonders häufig zu den Befürwortern zählen (vgl. Tabelle 3). Diese Feststellung ist allerdings kaum überraschend, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass grössere Reformen gegen den Willen der verantwortlichen politischen Behörden durchgeführt werden. Die Gemeindeschreiber und die Verwaltung zählen verhältnismässig häufig bei den Exekutivreformen zu den Befürwortern, während sie der IKZ und der Fusion doch deutlich skeptischer gegenüberstehen als die politischen Behörden. Die Bürgerinnen und Bürger oder die Bevölkerung werden zwar nicht mehrheitlich, aber dennoch in einem ansprechenden Ausmass, zu den Befürworter gezählt. In knapp etwas mehr als der Hälfte der Fälle sind sie es bei Fusionen, am wenigsten oft bei NPM-Reformen.

4 Die Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger

Letztlich stellt sich aber auch die Frage, in welchem Masse die Bürgerinnen und Bürger überhaupt in die Politik einbezogen werden wollen respektive ob sie bereit sind, sich schon zu Beginn eines Reformprojekts mit den verschiedenen Möglichkeiten und Implikationen auseinanderzusetzen. Aus ihrer Sicht könnte auch argumentiert werden, dass sie sich das Privileg (ihr demokratisches Recht) vorbehalten, sich erst dann zu einem Projekt zu äussern, wenn es soweit vorangeschritten ist, dass die Konsequenzen abzuschätzen sind.

Eine zu Beginn des Jahres 2002 durchgeführte Befragung zum Stellenwert der Lokalpolitik in der Schweiz¹⁹ zeigt, dass der Politikeinbezug

¹⁹ Die Befragung wurde im Rahmen eines international vergleichenden Forschungsprojekts durchgeführt, welches vom Schweizerischen Nationalfonds finanziert wurde, und sich mit dem Einfluss der Gemeindegrösse auf die Lokalpolitik befasst. Beim Sample handelt es sich um eine geschichtet Stichprobe. Die hier präsentierten Werte sind nicht gewichtet.

auch aus Sicht der Bevölkerung eine grosse Bedeutung hat. So erachten es beispielsweise rund 80 Prozent der Befragten als wichtig, dass die Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde an wichtigen Entscheidungen der Gemeinde teilnehmen können (vgl. Tabelle 4). Dabei zeigt sich, dass dieser Anteil in den deutschsprachigen Gemeinden, in denen traditionellerweise die direkte Demokratie einen etwas grösseren Stellenwert genießt, deutlich höher liegt als in den französischsprachigen Gemeinden, während die Tessiner Gemeinden dazwischen zu liegen kommen.

	<i>D</i>	<i>F</i>	<i>I</i>	<i>Alle</i>
<i>unwichtig</i>	2.1	1.8	4.2	2.2
-2-	4.3	5.8	5.0	4.7
-3-	9.2	18.7	14.3	12.1
-4-	24.1	29.8	24.4	25.7
<i>sehr wichtig</i>	60.3	44.0	52.1	55.3
	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>N=</i>	1099	450	119	1668

Tabelle 4: *Bedeutung der aktiven Teilnahme der Einwohnerschaft an wichtigen politischen Entscheidungen nach Sprachregion*

Insgesamt, und dies relativiert in gewissem Sinne auch die Bedeutung, die dem Politikeinbezug zukommt, sind aber die Bürgerinnen und Bürger zufrieden mit dem Funktionieren der lokalen Demokratie. Etwa ein Viertel der Befragten bezeichnet sich als sehr zufrieden und knapp 70 Prozent als eher zufrieden. Der Anteil der Unzufriedenen beträgt weniger als 10 Prozent. Wiederum zeigen sich hier Unterschiede zwischen den Sprachregionen. In der Westschweiz ist der Anteil der „Sehr-Zufriedenen“ nur halb so gross wie in der Deutschschweiz und im Tessin liegt er noch tiefer. Wie weit hier ein direkter Zusammenhang mit den geringeren Möglichkeiten der direktdemokratischen Einflussnahme in den französischsprachigen Gemeinden besteht, müsste noch genauer untersucht werden, eine entsprechende Annahme ist aber nicht völlig von der Hand zu weisen.²⁰ Im Tessin

²⁰ Unterstützung erhält diese Annahme durch neuer Untersuchungen; vgl. z.B. Stutzer/Frey 2002

dürften die tieferen Werte mit strukturellen Problemen der mehrheitlich sehr kleinen Gemeinden zusammenhängen.

	<i>D</i>	<i>F</i>	<i>I</i>	<i>Alle</i>
<i>Sehr zufrieden</i>	31.0	15.7	9.2	25.2
<i>Eher zufrieden</i>	62.5	75.5	77.5	67.1
<i>Nicht sehr zufrieden</i>	5.0	8.1	10.8	6.3
<i>Überhaupt nicht zufrieden</i>	1.5	0.7	2.5	1.3
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>N</i>	1116	452	122	1690

Tabelle 5: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der lokalen Demokratie

Auch bei diesen Antworten bleibt das Problem bestehen, dass eine abschliessende Wertung nicht ganz einfach ist. Will man sich mit diesem Ergebnis zufrieden geben, oder soll eine Erhöhung des Anteils der „Sehr-Zufriedenen“ angestrebt werden. Im Hinblick auf den Politikeinbezug der Bürgerinnen und Bürger lässt sich daraus zumindest schliessen, dass eine Intensivierung der Bemühungen nicht deshalb geschehen sollte, weil Unzufriedenheit und Misstrauen gegenüber den Politikverantwortlichen vorherrscht, sondern weil es um eine Weiterentwicklung der Politik in Richtung „Good Local Governance“ geht.

5 Schlussbemerkungen

Vor nicht allzu langer Zeit war in einer Berner Tageszeitung zu lesen, dass sich immer mehr Gemeinden von Kommunikationsspezialisten beraten liessen, um sicherzustellen, dass ihrer Arbeit mehr Erfolg beschieden wird und dass in jahrelanger Arbeit ausformulierte, fixfertige Projekte nicht letztlich an der Urne scheiterten.²¹ Eine entsprechende Gefahr besteht nicht selten auch bei komplexen und kostspieligen Reformprojekten.

Der Kommunikation kommt heute in der Politik ohne Zweifel eine grosse Bedeutung zu. Von den Politikverantwortlichen wird erwartet, dass sie offen und verständlich informieren. Politikeinbezug lässt sich

²¹ Vgl. Bund vom 22.2.2000. Nr. 44, Seite 23.

allerdings nicht auf politische PR reduzieren. Politikeinbezug heisst, dass Politik und Verwaltung versuchen, verstärkt in einen Dialog mit ihren Bürgerinnen und Bürger zu treten, und dass gemeinsam nach Lösungen gesucht wird. Das heisst mit anderen Worten aber auch, dass bei Reformprojekten die Ziele nicht von Anfang an klar vorgegeben werden können.

Ist der Gemeinderat davon überzeugt, dass die Gemeinde mit der Nachbargemeinde fusionieren muss, so geht es ihm letztlich darum, die Einwohnerschaft „zu ihrem Glück zu zwingen“. Politikeinbezug heisst demgegenüber, dass gemeinsam nach einer bestmöglichen Lösung aus Sicht aller Beteiligten gesucht wird. Ausgangspunkt ist, dass die Gemeinde zusehends an Leistungsgrenzen stösst. Wie kann dem Abhilfe geschaffen werden. Eine mögliche Lösung wäre eine Intensivierung der Zusammenarbeit, eventuell kann auch die Verwaltung mit der Verwaltung einer Nachbargemeinde zusammengelegt werden. Die Fusion ist dann nur noch einer von verschiedenen Reformvorschlägen. Welcher Weg letztlich gewählt wird, muss in einem offenen Prozess mit der Bevölkerung ermittelt werden.

Eine solche, bezüglich des Endprodukts offene Form des Politikeinbezugs passt besser in eine Zeit, in der nicht nur die Ansprüche, sondern auch die Fähigkeiten, sich mit politischen Fragen auseinanderzusetzen, gestiegen sind. Sie setzt aber bei den Verantwortlichen ein Umdenken voraus. Politikerinnen und Politiker gehen heute noch immer allzu häufig davon aus, dass ihre Wählerinnen und Wähler von ihnen pfannenfertige Lösungen für immer neue Probleme erwarten. Hier liegen sie falsch. Erwartet wird, dass Probleme erkannt und einer Lösung zugeführt werden. Wie sie gelöst werden, das kann und muss in einem partizipativ-demokratischen Prozess zuerst ermittelt werden.

6 Literaturverzeichnis

Banner, Gerhard (1998): Von der Ordnungsgemeinde zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, In: *Der Bürger im Staat*, Jg. 48, „Heft 4, S. 179-186

Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hrsg.) (1999): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln.

- Geser, Hans/Höpflinger, François/Ladner, Andreas/Meuli, Urs/Schallere, Roland (1996): Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandel. Schlussbericht NF-Projekt Nr. 12-32586-92. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich*
- Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal*
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1994). Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik - Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge, In: OIKOS (Hrsg.): Kooperation für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln, Chur/Zürich: Rüegger, S. 11-52*
- Roth, Roland (1997). Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, S. 297-310*
- Stutzer, Alois/Frey, Bruno S. (2002): Institutions Matter for Procedural Utility - An Econometric Study of the Impact of Political Participation Possibilities, In: Mudambi, Ram/ Nararra, Pietro/ Sobbrío, Giuseppe (Hrsg.): Business and Politics in Transition. Perspectives on Global Institutional Change, Cambridge: Cambridge University Press*
- Thalmann, Hans (1999): Uster zum Beispiel. Bern: Haupt*
- Vitzthum, Wolfgang Graf/Kämmerer, Jörn Axel (2000): Bürgerbeteiligung vor Ort. Defizite, Formen und Perspektiven bürgerschaftlichen Engagements in den Kommunen, Stuttgart*