

# Is Small Beautiful?

Andreas Ladner

Welche Bedeutung hat die Grösse einer Gemeinde, einer Stadt oder eines Landes für das Funktionieren der Demokratie? Diese Frage ist weder neu noch leicht zu beantworten. Theoretiker und Praktiker der Politik haben sich durch die Geschichte immer wieder auf die Suche nach der optimalen Grösse eines Territoriums gemacht, ohne eine abschliessende allgemeingültige Antwort zu finden. Verantwortlich dafür ist zum einen der fehlende Konsens darüber, wie die Qualität einer Demokratie bestimmt werden soll, zum anderen sind es strukturelle, kulturelle und historische Gegebenheiten, die wertende Vergleiche alles andere als einfach machen. Dennoch – so wird hier geltend gemacht – gibt die Fragestellung lehrreiche Einblicke in die Geschichte der Demokratie, und sie lässt sich für klar umrissene Untersuchungsgebiete auch teilweise beantworten.

## DIE GRÖSSE DER STADT IM ALTEN GRIECHENLAND: GROSS GENUG, UM UNABGÄNGIG ZU SEIN, KLEIN GENUG, UM DIE ANDEREN BÜRGER ZU KENNEN

Schon die Philosophen im «alten» Griechenland beschäftigten sich mit der Frage nach der idealen Grösse einer Stadt. Nach dem Übergang von den grossflächigen feudalen Territorialherrschaften der erblichen Königtümer zu den Stadtstaaten, in denen ein ausgewählter Teil der männlichen Einwohner über politische Selbstbestimmungsrechte verfügte, galt es schon sehr bald herauszufinden, welches die ideale Grösse der *polis* sein soll, um die politische Selbstbestimmung am besten zu organisieren und wahrzunehmen.

Platon war etwa der Meinung, dass die Bürgerschaft so gross sein sollte, dass alle einander noch persönlich kennen und sich freundlich gesinnt sind. Nach seinen Vorstellungen liess sich sogar eine Obergrenze berechnen, die er bei 5040 Familienoberhäuptern ansetzte (*Die Gesetze*, fünftes und sechstes Buch). Aristoteles vertrat die Ansicht, dass die *polis* höchstens so gross sein sollte, dass die Leute den Charakter

der anderen noch kennen. Zudem sollten sich alle auf einem Platz versammeln können, sodass sie in den Diskussionen den jeweiligen Sprecher noch hören können. Die Mindestgrösse war nach Aristoteles dadurch bestimmt, dass die Gemeinschaft fähig sein sollte, sich selbst zu versorgen (*Politik*, zweites und siebentes Buch).

Abgesehen von der praktischen Frage, wie viele Personen sich auf einem Platz versammeln und miteinander debattieren können, kommen hier zwei wichtige Herausforderungen für die Demokratie zur Sprache: Demokratische Selbstbestimmung setzt eine gewisse wirtschaftliche Unabhängigkeit voraus, und sie braucht eine gewisse Vertrautheit mit der Art und dem Denken der anderen Bürgerinnen und Bürger.

## VON DER VERSAMMLUNGSDEMOKRATIE ZUR REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE

In der Neuzeit setzte man sich im Gefolge der Aufklärung und der Abschaffung des Absolutismus erneut mit der Frage nach der optimalen Grösse einer Demokratie auseinander. Die Herausforderungen waren nun aber deutlich anders gelagert. Im Vordergrund standen nicht mehr die Städte, sondern die sich herausbildenden Nationalstaaten. Von daher ging es nicht mehr um die Versammlungsdemokratie, sondern um die Repräsentation des Volkes und teilweise auch der verschiedenen Regionen eines Landes in einem demokratisch legitimierten Parlament. Auf der einen Seite sollte die Handlungsfähigkeit der Staatsführung sichergestellt werden, auf der anderen Seite wollte man verhindern, dass eine allzu mächtige und nicht mehr kontrollierbare Zentralgewalt entstand. Diese Aufgabe war nicht einfach zu lösen.

Rousseau bemängelte im *Gesellschaftsvertrag* etwa, dass sich die Möglichkeiten der Bürger, sich effektiv an der Politik zu beteiligen, umgekehrt proportional zur Grösse des Staats verhalten. Mit anderen Worten: Je mehr Bürger in einem Staat wohnen, desto kleiner wird die Beteiligung des Einzelnen an der politischen

Entscheidung. Gleichheit, politische Beteiligung, Kontrolle über die Regierung, politische Rationalität, Freundlichkeit und bürgerlicher Konsens gehen in dem Masse zurück, in dem die Bevölkerung und das Territorium eines Staates sich vergrössern.

Grösse war indes erstrebenswert, um auf der internationalen Bühne zu überleben und machtpolitisch eine Rolle zu spielen, auch wenn dies, so etwa in den Augen von Montesquieu, Gefahren mit sich bringt: Wenn eine Republik klein ist, so wird sie durch eine fremde Macht zerstört, ist sie gross, so geht sie an internen Lastern zugrunde (*Vom Geist der Gesetze*, neuntes Buch, erstes Kapitel).

Gewaltenteilung, Föderalismus und repräsentative Demokratie sind aus diesem Blickwinkel letztlich nichts anderes als institutionelle Vorkehrungen, die der Demokratie auch in grösseren Kontexten zum Durchbruch verhelfen sollen. Die Vorstellungen der griechischen Philosophen sowie die Überlegungen von Rousseau und Montesquieu zu den «wahren», kleinräumigen Demokratien in überschaubaren Strukturen haben aber nie ganz an Aktualität verloren.

## DIE FRAGE DER IDEALEN GRÖSSE UND IHR EINFLUSS AUF DIE QUALITÄT DER DEMOKRATIE

Auch in jüngerer Zeit hat man sich immer wieder mit der Frage nach der unter demokratischen Gesichtspunkten idealen Grösse eines Gemeinwesens beschäftigt. In den 1970er-Jahren waren es Prognosen einer stark anwachsenden Bevölkerung und die Angst vor den Grenzen des Wachstums oder die steigende Urbanisierung und der Trend zu *Megacities*, welche diese Diskussion wieder aufkeimen liessen. Auch bei Territorialreformen und Fusionen von Gemeinden stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Vergrösserung der lokalen Einheiten auf die Qualität der Demokratie haben werden. Gerade unter dem Aspekt der politischen Beteiligung und der stärkeren Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Entscheidungen wird häufig eine Rückkehr zu kleineren, basisdemokratisch organisierten Einheiten gefordert, nicht zuletzt auch, um der zunehmenden Politikverdrossenheit und der sinkenden Wahlbeteiligung Einhalt zu gebieten. In dieselbe Richtung weisen die Dezentralisierungstendenzen, die sich in verschiedenen Ländern bemerkbar machen und die als Gegenbewegung zu der im Zuge der Globalisierung



**DORFVERSAMMLUNG** Curva, Bolivien: Die Frage, wie viele Menschen an einer demokratischen Entscheidungsfindung teilnehmen und ob sie sich gegenseitig kennen sollten, hat Philosophen und Politologen von Platon über Rousseau bis heute beschäftigt. Panos/Arabella Cecil

zunehmenden Verlagerung von Entscheidungen in internationale und supranationale Organisationen angesehen werden können. Auch hier geht es um Möglichkeiten und Grenzen der Demokratie in grossen Gebilden.

#### WAS SAGT DIE FORSCHUNG? UNTERSCHIEDLICHE ANSÄTZE ZUM VERHÄLTNISS VON GRÖSSE UND DEMOKRATIEQUALITÄT

Auch die Politikwissenschaft hat sich immer wieder mit der Frage nach dem Einfluss der Grösse auf die Qualität und das Funktionieren demokratischer Institutionen beschäftigt. Vor knapp vierzig Jahren veröffentlichten Robert Dahl und Edward Tufte ihre klassische Studie *Size and Democracy*, die nach wie vor einen Referenzpunkt in der Forschung darstellt, auch wenn sie keine abschliessende und vor allem keine empirisch belegte Antwort nach der idealen Grösse für eine Demokratie geben konnte.

Verantwortlich für die Schwierigkeiten, hier Klarheit zu schaffen, sind verschiedene Faktoren: Diskussionsstoff birgt bereits die Frage, wie die Grösse eines politischen Kontextes gemessen wird. Ist es die flächenmässige Ausdehnung, oder stützt man sich auf die Einwohnerzahlen? Ein zweiter Problemkomplex dreht sich um die Messung der Demokratiequalität: Betrachtet man lediglich die Wahlbeteiligung, dann vernachlässigt man wichtige andere Aspekte. Aber welche Elemente sollen und müssen berücksichtigt werden? Und schliesslich stellt sich auch die Frage, wie und wo man diese Qualitätsunterschiede messen und vergleichen kann. Zwischen den Ländern bestehen teilweise beachtliche institutionelle und kulturelle Unterschiede, was Vergleiche alles anderes als einfach macht. Die Beteiligung an Wahlen hat daher möglicherweise nicht überall denselben Stellenwert.

Aus theoretischer Perspektive betrachtet, gibt es drei Möglichkeiten, wie das Verhältnis zwischen Grösse und Demokratie ausgestaltet sein kann: Eine erste Gruppe von Ansätzen geht davon aus, dass die zunehmende Gemeindegrösse einen negativen Effekt auf das Funktionieren der Demokratie hat. Eng damit verbunden ist die Idee, dass die «wahre Demokratie» nur in kleinen, überschaubaren Einheiten praktiziert werden kann, da ansonsten von einem Rückgang des Gemeinschaftssinns auszugehen sei. Eine zweite Gruppe ist der Ansicht, dass die Grösse einen positiven Effekt hat, weil es erst ab einer bestimmten Gemeindegrösse zu strukturierten politischen Auseinandersetzungen kommen kann, in denen organisierte politische Akteure für die notwendige Mobilisierung und Information der Bürgerinnen und Bürger sorgen.

Ersteres wird auch als *Decline-of-community*-Modell bezeichnet, Zweiteres als *Mobilization*-Modell. Eine dritte Gruppe von Erklärungsansätzen geht schliesslich davon aus, dass gar kein Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Qualität der Demokratie besteht.

Zusammenfassend sind dabei vier Argumentationslinien zu erkennen: Die mit einer geringen Grösse verbundene *Nähe* zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern beziehungsweise zwischen ihnen und den politischen Behörden wirkt sich direkt oder indirekt auf die Qualität und das Funktionieren der Demokratie aus. So wird beispielsweise angenommen, dass die Politik in kleinen Gemeinden übersichtlicher ist und dass die gemeinschaftlichen Bindungen und die soziale Kontrolle grösser sind. Der zweite Argumentationsstrang kreist um den *Grad der Politisierung*. In grösseren Gemeinden ist der politische Wettbewerb grösser, weil sich mehr Akteure daran beteiligen, insofern die politischen Differenzen grösser sind und die Medien die politischen Auseinandersetzungen fokussieren, interessanter und transparenter machen. Die dritte Argumentation setzt bei der *Zusammensetzung der Bevölkerung* an. Hier wird davon ausgegangen, dass die soziale Heterogenität mit zunehmender Grösse steigt und dass sich vor allem in den Städten die sozialen Probleme häufen, was sich wiederum auf die Intensität der politischen Auseinandersetzungen auswirkt. Der letzte Argumentationsstrang schliesslich konzentriert sich auf das *Ausmass des staatlichen Leistungsangebots*. Grössere Gemeinden müssen oder können mehr Leistungen anbieten, was einerseits zu mehr politischen Entscheidungen führt und andererseits grössere Erwartungen an die Politik weckt.

Allerdings gibt es, wie gesagt, auch Studien, die nahelegen, dass Grösseneffekte möglicherweise gar nicht existieren. So lässt sich unter anderem zeigen, dass für die Befähigung, sich an politischen Entscheidungen zu beteiligen, nicht die Gemeindegrösse, sondern die Bildung entscheidend ist. Wenn nicht die Grösse der Gemeinde selbst einen direkten Einfluss auf die Qualität der Demokratie hat, sondern andere, mehr oder weniger direkt mit der Grösse verbundene Faktoren ausschlaggebend sind, macht dies die Beantwortung unserer Frage noch schwieriger. Denn auch wenn wir Unterschiede zwischen grossen und kleinen Gemeinden finden, heisst das noch nicht, dass die Grösse der Gemeinde dafür verantwortlich ist. Möglich und nicht ganz unwahrscheinlich ist allerdings, dass in grossen Gemeinden mehr Leute mit systematisch divergierenden Ansichten und Interessen wohnen als in kleinen.

#### EIN INTERNATIONALER VERGLEICH

Im Rahmen einer grossen, international vergleichenden Studie haben Wissenschaftler aus den Niederlanden, Norwegen, Dänemark und der Schweiz versucht, dem Einfluss der Grösse eines politischen Kontextes auf die Demokratie nachzugehen. Dabei wurden in den vier Ländern Gemeinden unterschiedlicher Grösse untersucht. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass die kulturellen und institutionellen Unterschiede in den einzelnen Ländern relativ gering sind und dass überprüft werden kann, ob die Zusammenhänge, die für ein bestimmtes Land gefunden wurden, auch für die anderen Länder gelten. Weiter wurde versucht, sämtliche Einflussfaktoren wie etwa die unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung in grossen und kleinen Gemeinden, die unterschiedlichen sozialen und politischen Herausforderungen sowie die unterschiedlichen Lebensformen und Einstellungen zu kontrollieren.

Zur Messung der Demokratiequalität wurde kein allgemeiner Qualitätsindikator aufgestellt, vielmehr wurden verschiedene Voraussetzungen für das gute Funktionieren einer Demokratie untersucht. Diese Voraussetzungen reichen vom politischen Interesse

über die Zufriedenheit mit den lokalen Behörden bis zur Beteiligung an lokalen Wahlen.

Die Hauptergebnisse der Untersuchung können wie folgt zusammengefasst werden: Es lässt sich keine empirische Evidenz dafür finden, dass die Qualität der Demokratie mit zunehmender Gemeindegrösse zunimmt. Die Vorstellung, dass die Demokratie in kleinen Gemeinden besser funktioniert, findet hingegen eine gewisse Unterstützung, doch beschränkt sich diese auf eine Minderheit der untersuchten Indikatoren.

Direkte (negative) Grösseneffekte zeigen sich beim Kontakt mit den lokalen Behörden und beim Engagement in lokalen Parteien, die beide mit zunehmender Gemeindegrösse zurückgehen. Zudem haben die Leute in kleinen Gemeinden eher das Gefühl, dass sie über die persönlichen Fähigkeiten und das notwendige Wissen verfügen, sich an den lokalpolitischen Entscheidungen zu beteiligen, und ihr Vertrauen in die lokalen Politikerinnen und Politiker ist grösser. Und schliesslich geht auch die Zufriedenheit mit den Leistungen der lokalen Regierung mit zunehmender Gemeindegrösse eher zurück. Am stärksten sind die gefundenen Grösseneffekte bei kleinen Gemeinden,



ALLE IN EINEM BOOT? Lüttschental, Schweiz 2008: Im Zeitalter der Globalisierung finden zwar zahlreiche Entscheidungen «weit weg» auf internationaler oder nationaler Ebene statt, doch lokale Probleme werden meist vor Ort gelöst. In Gemeinden, in denen die Grösse es erlaubt, direkt miteinander zu reden, sind Bürgerengagement und politische Teilhabe einfacher als an Orten, an denen man sich nicht persönlich kennt. Keystone/Rainer Drexel

während bei den Städten unterschiedliche Einwohnerzahlen kaum Auswirkungen haben.

Keine direkten Auswirkungen hat die Gemeindegrösse in der Mehrheit der untersuchten Länder auf die Bereitschaft, sich an lokalen Wahlen zu beteiligen, auf das Interesse an der lokalen Politik oder auf das Wissen über die Politik. In grossen Gemeinden sind die Leute – trotz einer besseren Medienabdeckung – nicht stärker an lokalpolitischen Fragen interessiert und auch nicht besser darüber informiert.

Weiter zeigt die Untersuchung, dass die Qualität der Demokratie vor allem durch die soziale Einbettung zunimmt. Die Mitgliedschaft in Vereinen, die Verbundenheit mit dem Wohnort, die nachbarschaftliche Integration und das Vertrauen in die Mitbürger ist in kleinen Gemeinden grösser, und dies hat positive Auswirkungen auf eine Mehrzahl der übrigen Indikatoren, mit denen die Qualität der Demokratie gemessen wurde.

#### FAZIT: BÜRGERNÄHE SCHAFFT VERTRAUEN IN DIE POLITIK

Welche praxisrelevanten Erkenntnisse können aus den Ergebnissen des Forschungsprojekts gezogen

werden? Mit Blick auf die Fusion von Gemeinden lässt sich kaum argumentieren, dass mit grösseren Gemeinden auch bessere Voraussetzungen für eine gut funktionierende lokale Demokratie geschaffen werden. Es mag andere gute Gründe geben, weshalb das Zusammenlegen von Gemeinden sinnvoll ist, so etwa, weil Aufgaben effizienter bewältigt werden können, weil damit den veränderten Lebensgewohnheiten der Leute besser Rechnung getragen wird oder weil grössere Gebilde eine vernünftigeren Raum- und Entwicklungsplanung ermöglichen. Werden Fusionen durchgeführt, sollten jedoch Anstrengungen unternommen werden, um dem Verlust von Nähe und Vertrauen zu den Behörden und Entscheidungsträgern vorzubeugen. Ebenso gilt es, die Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrem Wohnort und die sozialen Netzwerke zu fördern.

Ganz allgemein sollte im Zeitalter der Globalisierung vermehrt versucht werden, Entscheidungen möglichst bürgernah zu treffen und alles daran zu setzen, das Vertrauen in die Politik und in die Politiker zu stärken. Transparenz und umfassende Information dürften dabei ebenso wichtig sein wie Möglichkeiten, die Betroffenen in die Entscheidungsprozesse einzu-

beziehen oder selbst entscheiden zu lassen. In diesem Sinne gilt es, sich durchaus auch wieder an die «alten» Griechen zu erinnern, die der Überzeugung waren, dass eine gewisse Vertrautheit mit dem Charakter und den Lebensgewohnheiten der anderen für das Verständnis ihrer Anliegen und Forderungen notwendig ist. Eine Demokratie kann nur dann funktionieren, wenn nicht nur der persönliche Nutzen, sondern auch der Gesamtnutzen der Gemeinschaft den Orientierungsrahmen bildet.

Was auf der Ebene der Gemeinden festgestellt wurde, lässt sich nicht ohne Weiteres auf andere Kontexte übertragen. Hier sind weitere Untersuchungen erforderlich. Auch kann man die Welt nicht auf dem

Reissbrett neu aufteilen: vielmehr hat man sich mit vielen Gegebenheiten abzufinden. Und schliesslich gebührt es sich, demokratische Systeme nicht einfach als besser oder schlechter einzustufen, sondern sich vor Augen zu halten, dass gewisse Ziele auf unterschiedliche Art und Weise erreicht werden können und dass zwischen den verschiedenen Aspekten der Demokratie Zielkonflikte bestehen, sodass nicht alle notwendigen Voraussetzungen gleichzeitig verbessert werden können. Dennoch sind wir der Ansicht, dass der Versuch einer Beantwortung der Frage nach dem Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Demokratiequalität zu wichtigen Einsichten in die Funktionsweise von Demokratien führt.



*Demokratie ist im Grunde genommen  
die Anerkennung, dass wir,  
sozial genommen, alle füreinander  
verantwortlich sind.*

Heinrich Mann

**NACHBARN** Grossbritannien, 2003: Es kann nicht für alle Bereiche entschieden werden, ob Demokratie in kleinen oder grossen Gemeinden besser funktioniert. In kleinen Gemeinden jedoch sind das Vertrauen der Bürger in die lokalen Behörden und Politiker sowie die Kenntnis der lokalen Probleme grösser. Magnum/Chris Steele-Perkins

Demokratien unterscheiden sich stark voneinander – und damit auch das Verständnis dessen, was als demokratisch gelten soll. Je nach Land können die wichtigsten Akteure und Institutionen der Demokratie unterschiedliche Rollen einnehmen. Das Parlament steht in den meisten Demokratien klar im Zentrum des politischen Geschehens. Grossbritannien ist das Musterbeispiel der parlamentarischen Demokratie, wo die Regierung nur so lange im Amt ist, wie sie eine Parlamentsmehrheit hinter sich vereinigen kann.

Doch in einer wachsenden Zahl von Ländern wird die Autorität des Parlaments zunehmend vom Volk infrage gestellt: im direktdemokratischen Modell – das weit über die Schweiz hinaus Schule macht – können die Bürgerinnen und Bürger mit Volksbegehren unmittelbar über die Gesetzgebung entscheiden oder die Regierung entlassen. Solche direktdemokratischen Elemente werden gerade in jüngeren Demokratien in Lateinamerika oder in Mittel- und Osteuropa, aber auch in den US-Bundesstaaten rege praktiziert. Auf kommunaler Ebene kommen noch unmittelbarere Mitwirkungsformen dazu, wie etwa die Beteiligung am Budgetierungsprozess im brasilianischen Porto Alegre.

In anderen Ländern wiederum ist der Präsident mehr als eine Symbolfigur: In präsidentiellen Demokratien, neben den USA vor allem auch in Lateinamerika, ist der Präsident völlig unabhängig vom Parlament, wird direkt gewählt und führt die Aussen- und Sicherheitspolitik. Keine andere Instanz könnte einen so gewichtigen Gegenpart zum Parlament spielen. Eine Garantie für die gegenseitige Kontrolle der staatlichen Institutionen und die politische Stabilität sind präsidentielle Demokratien trotzdem nicht. Sie ermöglichen es populären Führern – beispielsweise politischen Quereinsteigern wie Alberto Fujimori (Peru), Wladimir Putin (Russland) oder der Witwe Corazon Aquino (Philippinen) –, rasch eine grosse Machtfülle zu erlangen. Präsidentielle Demokratien brechen in der Folge häufiger zusammen als parlamentarische Demokratien.

Die Vielfalt an Demokratiemodellen kann anhand von fünf Dimensionen dargestellt werden. Diese betreffen die Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensdemokratien – Letztere beruhen auf der Zusammenarbeit und der Kompromissbereitschaft der wichtigen politischen Kräfte –, die (nicht überall in gleichem Masse gewährten) liberalen Rechte und die Frage, wie inklusiv und egalitär eine Demokratie sein soll. Gerade für Länder mit einer multiethnischen Bevölkerung sind das Konsensmodell und eine inklusive Form der Demokratie, die alle Bevölkerungsgruppen gleichermassen an der Politik teilhaben lässt, oft von essenzieller Bedeutung.

## VERSCHIEDENE FORMEN DER DEMOKRATIE

# Wie herrscht das Volk?

Daniel Bochsler und Hanspeter Kriesi