

# Grösser heisst oft weniger demokratisch

In fusionierten Gemeinden leidet laut einer Nationalfondsstudie mittelfristig die Qualität der Demokratie

Gemeindefusionen liegen im Trend, auch im Kanton Bern. Doch welche Folgen haben solche Zusammenlegungen auf die Qualität der Demokratie? Und wie kann diese grundsätzlich verbessert werden?

ANDREAS LADNER,  
MARC BÜHLMANN\*

Die politischen Gemeinden werden in der Schweiz gerne als Kernzellen der Demokratie bezeichnet. Dabei denkt man vor allem an die Gemeindeversammlungen, an denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Möglichkeit haben, ihre Meinung direkt zum Ausdruck zu bringen und über Vorlagen abzustimmen. Sicher ist, dass in den Gemeinden zahlreiche wichtige Entscheidungen gefällt werden, von denen die Einwohner direkt betroffen sind. Sicher ist auch, dass demokratische Einflussmöglichkeiten im internationalen Vergleich stark ausgebaut sind. Wenig wusste man aber bis anhin darüber, wie die Einwohner die Qualität der Demokratie in ihrer Gemeinde beurteilen und als wie befähigt sie sich einschätzen, an den politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen.

In einem vom schweizerischen Nationalfonds finanzierten Projekt konnte nun erstmals diesen Fragen in einem grösseren Rahmen nachgegangen werden. Über 1500 Personen aus Gemeinden unterschiedlicher Grösse wurden telefonisch zu ihren Einstellungen zur lokalen Politik und zu ihren politischen Aktivitäten befragt. Im Mittelpunkt des Interesses standen dabei allfällige Unterschiede zwischen grossen und kleinen Gemeinden. Wo funktioniert die Demokratie besser, in einem kleinen, überblickbaren Dorf oder in einer grossen Stadt? Stimmt die Vorstellung, dass die «wahre» Demokratie nur in kleinen Gemeinden verwirklicht werden kann, oder sind kleine Gemeinden gerade aufgrund ihrer Strukturen und der oft auf Einzelpersonen basierenden Politik sogar besonders anfällig für Demokratiedefizite? Angesichts des Trends von Gemeindefusionen sind solche Fragen aktuell.

## Die Ergebnisse

Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie sind eine minimale soziale Integration und ein



Gemeinden wie die Berner Kleinstgemeinde Ballmoos gelten nach wie vor als Kernzelle der Demokratie

ADRIAN MOSER

gewisses Interesse an der Politik. Weiter gehören dazu: Kenntnisse der politischen Akteure und Institutionen, Vertrauen in Politik und in die eigenen Fähigkeiten, auf die Politik Einfluss zu nehmen, Zufriedenheit mit politischen Prozessen und den Leistungen der Gemeinde und die Bereitschaft zur Beteiligung an Wahlen oder anderen politischen Einflussmöglichkeiten. Sind alle diese Voraussetzungen erfüllt, so kann angenommen werden, dass die Demokratie funktioniert.

Die Ergebnisse mit Blick auf die Unterschiede zwischen grossen und kleinen Gemeinden lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Soziale Integration:** Geht man davon aus, dass die Eingebundenheit in die Nachbarschaft und in die Gemeinde sowie das aktive Engagement in Vereinen und Parteien wichtige Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie sind, so sprechen die Ergebnisse eine relativ klare Sprache: In kleinen Gemeinden ist die soziale Integration grösser.

- **Politisches Interesse:** Voraussetzung für die Teilnahme an politischen Auseinandersetzungen ist

ein minimales Interesse der Bürger an der Politik. Was das Interesse an der lokalen Politik anbelangt, so zeigen sich, anders als beim Interesse an der nationalen und internationalen Politik, keine Unterschiede zwischen grossen und kleinen Gemeinden.

- **Kompetenz:** Interesse alleine genügt jedoch nicht. Damit jemand seinem Ärger oder seiner Befriedigung Luft machen kann, die sich aus dem Umgang mit Politik entwickeln, muss man erstens wissen, wie das System funktioniert und welche Möglichkeiten zur Beeinflussung der Politik vorhanden sind. Darüber hinaus muss der oder die Interessierte selber genügend kompetent sein oder zumindest das Gefühl haben, über politische Kompetenzen zu verfügen. Hier zeigt sich, dass das Wissen über die Politik – beispielsweise gemessen am Anteil der Leute, die den Namen des Gemeindepräsidenten kennen – in kleinen Gemeinden eher grösser ist. Dasselbe gilt für das Gefühl, für die Übernahme eines Gemeindeamtes kompetent zu sein.

- **Politisches Vertrauen:** Zwar lebt die Politik davon, dass Amtsträger

periodisch abgewählt werden können, wobei Interesse, Wissen und Vertrauen eine besondere Rolle spielen. Ein politisches System und insbesondere eine Demokratie sind aber generell auch auf eine diffuse Unterstützung angewiesen. Mit anderen Worten braucht es ein bestimmtes Basisvertrauen in das politische System bzw. dessen Funktionieren selber, damit es überleben kann und stabil bleibt. Hier sind die Ergebnisse eindeutig: Auch das politische Vertrauen ist in kleinen Gemeinden grösser.

- **Politische Zufriedenheit:** Damit ein politisches System akzeptiert wird und die notwendige Unterstützung erhält, braucht es einen Grundstock an Zufriedenheit. Die Grössenunterschiede zwischen den Gemeinden scheinen keinen Einfluss auf die allgemeine Zufriedenheit der Befragten zu haben. Es scheint, dass man bis zu einem gewissen Punkt bereit ist, seine Erwartungen den Möglichkeiten einer Gemeinde anzupassen.

- **Politische Partizipation:** Häufig wird eine hohe politische Beteiligung als sichtbarstes Zeichen einer funktionierenden Demokratie ver-

standen. Mit Blick auf die Partizipation insgesamt ergibt sich jedoch kein klares Muster. Die Beteiligung an lokalen Wahlen oder die direkte Kontaktnahme mit den Behörden ist in grossen Gemeinden eher etwas tiefer, während die Bereitschaft zur Unterstützung und Lancierung von Initiativen und Referenden grösser ist.

## Grösser heisst nicht besser

Insgesamt zeigt sich, dass die soziale Integration, die politische Kompetenz und das Vertrauen in die Politik in grossen Gemeinden geringer sind, während beim Interesse an der lokalen Politik, der Zufriedenheit mit den Leistungen und der Demokratie in der Gemeinde und der politischen Beteiligung keine markanten Unterschiede auszumachen sind.

Mindestens in zweifacher Hinsicht scheinen uns die Erkenntnisse wegweisend zu sein: wenn es darum geht, Gemeinden zusammenzulegen und die Qualität der Demokratie nachhaltig zu sichern. Gemeindefusionen führen zu grösseren Gemeinden. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass

darunter die Qualität der Demokratie leiden kann. Im Falle einer Fusion zweier Gemeinden müssten sich diese grössenbedingten Unterschiede mittelfristig negativ bemerkbar machen.

Aus verschiedenen Studien über Gemeindefusionen ist zwar bekannt, dass das politische Interesse nach einer Fusion steigt und die Partizipation zunimmt. Dies ist nachvollziehbar, da durch den Fusionsprozess die lokale Politik eine zusätzliche Dynamik erfährt und sich in den ersten Jahren auch neue politische Gestaltungsaufgaben stellen. Längerfristig sollte man sich aber bewusst sein, dass mit zunehmender Gemeindegrösse demokratietheoretische Herausforderungen entstehen, denen man Rechnung tragen sollte. Durch vertrauensbildende Massnahmen, Transparenz und Information muss versucht werden, die negativen Effekte zu kompensieren.

## Schwachpunkt Bildung

Wie aber kann die Qualität der Demokratie (ausgehend von einem bereits hohen Niveau) nachhaltig verbessert werden? Es lässt sich zeigen, dass das politische Interesse zu Wissen über die Politik führt, dass das Wissen über die Politik zu Vertrauen führt und dass alles zusammen auch die politische Partizipation fördert. Mit anderen Worten: Personen, die wichtige politische Fähigkeiten aufweisen können, tragen aktiv zu einer höheren Demokratiequalität in ihrer Gemeinde bei. Das politische Wissen ist in der Schweiz einer der Schwachpunkte in dieser Kette.

Hier setzt die politische Bildung an. Wenn man bedenkt, wie stiefmütterlich die politische Bildung in den Schweizer Lehrplänen behandelt wird, so eröffnet sich ein beachtliches Verbesserungspotenzial: Nur wer weiss, wie das politische System funktioniert und auf welchen Pfaden die eigenen Interessen in die politische Arena getragen werden können, nur wer sich gewahr ist, dass Möglichkeiten zur Verfügung stehen, Kontrolle und Einfluss auf die Repräsentanten auszuüben, kann zivilbürgerliches Engagement entwickeln, das eine zentrale Voraussetzung für eine lebendige, qualitativ hoch stehende lokale Demokratie darstellt.

\*Andreas Ladner ist Professor für Verwaltung und institutionelle Politik am IDHEAP in Lausanne. Marc Bühlmann leitet den Demokratiebarometer an der Universität Zürich.

## LOKALE DEMOKRATIE BEDEUTET IN DER WESTSCHWEIZ REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE

# Röstigraben beim Demokrativerständnis

Häufig zeigen sich nach nationalen Volksabstimmungen Gräben zwischen der Romandie, dem Tessin und der Deutschschweiz. Die verschiedenen Landesteile werden aber nicht nur durch unterschiedliche politische Einstellungen getrennt, Differenzen zeigen sich auch bezüglich der Ausgestaltung der lokalen Demokratie und bezüglich der Ansichten zur lokalen Demokratie.

Die Analyse der Ausgestaltung der lokalen Demokratie zeigt deutlich, dass sich die lokalpolitischen Systeme zwischen den Sprachregionen unterscheiden: In den Gemeinden der Romandie herrscht die Idee der repräsentativen Demokratie vor, während in der Deutschschweiz die direkte Demokratie stärker verbreitet ist. Dies zeigt sich vor allem in der stärkeren Verbreitung und der grösseren Sitzzahl von Lokalparlamenten in

der Westschweiz sowie der vergleichsweise schwächeren Position der lokalen Exekutive in den meisten Westschweizer Gemeinden. Darüber hinaus ist die Autonomie der Gemeinden in der Romandie und im Tessin geringer als in den meisten Deutschschweizer Kantonen.

Die Unterschiede in der institutionellen Organisation widerspiegeln sich in den Fragen nach der Wichtigkeit einzelner Aspekte für das Funktionieren der lokalen Demokratie: Einwohner der Romandie gewichten Repräsentativität (lokalpolitische Entscheide sollen Meinungen der Bevölkerung widerspiegeln) und Responsivität (Behörden achten auf Interessen der Bevölkerung) deutlich höher als die Bewohner von Deutschschweizer Gemeinden. Für diese wiederum sind direktdemokratische Aspekte am wichtigsten für das

Funktionieren der lokalen Demokratie (Möglichkeiten aktiven Mitentscheidens). Darüber hinaus wird der Lokalpolitik in der Westschweiz geringere Bedeutung zugemessen und der Kantonalpolitik

grösserer Einfluss attestiert als in der Deutschschweiz.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Bewohner in Gemeinden der Deutschschweiz mehr politisches Interesse, grössere

politisches Wissen, mehr Vertrauen in und mehr Zufriedenheit mit der Arbeit der lokalen Behörden ausweisen und darüber hinaus häufiger an Wahlen teilnehmen als Einwohner in Gemeinden der fran-

zösisch- und italienischsprachigen Schweiz. Dies resultiert in einem insgesamt höheren Index an Demokratiequalität für die meisten Deutschschweizer Gemeinden.

Heisst das, dass die Qualität der Demokratie in der West- und Südwestschweiz gering ist? Die Antwort hängt davon ab, welcher Form der Demokratie man den Vorzug gibt. Der hier verwendete Demokratiequalitäts-Index wird zudem aufgrund von Einschätzungen, Einstellungen und angegebenen Verhaltensweisen von Einwohnern gebildet. Daten deuten aber zumindest darauf hin, dass Einwohner in kleinen Gemeinden und in Gemeinden der Deutschschweiz die lokale Demokratie in ihren Gemeinden als besser einschätzen als Bewohner in grossen Gemeinden und in Gemeinden in der lateinischen Schweiz.

Andreas Ladner, Marc Bühlmann

## Schweiz ist kein Musterland

Im Rahmen eines internationalen Projekts wurden gleichzeitig mit der Nationalfondsstudie vergleichbare Untersuchungen in Norwegen, Dänemark und den Niederlanden durchgeführt. Dies erlaubt es, die Ergebnisse auch vergleichend einzuschätzen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Schweiz im Hinblick auf die Grösse der Gemeinden einen Sonderfall darstellt. Hierzulande sind die Gemeinden deutlich

kleiner als in den drei Vergleichsstaaten.

Die Qualität der Demokratie in den Schweizer Gemeinden ist zwar hoch, der Begriff Musterland ist jedoch fehl am Platz. Erfreulich sind die grosse Zufriedenheit mit dem Funktionieren der lokalen Demokratie und die verbreitete Vorstellung, dass lokale Politikerinnen und Politiker machen, was das Volk will, und dass man ihnen im Grossen und

Ganzen auch trauen kann. Verantwortlich für diese Befunde dürften wohl zum einen die grössere Nähe zur Politik in den kleineren Schweizer Gemeinden und zum anderen die Kultur der direkten Demokratie sein. Positiv ist sicher auch das im Vergleich grössere Interesse an der Politik. Getrübt wird das Bild aber durch die geringe Wahlbeteiligung und durch das deutlich geringere politische Wissen. (al/mb)