

Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?

Andreas LADNER und Reto STEINER
Universität Bern

Zusammenfassung

Die Schweiz erlebt zurzeit eine Phase der politischen Umgestaltung. Die zahlreichen Reformaktivitäten zu Beginn des 21. Jahrhunderts verschonen kaum einen Bereich des politischen Lebens. Besonders zahlreich sind die Reformen in den 2'867 Gemeinden. Zu den häufigsten Reformen gehören New Public Management, Reformen der politischen Systeme, interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften. Die sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen den Gemeinden und zwischen ihren politischen Systemen sind sehr gross. Im Artikel wird der Frage nachgegangen, ob die Gemeinden durch die aktuellen Reformbestrebungen einander ähnlicher werden (Konvergenz), oder ob sie sich auf unterschiedlichen Entwicklungspfaden befinden (Divergenz). Datenbasis für die Untersuchung sind drei postalische Befragungen der Schweizer Gemeinden in den Jahren 1988, 1994 und 1998. Die Analyse zeigt auf, dass eine gewisse Konvergenz bezüglich der administrativen und politischen Strukturen stattfindet, diese aber vor allem innerhalb der einzelnen Schweizer Kantone und innerhalb einzelner Gemeindetypen beobachtet werden kann.

Keywords: institutional reforms, institutional change, municipal reforms, Swiss local authorities, convergence, divergence

Einleitung

Die schweizerische Gemeindelandschaft ist ausgesprochen heterogen. Die 2'867 Gemeinden unterscheiden sich stark bezüglich ihrer Grösse, ihrer Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur, ihrer politischen Organisation und den in ihnen aktiven politischen Akteuren (Ladner 1991). Im Gegensatz zu den meisten nordeuropäischen Staaten ist hierzulande nie der Versuch unternommen worden, die Gemeinden zusammenzulegen und so die Grössenunterschiede zu verringern (Steiner 2002: 127 ff.). Die weitreichende Autonomie der Gemein-

den in der Ausgestaltung ihrer politischen Organisation sowie kulturelle und soziale Differenzen haben dazu beigetragen, dass sich bis weit in die 1980er Jahre hinein beachtliche Unterschiede zwischen den Gemeinden gehalten haben (Ladner 1991). Allerdings ist der soziale Wandel der letzten Jahrzehnte auch an den Gemeinden nicht spurlos vorüber gegangen. Neue Aufgaben sind auf die Gemeinden zugekommen und Leistungsgrenzen haben sich bemerkbar gemacht (Geser et al. 1996). In jüngerer Zeit ist mit zahlreichen Reformen versucht worden, diesen Herausforderungen gerecht zu werden (Ladner et al. 2000).

Mit den Reformvorhaben stehen die Schweizer Gemeinden nicht alleine da. Auf lokaler Ebene werden seit Ende der 1980er Jahre weltweit überdurchschnittlich viele institutionelle Reformen durchgeführt. Caulfield und Larsen sprechen beispielsweise von einem "globally occurring phenomenon" (Caulfield und Larsen 2002: 9). Die Reformvorhaben sind zum Teil sehr ähnlich, wie etwa die in den angelsächsischen und westeuropäischen Ländern verbreitete Einführung von New Public Management (NPM) auf kommunaler Ebene zeigt. Allerdings gibt es auch unterschiedliche Reformverläufe, wie etwa die Einführung partizipatorischer oder direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeiten, die nicht überall mit gleicher Intensität betrieben wird.

Von Interesse ist die Frage, in wie weit die Veränderung der Problemlage und die Gemeindereformen in den letzten Jahren dazu geführt haben, dass sich die Gemeinden einander angeglichen haben. Die Fragestellung thematisiert die in der Literatur intensiv geführte Diskussion über eine mögliche Konvergenz oder Divergenz in den Reformstrategien (Wollmann 2002) und der Ausgestaltung der lokalen Einheiten des öffentlichen Sektors. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass die Globalisierung und die anhaltenden finanziellen Probleme die Gemeinden dazu verleiten, sich entlang konvergenter Entwicklungslinien zu bewegen. Auf der anderen Seite wird ausgehend von empirischen Befunden daran festgehalten, dass sich länder- oder zumindest ländergruppenspezifische Unterschiede beruhend auf institutionell und kulturell unterschiedlichen Traditionen in absehbarer Zeit halten werden (Christensen und Læg Reid 2002: 20 ff.; Pollitt und Bouckaert 2002: 96).

Ziel dieses Beitrags ist es, auf verschiedenen strukturellen und institutionellen Dimensionen empirisch zu überprüfen, ob Konvergenz oder Divergenz die Entwicklung der Gemeinden in der Schweiz bestimmt. Die Grundfrage lautet: Wurden die Schweizer Gemeinden in den letzten Jahren ähnlicher oder lassen sich unterschiedliche Entwicklungspfade ausmachen? Berücksichtigt werden dabei die Struktur der Gemeinden, ihre Probleme bei der Aufgabenerfüllung, die Ausgestaltung ihrer politischen Systeme und die Akteure, welche die Politik in den Gemeinden prägen. Damit sind zugleich auch die wichtigsten Bereiche angesprochen, welche im internationalen Vergleich für die Typologisierung von

Gemeindesystemen berücksichtigt werden, nämlich die territoriale Gliederung, die Organisation der Aufgabenerbringung und die politische Organisation (Goldsmith 1999; Hesse und Sharpe 1991; Wollmann 2002: 25).

Erklärungsansätze für Konvergenz und Divergenz

Die nachfolgende Analyse der Gemeindeentwicklung in der Schweiz wird hypothesengeleitet durchgeführt. Diese Hypothesen sind zum Teil gegensätzlich, weil Argumente sowohl für eine Konvergenz als auch für eine Divergenz sprechen. Der Artikel soll erste Anhaltspunkte geben, welche Hypothesen aufgrund der Empirie als erhärtet gelten können.

H1: Die Schweizer Gemeinden nähern sich einander an (Konvergenzhypothese)

Ein wettbewerbsorientierter Ansatz würde postulieren, dass sich die Gemeinden langfristig nach einem *“one best way”* organisieren und sich so annähern. Kurz- und mittelfristig werden zwar verschiedene Reformvorhaben getestet, aber mit der Zeit passen sich die Gemeinden bezüglich Strukturen, Prozesse, Strategien und Kultur den erfolgreichsten Gemeinden an, jedenfalls so weit es die Rahmenbedingungen wie bspw. die topografische Lage zulassen. Dies geschieht nicht unbedingt freiwillig, sondern auch aus einem Druck heraus, da die zurückhaltenden Gemeinden sonst an Standortattraktivität verlieren und die Bevölkerung abwandert.¹ Es handelt sich um eine Form der *“variation and selection”*, also das Modell der Evolution (March und Olsen 1989: 58 ff.). Institutionen verändern sich, um den Ansprüchen und Anforderungen einer sich ändernden Umwelt gerecht zu werden. Die Änderungen erfolgen durch Ausprobieren, Wettbewerb und *“Überleben”* gegenüber der Konkurrenz, und am Schluss setzt sich ein bestes Modell durch, das konsequent nachgeahmt wird. Das Wissen über geeignete Reformen verbreitet sich auf verschiedenen Kanälen: Durch Aus- und Weiterbildungen, Publikationen, Periodika sowie durch Forschung und Beratung werden Reformmodelle in die einzelnen Gemeinden diffundiert.

Eine Tendenz zur Konvergenz kann auch mit dem Ansatz des *“policy transfer”* erklärt werden, wobei hier nicht zwingend davon ausgegangen werden muss, dass sich alle Gemeinden auf lange Sicht konsequent anpassen (Dolowitz und Marsh 2000; Peters 1997). Erklärungsgründe, die hier angefügt werden, sind etwa die zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen der

¹ Bei diesem Ansatz handelt es sich um ein idealisiertes Modell, da die Annahme eines vollkommenen Wettbewerbs für Gemeinden nicht zutrifft, weil bspw. die übergeordneten Staatsebenen den Handlungsspielraum einengen und auch die Mobilität der Bevölkerung nur beschränkt ist.

territorialen Einheiten angesichts grenzübergreifender Probleme, einfachere und schnellere Informations- und Kommunikationswege und die Politik trans-territorialer Organisationen und Verbände. Dazu gehört weiter der *Mimetismus* oder das *Kopieren von neuen Lösungen* (March und Olsen 1989: 58 ff.), unabhängig davon, ob diese bereits erprobt sind oder nicht.

H2: Die Schweizer Gemeinden nähern sich einander nicht an (Divergenzhypothese)

Für eine Divergenz oder jedenfalls eine fehlende Konvergenz gibt es ebenfalls verschiedene Argumente. So kann vermutet werden, dass bezüglich der Entwicklung der Gemeinden eine *Pfadabhängigkeit* (Pierson 2000) besteht, d. h. dass ihre Vergangenheit resp. ihre vorhandenen Ressourcen auch ihr künftiges Handeln prägen. Verschiedene Rahmenbedingungen sind kurz- bis mittelfristig (z. B. politische Kultur, Verwaltungskultur, Infrastruktur) oder sogar gar nie (z. B. Topografie) veränderbar.

Das Aufbauen auf vorhandenen Ressourcen wird von der ressourcenorientierten Strategielehre als Stärke einer Organisation gesehen (Hamel und Prahalad 1989): Eine Gemeinde zeichnet sich durch ganz spezifische Ressourcen aus, wie sie keine andere Gemeinde in gleicher Form hat. Indem eine Gemeinde einen "Wettbewerbsvorteil" basierend auf diesen spezifischen Ressourcen aufbaut, macht sie sich einzigartig und schwer imitierbar. Kurz- bis mittelfristig kann sich eine Gemeinde profilieren, wenn sie ein anderes Vorgehen wählt als andere Gemeinden und sich durch eine solche *Differenzierungsstrategie* einen Vorteil schafft.

Die *Public-Choice-Theorie* argumentiert, dass die Gemeinde als ein Mittel zur Befriedigung von Bedürfnissen der in ihr wohnhaften Individuen verstanden werden kann. Tiebout geht nun davon aus, dass "the consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods" (Tiebout 1956: 418). Die Gemeinden orientieren sich deshalb an den Bedürfnissen ihrer Einwohner, was eher eine Differenzierung als eine Konvergenz zur Folge hat: So sind beispielsweise in Bergregionen und Zentren die Bedürfnisse der Bevölkerung nach Leistungen unterschiedlich. Die Gemeinden werden in den jeweiligen Gemeinden ein unterschiedliches Dienstleistungs-bündel anbieten.

H3: Konvergenz resp. Divergenz findet innerhalb von Subgruppen statt

Die beiden bisherigen Hypothesen haben implizit angenommen, dass sich die Gemeinden der gesamten Schweiz einander annähern oder unterschiedliche Entwicklungspfade einschlagen. Ob dies zutrifft, ist aber mehr als fraglich. Die Gemeinden gehören nämlich zum Bereich der inneren Organisation der 26 Kantone, welche die Glieder des schweizerischen Bundesstaates bilden, und

stehen unter deren Oberaufsicht. Es ist den Kantonen überlassen, die Gemeinden zu organisieren und deren Aufgaben zu bestimmen. Dieser starke Einfluss der Kantone dürfte sich auf die Entwicklung der Gemeinden auswirken. Es ist deshalb zu vermuten, dass eine Konvergenz resp. Divergenz nicht unbedingt schweizweit zu beobachten ist, sondern vielmehr *innerhalb der Kantone*.

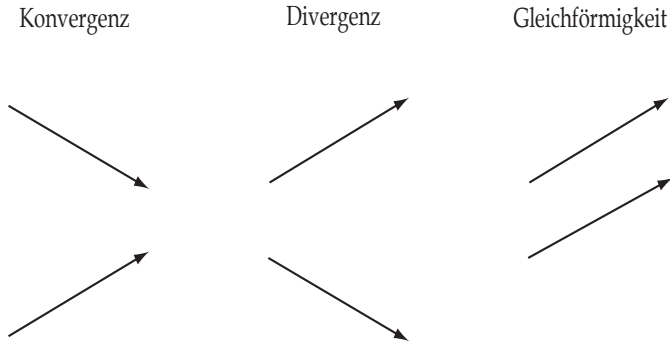
Nebst der Kantonszugehörigkeit dürfte auch die *Gemeindegrösse* oder der *Gemeindetyp* entscheidend sein für die Beobachtung von Konvergenz resp. Divergenz. Institutionen wie Gemeindeparlamente oder Reformen wie New Public Management sind wohl eher auf grössere Gemeinden zugeschnitten. Zudem haben abgelegene Gemeinden in einer Bergregion tendenziell andere Bedürfnisse als städtische Agglomerationen. Eine Annäherung der Gemeinden ist in einem solchen Fall nur beschränkt möglich, da die Gemeinde ihren Standort nicht wechseln kann.

Differenzen bestehen möglicherweise nicht nur zwischen ausgewählten Gruppen von Gemeinden. Auch bezüglich einzelner Aspekte der Gemeinden kann es unterschiedliche Entwicklungsmuster geben. Zu prüfen ist die Konvergenz resp. Divergenz beispielsweise bei der territorialen Gliederung, bei der Organisation der Aufgabenerbringung und bei der politischen Organisation. Es ist wahrscheinlich, dass zwischen verschiedenen Formen der Konvergenz unterschieden werden muss und nicht die gesamte Gemeinde diesem Phänomen unterworfen ist.

H4: Nebst Konvergenz resp. Divergenz kann es auch zu einer gleichförmigen Entwicklung kommen

Nebst Konvergenz und Divergenz existiert mit der Gleichförmigkeit ein weiteres Entwicklungsmuster. Dass Gemeinden dieselben Reformen durchführen, muss nicht unbedingt heissen, dass sie einander ähnlicher werden. Für ein besseres Verständnis dieser Variante drängt es sich auf, auf die Unterscheidung zwischen der Reformtätigkeit und dem angestrebten Endzustand einer Reform hinzuweisen. Verkleinern beispielsweise alle Gemeinden ihre Exekutiven, bleiben die Unterschiede zwischen Gemeinden mit grossen und solchen mit kleinen Exekutiven bestehen. Zu einer Angleichung käme es nur dann, wenn lediglich die grossen Exekutiven verkleinert würden.

Schematisch dargestellt entwickeln sich die Gemeinden wie folgt: Im ersten Fall (H1 und H3) gleichen sich die Gemeinden einander an, im zweiten Fall (H2) werden die Unterschiede grösser und im dritten Fall (H4) kommt es zu keiner Veränderung der Unterschiede (Grafik 1).

Grafik 1: Konvergenz, Divergenz und Gleichförmigkeit

Territoriale Basis der Gemeinden

Die Einwohnerzahl der 2'867 Schweizer Gemeinden variiert beträchtlich. Die grösste Gemeinde Zürich zählt 337'900 Einwohner, auf der anderen Seite der Skala findet sich Corippo im Kanton Tessin, welche als eigenständige Gemeinde nur 23 Einwohner zählt. Auf die ganze Schweiz bezogen liegt der Medianwert für die Gemeinden bei 881.5 Einwohnern und der Mittelwert bei 2'501 Einwohnern.

Ein Indiz für eine Konvergenz der Gemeinden hinsichtlich ihrer territorialen Basis wäre eine Reduktion der Zahl der *kleinen Gemeinden* und damit einhergehend eine Angleichung der Grössenunterschiede. Schliessen sich sowohl *grosse als auch kleine Gemeinden* zusammen, dann entspricht dies einer gleichförmigen Entwicklung.

Bei *unveränderter* und nur schwach zurückgehender Zahl der Gemeinden bleiben die Unterschiede bestehen, falls die Bevölkerungsentwicklung in allen Gemeinden gleichmässig verläuft. Kommt es zu *Verschiebungen der Bevölkerung* zwischen einzelnen Gemeindetypen, ist auch Divergenz (bei Metropolisierung und Wanderung in die Städte) und Konvergenz (bei Besiedlung der Randregionen) möglich.

Veränderung des Gemeindebestandes

In den meisten europäischen Ländern fanden nach dem 2. Weltkrieg grossflächige Gebietsreformen statt, welche zu einer Konvergenz der Gemeinden bezüglich ihrer territorialen Struktur führten. Dabei stieg die durchschnittliche

Gemeindegrösse an. Zudem fand eine Annäherung der Strukturen und Prozesse innerhalb der Kommunen statt. Möglich wurde dies, weil in den meisten Ländern Gebietsreformen durch die nationalen Behörden verordnet werden konnten (Steiner 2002: 172-183).

Die Schweiz reiht sich zusammen mit wenigen anderen europäischen Ländern ("Mittelmeergruppe": u. a. Griechenland, Italien und Frankreich) nicht in den Kanon der Länder mit grossflächigen Gebietsreformen ein: Im Jahre 1850, zwei Jahre nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaates, zählte die Schweiz 3'205 Gemeinden. Seither ist der Nettobestand lediglich um 10.1% auf 2'867 Gemeinden zurückgegangen (Bundesamt für Statistik 2001). Wenn man bedenkt, dass seit der Gründung des Bundesstaates gesellschaftlich grosse Umwälzungen stattfanden, ist die Anzahl der Gemeinden äusserst stabil geblieben. Es kann von einer der grossen Konstanten in der politischen Landschaft gesprochen werden. Wichtige Gründe für die wenigen Gemeindegemeinschaften mögen sein, dass die Gemeinden in der Schweiz eine grosse politische Bedeutung haben. Sie sind verhältnismässig autonom und für einen grossen Teil von Aufgaben zuständig. In zehn von 26 Kantonen ist zudem die Zustimmung der betroffenen Gemeinden nötig, was Zusammenschlussvorhaben erschwert.

Nach wie vor bestehen schweizweit beachtliche Unterschiede hinsichtlich der Grösse der Gemeinden. Denkbar ist jedoch, dass es eine Konvergenz innerhalb von Subgruppen gibt, beispielsweise innerhalb von Kantonen. Um dies zu prüfen, muss analysiert werden, wo die bisherigen Zusammenschlüsse stattfanden.

Die bislang durchgeführten Gemeindegemeinschaften beschränken sich auf wenige Kantone. Tabelle 1 zeigt die Veränderung des Gemeindebestandes in den einzelnen Kantonen zwischen 1941 und 2001. In zwei Kantonen zählt man 2001 mehr Gemeinden als 1941. In 13 Kantonen hat sich die Zahl Gemeinden nicht verändert. Nur einen leichten Rückgang von weniger als 10% des Gemeindebestandes verzeichnen acht Kantone. Einen grösseren Rückgang als 10% findet sich in drei Kantonen (Thurgau, Bern und Freiburg).

Der Rückgang im Kanton Bern ist nicht auf Gemeindegemeinschaften zurückzuführen, sondern auf die Neugründung des Kantons Jura im Jahre 1978 und den Kantonswechsel des Laufentals zu Basel-Land im Jahre 1994. Bei den Gemeindegemeinschaften seit dem 2. Weltkrieg handelt es sich vorwiegend um Zusammenschlüsse von kleinen Gemeinden mit i. d. R. weniger als 3000 Einwohnern (Steiner 2002: 130 ff.). Die Gemeindereform des Kantons Thurgau in den 1990er Jahren ist ein Spezialfall, weil sie zum Ziel hatte, den Gemeindedualismus aufzuheben. Es ging darum, die Orts- und Munizipalgemeinden in politische Einheitsgemeinden umzuwandeln. Diese Reform wurde vom Kanton verordnet und die Gemeinden hatten Mitwirkungsrechte. Der Kanton Freiburg schliesslich fördert die freiwilligen Fusionen seit den 1970er Jahren mit finanziellen Beiträgen

und Beratung. Im Kanton Freiburg ist die durchschnittliche Gemeindegrösse schweizweit mit 481 Einwohnern (Median) am zweitkleinsten (Steiner 2002: 69).

Tabelle 1: Veränderung der Gemeindezahl zwischen 1941 und 2001

| | 1941 | 1960 | 1980 | 2001 | Veränderung absolut | Veränderung prozentual |
|-------|------|------|------|------|------------------------|---------------------------|
| TG | 203 | 201 | 181 | 80 | -123 | -60.6 |
| BS | 3 | 3 | 3 | 3 | 0 | 0.0 |
| AI | 6 | 6 | 6 | 6 | 0 | 0.0 |
| BE | 496 | 492 | 410 | 400 | -96 | -19.4 |
| FR | 284 | 284 | 266 | 226 | -58 | -20.4 |
| NE | 62 | 62 | 62 | 62 | 0 | 0.0 |
| ZH | 171 | 171 | 171 | 171 | 0 | 0.0 |
| GR | 221 | 221 | 215 | 212 | -9 | -4.1 |
| NW | 11 | 11 | 11 | 11 | 0 | 0.0 |
| VS | 170 | 169 | 163 | 160 | -10 | -5.9 |
| AG | 233 | 233 | 231 | 232 | -1 | -0.4 |
| SH | 36 | 35 | 34 | 34 | -2 | -5.6 |
| TI | 257 | 253 | 247 | 245 | -12 | -4.7 |
| SO | 132 | 132 | 130 | 126 | -6 | -4.5 |
| LU | 107 | 107 | 107 | 107 | 0 | 0.0 |
| SG | 91 | 91 | 90 | 90 | -1 | -1.1 |
| VD | 388 | 388 | 385 | 384 | -4 | -1.0 |
| UR | 20 | 20 | 20 | 20 | 0 | 0.0 |
| OW | 7 | 7 | 7 | 7 | 0 | 0.0 |
| ZG | 11 | 11 | 11 | 11 | 0 | 0.0 |
| AR | 20 | 20 | 20 | 20 | 0 | 0.0 |
| SZ | 30 | 30 | 30 | 30 | 0 | 0.0 |
| GL | 29 | 29 | 29 | 29 | 0 | 0.0 |
| GE | 45 | 45 | 45 | 45 | 0 | 0.0 |
| BL | 74 | 74 | 73 | 86 | 12 | 16.2 |
| JU* | 0 | 0 | 82 | 83 | 83 | - |
| Total | 3107 | 3095 | 3029 | 2880 | -227 | -7.3 |

Anmerkung: * Der Kanton Jura existiert seit 1. Januar 1979.

Quelle: Eidgenössisches Statistisches Amt 1970 und Bundesamt für Statistik: Diverse Jahrgänge.

Die künftige Entwicklung der Gemeindezusammenschlusspolitik deutet auf wenig Änderungen hin: Die Befragung der Schweizer Gemeinden von 1998 zeigt, dass 7.9% aller Schweizer Gemeinden konkrete Zusammenschlusspläne

haben. Die konkreten Projekte lassen sich zwar häufiger in den ganz kleinen Gemeinden finden, aber auch grössere Gemeinden haben entsprechende Pläne (Tabelle 2). Dies stützt die Konvergenzthese nur teilweise.

Tabelle 2: Konkrete Gemeindezusammenschlusspläne nach Gemeindegrösse

| Gemeindegrösse | Gemeinde mit konkreten Gemeindezusammenschlussplänen in Prozent | n |
|----------------|--|-------|
| bis 249 | 13.9 | 419 |
| 250-499 | 9.5 | 409 |
| 500-999 | 6.8 | 470 |
| 1'000-1'999 | 6.6 | 439 |
| 2'000-4'999 | 4.8 | 421 |
| 5'000-9'999 | 5.5 | 146 |
| 10'000-19'999 | 3.8 | 80 |
| 20'000-49'999 | 5.0 | 20 |
| 50'000-99'999 | 33.3 | 3 |
| ab 1000'000 | 0.0 | 5 |
| Alle Gemeinden | 7.9 | 2'412 |

Anmerkung: Cramérs $V=0,12$ (signifikant auf dem 1%-Niveau)

Am meisten Zusammenschlussprojekte gibt es wie bis anhin in ausgewählten Kantonen: Im Kanton Tessin befinden sich 43.4% der Gemeinden in der Planungsphase. Die kantonalen Behörden wollen die Anzahl Gemeinden stark reduzieren, da es im Tessin sehr viele Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern hat und diese nach Ansicht des Kantons an Leistungsgrenzen stossen. Lediglich neun von 85 Fällen betreffen Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnern. Auch der Kanton Freiburg zeigt sich weiterhin fusionsfreudig (18.0%). Von den 35 Fällen betreffen nur deren zwei Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern. In diesen beiden Kantonen wird also die Konvergenzhypothese gestützt. Vereinzelt Projekte gibt es in 14 weiteren Kantonen. Überdurchschnittlich viele Projekte finden sich in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz, während beispielsweise NPM-Projekte vorwiegend in der Deutschschweiz realisiert werden.

Als Fazit kann gesagt werden, dass innerhalb einzelner Kantone eine gewisse Konvergenz bezüglich der territorialen Gemeindestruktur feststellbar ist. Es sind Kantone mit einer expliziten Gemeindezusammenschlusspolitik. Projekte werden durch materielle (z. B. finanzielle Unterstützung) und immaterielle Anreize (z. B. gesetzliche Grundlagen und Beratung) gefördert. Insbesondere

kleinere Gemeinden haben sich in diesen Kantonen bislang zusammengeschlossen und so die Streuung der Gemeindegrößen verringert. Von einer einheitlichen Entwicklung in der Schweiz kann aber keineswegs gesprochen werden, finden sich doch beispielsweise auch bereits erste Projekte, wo eine grosse Zentrumsstadt mit umliegenden Gemeinden fusionieren will (Projekte in Lugano und Luzern).

Eine genauere Evaluation von Gemeindezusammenschlüssen bestätigt, dass Gemeindezusammenschlüsse nicht nur zu einer gewissen Konvergenz bezüglich der territorialen Struktur führen, sondern auch bezüglich der Strukturen und Prozesse des politisch-administrativen Systems. Bei 22 Gemeinden, welche sich zu fünf Gemeinden zusammengeschlossen hatten, konnte beispielsweise festgestellt werden, dass Gemeindezusammenschlüsse zu einer höheren Dienstleistungsqualität und -quantität führten. Das Leistungsniveau des grössten Fusionspartners bildete jeweils den Massstab. Die milizmässigen Strukturen der kleineren Gemeinden sind zudem durch jene der bereits zuvor professionell organisierten grössten Gemeinde ersetzt worden (Steiner 2002: 443 ff.).

Veränderung der Einwohnerzahl

Stärker als die Anzahl Gemeinden hat sich die Anzahl der Einwohner in den einzelnen Gemeinden verändert. Die Einwohnerzahl der Schweiz hat sich seit 1950 von 4.7 auf 7.3 Mio. erhöht. Von einer gleichförmigen Entwicklung kann einzig insofern gesprochen werden, als die Bevölkerungszahl in den meisten Gemeinden gewachsen ist, die Erhöhung verteilt sich aber ungleich auf die unterschiedlichen Gemeindetypen:² So haben insbesondere die sub-urbanen und die reichen Gemeinden neue Einwohner anziehen können, weil eine Wachstumsverlagerung von den Zentren in die Agglomerationen stattfand. In den agrarisch-peripheren Gemeinden gab es hingegen einen Bevölkerungsrückgang und wiederum andere Gemeindetypen sind nur unterdurchschnittlich gewachsen (Tabelle 3). Zwischen einzelnen Gemeindetypen muss deshalb tendenziell eher von einer divergenten Entwicklung gesprochen werden.

² Verwendet wird hier die Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik (Joye et al. 1988).

Tabelle 3: Bevölkerungswachstum zwischen 1950 und 2000 in den einzelnen Schweizer Gemeinden, unterschieden nach der Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik

| Gemeindetyp | | 1950 | 2000 | Veränderung in Prozent |
|--------------------------------|--------|--------------|--------------|------------------------|
| Zentren | x n | 25737 73 | 29874 73 | +16 |
| Suburbane Gemeinden | x n | 2664 262 | 6981 264 | +162 |
| Reiche Gemeinden | x n | 1485 99 | 3601 99 | +143 |
| Periurbane Gemeinden | x n | 734 542 | 1547 544 | +111 |
| Touristische Gemeinden | x n | 1131 141 | 1533 141 | +36 |
| Industriell-tertiäre Gemeinden | x n | 1544 379 | 2117 379 | +37 |
| Ländliche Pendlergemeinden | x n | 598 507 | 890 507 | +49 |
| Agrarisch-gemischte Gemeinden | x n | 757 551 | 892 552 | +18 |
| Agrarisch-periphere Gemeinden | x n | 383 336 | 307 337 | -20 |
| Alle Gemeinden | x n | 1631 2890 | 2517 2896 | +54 |

Anmerkung: Haben Gemeinden zwischen 1950 und 2000 fusioniert, dann werden die einzelnen Gemeinden in der Spalte mit den Angaben von 1950 als eine Gemeinde betrachtet. x: Durchschnittliche Einwohnerzahl (Mittelwert); n: Anzahl Gemeinden

Leistungsgrenzen bei der Aufgabenerfüllung

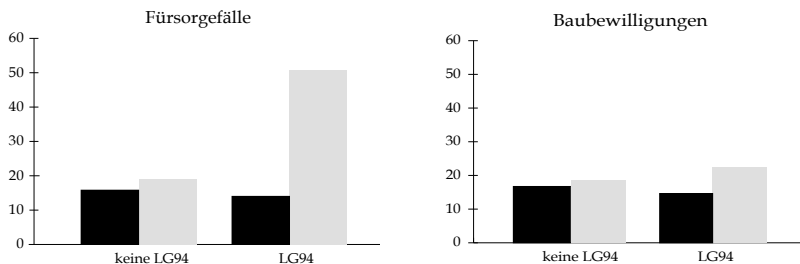
Bei der Analyse, ob sich die Gemeinden in Bezug auf ihre Schwierigkeiten bei der Aufgabenerbringung ähnlicher geworden sind, könnten theoretisch verschiedene Entwicklungsmuster auftreten, welche auf eine Konvergenz hindeuten:

- Von einer Konvergenz könnte dann gesprochen werden, wenn zusätzlich zu den Gemeinden, welche bereits 1994 an Leistungsgrenzen gestossen sind, 1998 weitere Gemeinden Probleme bei der Aufgabenerbringung haben. Dies würde darauf hindeuten, dass eine Gemeindeaufgabe für immer mehr Gemeinden zu einem Problem wird.
- Eine Konvergenz wäre auch denkbar, wenn von den Gemeinden, welche 1994 Probleme hatten, eine grössere Anzahl 1998 keine Probleme mehr hat. Dies würde bedeuten, dass die Gemeinden eine adäquate Lösung gefunden haben oder sich das Problem von selber löste.

Die Analyse der festgestellten Leistungsgrenzen bei den Fürsorgefällen und den Baubewilligungen zeigt, dass die beiden exemplarischen Fälle die Konvergenzhypothese tendenziell stützen.³ Es fällt auf, dass zusätzlich zu den Gemeinden, welche bereits 1994 an Leistungsgrenzen stiessen, jeweils rund 20% weitere Gemeinden 1998 Probleme bei der Aufgabenerfüllung feststellen und weniger Gemeinden ihre Probleme lösen konnten resp. sich diese von selber erledigt haben (z. B. durch weniger Fürsorgefälle) (Grafik 2).

Werden die Ergebnisse von 32 Aufgabenbereichen betrachtet, fällt auf, dass bei der Mehrheit der Aufgabenebereiche 1998 mehr Gemeinden an Leistungsgrenzen stossen als vier Jahre zuvor (Ladner et al. 2000: 13 ff.).

Grafik 2: Leistungsgrenzen (LG) bei der Fürsorge und bei den Baubewilligungen in Sicht, erreicht oder überschritten; Gemeinden, die 1994 und 1998 an der Befragung teilgenommen haben



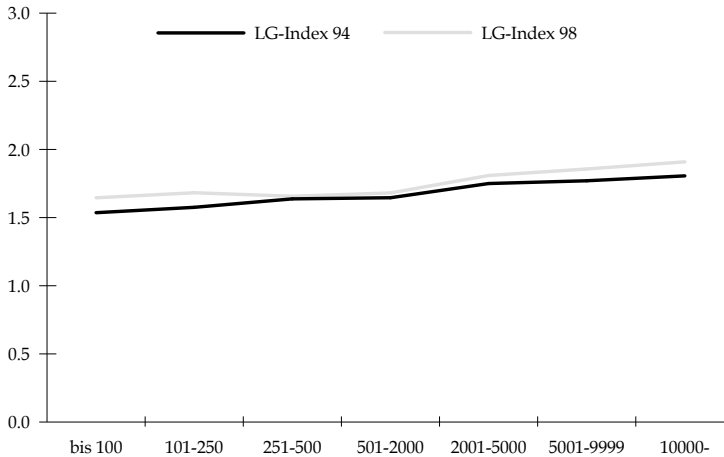
Anmerkung: Die schwarzen Balken bedeuten, diese Gemeinden stiessen 1998 an keine Leistungsgrenzen; die weissen Balken bedeuten, diese Gemeinden stiessen 1998 an Leistungsgrenzen.

Verschiedentlich wird vermutet, dass kleinere Gemeinden eher an Leistungsgrenzen stossen als grössere. Entsprechend wäre zu erwarten, dass vor allem die Gemeindeschreiber aus den Kleinstgemeinden angeben, die Leistungsgrenzen erreicht zu haben. Überdurchschnittlich oft an Leistungsgrenzen stossen könnten wohl auch die Städte, von denen in der Öffentlichkeit öfters über finanzielle Probleme und Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung berichtet wird. Falls diese Thesen zutreffen, müssten die Leistungsgrenzen in Form einer U-Kurve ersichtlich sein und sich die Entwicklung zwischen 1994 und 1998 akzentuiert haben. Grafik 3 zeigt jedoch, dass vor allem die grösseren Gemeinden vermehrt an Leistungsgrenzen stossen. Ein Grund mag sein, dass das Bewusstsein für Probleme zunimmt und grössere Gemeinden als Zentrumsgemeinden auch mehr Aufgaben erfüllen müssen.

³ Mit dieser Auswertung ist nicht gesagt, in welchen Aufgabenbereichen die Gemeinden objektiv gesehen die grössten Leistungsdefizite aufweisen, sondern nur, wie die subjektive Einschätzung der Gemeindeschreiber aussieht. Eine objektive Beurteilung der Leistungsgrenzen wäre nur sehr schwer realisierbar.

Im Vergleich zur Befragung von 1994 fällt auf, dass in allen Grössenklassen mehr Gemeinden angeben an Leistungsgrenzen zu stossen. Der Graph hat sich bis zu einer Einwohnerzahl von 2000 jedoch abgeflacht, was auf eine gewisse Konvergenz hinweist, d. h. die Probleme dieser Gemeinden scheinen sich akzentuiert und einander angeglichen zu haben. Bei den grossen Gemeinden ab 2'000 Einwohnern zeigt sich jedoch keine Abflachung des Graphen mehr.

Grafik 3: Leistungsgrenzen nach Gemeindegrösse – 1994 und 1998 im Vergleich



Anmerkung: Der Leistungsgrenzenindex (LG-Index) berechnet sich aus dem Mittelwert der Antworten der Gemeinden, welche sowohl 1994 als auch 1998 an einer schriftlichen Befragung teilgenommen hatten. Dabei wurden 32 Aufgabenbereiche berücksichtigt. Der Index kann variieren zwischen 0 (keine Leistungsgrenzen), über 1 (Leistungsgrenzen in Sicht), 2 (Leistungsgrenzen erreicht) bis zu 3 (Leistungsgrenzen überschritten). $n_{\min}=14$, $n_{\max}=343$.

Politische Systeme auf kommunaler Ebene – Trends, aber keine Konvergenz

Auch hinsichtlich der politischen Organisation herrscht in den Schweizer Gemeinden eine ausgesprochen grosse Heterogenität. So sind beispielsweise in den Westschweizer Gemeinden kommunale Parlamente deutlich stärker verbreitet als in den Deutschschweizer Gemeinden, die Ausgestaltung der Exekutive und die Zahl der Exekutivsitze variiert von einem Kanton zum anderen und je nach dem kommen mit Majorz und Proporz unterschiedliche Wahlverfahren zur Anwendung. Auch hier interessiert die Frage, ob sich die Gemeinden in den letzten Jahren einander angepasst haben, sich allenfalls eine bestimmte

Organisationsform als besser geeignet erwiesen hat und sich gegen andere durchzusetzen vermochte, oder ob der Organisations-Pluralismus weiterhin bestehen bleibt.

In der internationalen Literatur wird häufig von einem Reformtrend Richtung verstärkte Bürgerbeteiligung (Bürgerkommune), Einführung direktdemokratischer Beteiligungsformen (Deutschland) und Förderung konkordanter Entscheidungs- und Regierungsformen ausgegangen. Aus schweizerischer Sicht ist dem entgegen zu halten, dass der Ausbaustandard bezüglich direkter Demokratie und Konkordanz auf kommunaler Ebene ausgesprochen gross ist (Lafitte 1987), und dass bereits seit längerem Versuche zur Intensivierung der Bürgerbeteiligung unternommen wurden. Ein Reformtrend in diese Richtung hierzulande würde demzufolge im internationalen Vergleich nicht zwingend heissen, dass sich die Schweizer Gemeinden den Gemeinden in anderen Ländern annähern. Vielmehr müsste von einer gleichförmigen Entwicklung auf unterschiedlichem Niveau gesprochen werden.

Die Gemeindeschreiberbefragung 1998 (Ladner 2001) zeigt, dass sich bezüglich der politischen Institutionen im engeren Sinne in den letzten Jahren einiges gewandelt hat. Folgende Veränderungen haben in den Gemeinden stattgefunden oder wurden in Angriff genommen: die Einführung/Abschaffung von Gemeindeparlamenten, eine Vergrösserung oder eine Verkleinerung von Gemeindeexekutiven, die Verschiebung von Kompetenzen zu den Gemeindeexekutiven, eine Professionalisierung von Gemeindeexekutiven und die Änderung des Wahlverfahrens (vom Majorz zum Proporz und umgekehrt). Diesen verschiedenen institutionellen Reformen können zwei unterschiedliche Intentionen zugrunde gelegt werden:

- Zum einen geht es um die Steigerung der *Handlungsfähigkeit* der Entscheidungsträger.
- Zum anderen geht es um die demokratische Absicherung der Entscheidungen (*Legitimation*).

Eine Kompetenzverlagerung zur Exekutive oder zu den Kommissionen, die Verringerung der Zahl der Exekutivsitze, die Verringerung der Zahl der Kommissionen und die Professionalisierung der Gemeindeämter gehören zusammen mit der Abschaffung des Gemeindeparlamentes und der Einführung des Majorzwahlverfahrens zu den Reformen, welche die Handlungsfähigkeit der Entscheidungsträger steigern. Demgegenüber führt die Einführung eines Gemeindeparlamentes, der Wechsel zum Proporzwahlverfahren, die Vergrösserung der Exekutive und der Ausbau des Kommissionswesens zu einer breiteren Abstützung und Verankerung der politischen Entscheidungen in der Stimmbürgerschaft. Unter der Annahme, dass ein "demokratisches Dilemma" (Dahl 1994) besteht, weil die beiden Stossrichtungen auf einer Dimension liegen (man

also nicht gleichzeitig die Verankerung der Entscheidungen in der Stimmbürgerschaft und die Stärkung der Handlungsfähigkeit erhöhen kann), ergeben sich bezüglich der Konvergenzthese folgende Entwicklungsmöglichkeiten:

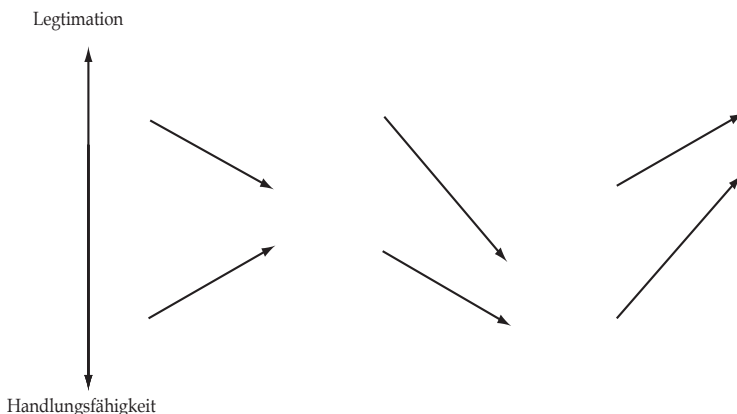
Von Konvergenz kann gesprochen werden, wenn sich die Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme ähnlicher werden. Dabei können drei unterschiedliche Muster unterschieden werden (Grafik 4):

- die Gemeinden an den Extremen bewegen sich aufeinander zu,
- es zeigt sich ein Trend Richtung Erhöhung der Handlungsfähigkeit, der bei Gemeinden, die hier Defizite aufweisen, stärker ist, und
- es zeigt sich ein Trend Richtung stärkerer Verankerung der politischen Entscheidungen in der Stimmbürgerschaft, der bei Gemeinden, die hier Defizite aufweisen, stärker ist.

Lässt sich keines dieser drei Muster erkennen, so bleiben die Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen oder werden grösser (Divergenz).

Wird davon ausgegangen, dass zwischen den Westschweizer und den Deutschschweizer Gemeinden hinsichtlich der Positionierung auf der Dimension Handlungsfähigkeit und Legitimation Unterschiede bestehen, würde dies beispielsweise im ersten Fall heissen, dass sich die zwar eher repräsentativ-demokratisch, aber im Prinzip dennoch der Exekutive einen grösseren Handlungsspielraum gewährenden Westschweizer Gemeinden den direktdemokratischen Deutschschweizer Gemeinden annähern und vice versa, oder dass in den beiden anderen Fällen eine der beiden Organisationsformen dominieren wird, und die Gemeinden, die entsprechende Defizite aufweisen, diese wettmachen können.

Grafik 4: Konvergenz zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation – drei Verlaufsformen



Voraussetzung für eine Überprüfung dieser Annahme ist allerdings, dass sich ein Indikator bilden lässt, welcher diese Unterschiede auf der Dimension Handlungsfähigkeit-Legitimation misst. Problematisch wird es vor allem dann, wenn einzelne Elemente der jeweiligen politischen Systeme in ihren Auswirkungen auf dieser Dimension nicht in die gleiche Richtung weisen und ihre Effekte kompensiert werden. Zudem ist aus demokratietheoretischer Sicht nicht abschliessend geklärt, wo nun Handlungsfähigkeit und Legitimation wirklich grösser ist, in einem direktdemokratischen oder in einem repräsentativdemokratischen System. Angesichts dieser Schwierigkeiten werfen wir lediglich einen Blick auf die Veränderung der einzelnen Elemente der politischen Systeme und versuchen dann die Entwicklungen zusammenzufassen. Untersucht werden die Zahl der Exekutivmitglieder, das Wahlverfahren, die Organisation der Legislative und die Kompetenzzuordnung. In den ersten drei Fällen können die Verhältnisse in den Gemeinden in den Jahren 1988 und 1998 verglichen werden. Etwas schwieriger gestaltet sich die Überprüfung bei den Indikatoren Professionalisierung und Kompetenzzuweisung, da hier für die Ausgangslage Ende der 1980er Jahre keine vergleichbaren Angaben vorliegen.

Bei 90% der kommunalen Exekutiven, für die in den beiden Erhebungen einigermaßen vertrauenswürdige Daten vorliegen, ist die *Zahl der Sitze* in den letzten zehn Jahren unverändert geblieben. Rund 6% haben die Sitzzahl verkleinert und rund 4% haben sie erhöht. Diejenigen 118 Gemeinden, welche die Sitzzahl verkleinert haben, hatten 1988 eine durchschnittliche Exekutivgrösse von 10.3 Sitzen und 1998 eine solche von 7.4. Die 80 Gemeinden, welche die Sitzzahl vergrössert haben, hatten 1988 im Durchschnitt 4.5 Sitze und 1998 sieben Sitze. Bezüglich der Exekutivgrösse findet also tatsächlich eine Konvergenz in Form einer gegenseitigen Anpassung (die Kleinen werden grösser und die Grossen werden kleiner) statt. Betroffen davon ist allerdings nur ein kleiner Teil der Gemeinden. Von den Gemeinden, welche die Exekutivgrösse nicht verändert haben, liegt bereits in 85% der Fälle die Zahl der Sitze zwischen fünf und sieben.

Beim *Wahlverfahren* lässt sich anders als bei der Exekutivgrösse kein "Mittelwert" benennen, auf den sich die Gemeinden hin bewegen können. In Anbetracht dessen, dass 1988 71.6% der Exekutiven im Majorzverfahren gewählt wurden (Ladner 1991: 73), würden sich die Gemeinden insgesamt nur dann ähnlicher werden, wenn die Zahl der Majorzgemeinden noch zunehmen würde. Wird die Gruppe der Proporzgemeinden grösser, so verstärkt sich der elektorale Dualismus. Veränderungen des Wahlverfahrens kommen in den Gemeinden zwar vor, sie sind aber sehr selten. Im besten Fall haben in der Zeit zwischen 1988 und 1998 knapp 2% der Gemeinden versucht, vom Majorz zum

Proporz zu wechseln. Auf der anderen Seite haben auch etwas mehr als halb so viele Gemeinden versucht, vom Proporz zum Majorz zu wechseln.⁴

Diese verhältnismässig geringen Veränderungen müssen insofern relativiert werden, als dass die Gemeinden nur in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Basel-Land, Wallis, Jura, Graubünden und Thurgau über die Möglichkeit verfügen, zwischen den beiden Wahlverfahren zu wählen (Ladner 1991: 293). Wechsel zum Proporzverfahren fanden vor allem in den Kantonen Bern, Freiburg und Solothurn statt, Wechsel zum Majorz im Kanton Basel-Land und ebenfalls im Kanton Freiburg. Berücksichtigt man zusätzlich die Entwicklungen auf kantonaler Ebene (Luzern, Zug), so findet das Majorzverfahren (oder eine stärkere Gewichtung der Personenwahl) vor allem in Teilen der Innerschweiz wieder eine breitere Unterstützung, während im Espace Mittelland der Proporz populärer wird. Hier sind demzufolge keine Konvergenz, sondern zwei divergierende Trends auszumachen.

Was die Frage *Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung* anbelangt, gilt es weiter zu berücksichtigen, dass in kleinen Gemeinden, zumindest aus Deutschschweizer Perspektive, ein Gemeindeparlament keinen Sinn macht, so dass nur die grösseren Gemeinden verglichen werden können. Auch hier zeigt sich, dass, anderes als etwa zu Beginn der 1970er Jahre, als zahlreiche Gemeinden, motiviert durch Wachstumsprognosen und die Einführung des Frauenstimmrechts Gemeindeparlamente einführten, kein einheitlicher Trend auszumachen ist. Zwar haben beispielsweise mit Aarburg, Oftringen, Neuenhof, Suhr und Spreitenbach einige Aargauer Gemeinden das Gemeindeparlament wieder abgeschafft, aber die Berner Gemeinde Münsingen hat vor nicht allzu langer Zeit ein Gemeindeparlament eingeführt. Dies, zusammen mit erfolglosen Versuchen ein Parlament einzuführen (z. B. Wetzikon und Horgen) respektive ein bestehendes Parlament abzuschaffen (z. B. Opfikon), bestätigt, dass sich hier schweizweit keine richtungsweisende Entwicklung ausmachen lässt. Im besten Falle kann von kantonalen Entwicklungsmustern (Aargau: Abkehr von Parlament; Bern: Einführung auch in eher kleineren Gemeinden; Basel-Land: beide Entwicklungen; Zürich: Status quo) gesprochen werden.

Was schliesslich die *Kompetenzverlagerungen zur Exekutive* betrifft, so besteht die Schwierigkeit, wie bereits erwähnt, darin, die Ausgangssituation der Gemeinden vor rund zehn Jahren zu bestimmen. Trifft es zu, dass in den Deutschschweizer Gemeinden, in denen die Kultur der direkten Demokratie stärker verankert ist, die Kompetenzen der Gemeindeexekutiven eher geringer sind, wäre im Sinne

⁴ Ausgedrückt in genauen Zahlen haben von 2'465 Gemeinden, welche den Fragebogen zurückgeschickt haben, 44 angegeben, dass sie zum Proporz gewechselt haben (bei sechs Gemeinden war ein entsprechender Versuch erfolglos). Demgegenüber haben 23 angegeben, dass sie zum Majorz gewechselt haben (bei sieben Gemeinden war ein entsprechender Versuch erfolglos).

der Konvergenzthese zu erwarten, dass die Kompetenzen hier eher zugenommen hätten, während in den Westschweizer Gemeinden weniger oder keine Kompetenzen zu den Exekutiven verlagert worden wären. Tabelle 4 bestätigt die These. Tatsächlich sind in den Deutschschweizer Gemeinden deutlich häufiger Kompetenzen zu den Gemeindeexekutiven verlagert worden.

Tabelle 4: Kompetenzverlagerung zur Exekutive, nach Sprachregion

| | <i>Deutsch</i> | <i>Französisch</i> | <i>Italienisch</i> | <i>Alle</i> |
|--------------------------|----------------|--------------------|--------------------|-------------|
| Erfolgreich durchgeführt | 37.0 | 12.3 | 15.2 | 28.0 |
| Versuch ohne Erfolg | 2.1 | 0.9 | 1.8 | 1.7 |
| Nicht unternommen | 60.9 | 86.8 | 83.0 | 70.3 |
| n | 1435 | 689 | 171 | 2295 |

Hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer politischen Organisation ist keine abschliessende Bewertung der Entwicklungen in den Gemeinden möglich. Es finden sich sowohl konvergierende wie auch divergierende Entwicklungsmuster. Konvergenz zeigt sich tendenziell dort, wo es um eine Steigerung der Handlungsfähigkeit der Exekutivgremien geht und dazu Kompetenzen verlagert werden. Der Verlauf entspricht dem Modell 2 in Grafik 4. Die Entwicklung läuft bei allen Gemeinden in die gleiche Richtung, nur ist sie bei den Gemeinden mit weniger Exekutivkompetenzen ausgeprägter. Dies entspricht der in der Literatur geäußerten Vorstellung, dass sich im internationalen Vergleich die Gemeinden durch die NPM-Reformen ähnlicher werden.

Was die Ausgestaltung der politischen Institutionen im engeren Sinne (z. B. Wahlverfahren) anbelangt, gibt es keinen einheitlichen Trend, und es zeigen sich regional unterschiedliche Entwicklungsmuster. Diese Unterschiede sind insofern verständlich, als dass bezüglich der politischen Institutionen alternative Ausgestaltungsformen (z. B. direkte vs. repräsentative Demokratie) basierend auf unterschiedlichen demokratietheoretischen Vorstellungen möglich sind.

Die Frage nach der Konvergenz bezüglich der politischen Organisation der Gemeinden lässt sich also in dieser allgemeinen Form nicht stellen. Es gilt zu unterscheiden zwischen den verschiedenen funktionalen Anforderungen (Handlungsfähigkeit und Legitimation). Erschwert wird die Analyse durch die Möglichkeit, funktionale Anforderungen auf unterschiedliche Art und Weise zu erfüllen.

Politische Akteure

Politische Gemeinden unterscheiden sich auch hinsichtlich der in ihnen aktiven politischen Akteure. So lässt sich beispielsweise auf der Basis der 1988 durch-

geführten Befragung der Gemeindeschreiber (Ladner 1991) mit Blick auf die Macht- und Einflussstrukturen unterscheiden zwischen Gemeinden, in denen Parteien und Interessengruppen einflussreich sind (interessen-segmentiertes Einflussmuster), Gemeinden, in denen vor allem die politischen Behörden und die Stimmbürger Einfluss haben ("unvermitteltes" Einflussmuster) und Gemeinden, in denen die Bauern und Alteingesessenen einflussreich sind (traditionell-agrarisches Einflussmuster). Das interessen-segmentierte Einflussmuster findet sich vor allem in den grösseren Gemeinden (Ladner 1994: 316).

Mit Blick auf die politischen Parteien lässt sich überprüfen, ob die Unterschiede hinsichtlich ihrer Bedeutung in den verschiedenen Gemeinden in den letzten Jahren geringer geworden sind oder nicht.⁵ Hier gibt es realistischerweise nur zwei unterschiedliche Annäherungsprozesse: Entweder nähert sich die Bedeutung der Parteien in den bis anhin kaum parteipolitisch politisierten Gemeinden dem Niveau der parteipolitisch politisierten Gemeinden an, oder es findet ein gegenseitiger Anpassungsprozess statt, indem in den Städten die Bedeutung der Parteien abnimmt und in den kleinen Gemeinden die Bedeutung zunimmt. Wenig wahrscheinlich ist, dass lediglich die Bedeutung der Parteien in den Städten abnimmt und sich so dem tiefen Niveau in den kleinen Gemeinden angleicht.

Tatsächlich zeigen die beiden Befragungen in den Jahren 1988 und 1998, dass der *Einfluss der Parteien* leicht häufiger in den Gemeinden zugenommen hat, in denen er 1988 tief lag, als in den Gemeinden, in denen er bereits relativ gross war, und umgekehrt: In den Gemeinden, in denen er tief war, hat er weniger oft abgenommen als in den Gemeinden, in denen er hoch war. Allerdings hat der Einfluss der Parteien in den Gemeinden, die 1988 angaben, dass er gering war, noch häufiger abgenommen als zugenommen, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich die Gemeinden diesbezüglich ähnlicher geworden sind. Das dominierende Muster scheint vielmehr ein genereller Rückgang des Parteieneinflusses in den Gemeinden zu sein.

Ein weiteres Merkmal, welches Aussagen über die Bedeutung der Parteien in den Gemeinden ermöglicht, ist der *Anteil der Parteilos* in den Exekutiven. 1988 lag der Anteil der Partei-Vertreter in den Exekutiven bei rund 80%, wobei wiederum beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen und den Gemeinden unterschiedlicher Grösse bestanden (Ladner 1991: 215: ff.). Sind diese Unterschiede in den letzten zehn Jahren kleiner geworden oder haben sie sich sogar akzentuiert?

⁵ Im internationalen Vergleich kann davon ausgegangen werden, dass die Bedeutung der Lokalparteien in der Schweiz relativ gross ist, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Schweizer Gemeinden mehrheitlich sehr klein sind. Eine erste gesamtschweizerische Befragung der Gemeindeschreiber im Jahre 1988 hat beispielsweise ergeben, dass in nahezu 70% der Gemeinden Lokalparteien organisiert sind (Ladner 1991: 128) und dass rund 80% der Sitze in den Gemeindeexekutiven von Parteimitgliedern eingenommen werden (Ladner 1991: 217).

Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, hat der durchschnittliche Anteil der Parteilosen in den Gemeinden mit keinen/wenigen und einem mittleren Anteil an Parteilosen im Jahre 1998 zugenommen, während er in den Gemeinden mit vielen Parteilosen zurückgegangen ist. Hier kann also, zumindest auf diesem aggregierten Niveau, von einem gegenseitigen Angleichungsprozess gesprochen werden, wobei die Zunahme der Parteilosen insgesamt stärker ins Gewicht fällt, weil die Zahl der davon betroffenen Gemeinden deutlich grösser ist.

Tabelle 5: Anteil Parteilose 1988 und durchschnittliche Veränderung dieses Anteils zwischen 1988 und 1998

| Anteil Parteilose 1988 | Durchschnittliche Veränderung Anteil Parteilose 1988-1998 | Anzahl Gemeinden |
|------------------------|---|------------------|
| -10% | 10.6 | 977 |
| 10-50% | 5.5 | 283 |
| 50-100% | -11.6 | 250 |
| Insgesamt | 5.9 | 1510 |

Anmerkung: n = Gemeinden, die sich an beiden Befragungen beteiligt haben und für die vollständige Angaben über die Zusammensetzung der Exekutiven vorliegen.

Auf einem etwas tieferen Aggregationsniveau, demjenigen der einzelnen Kantone, relativiert sich allerdings dieser Trend zur Konvergenz. Zwar findet der Trend zu mehr Parteilosen in der grossen Mehrheit der Kantone statt und lediglich in den Kantonen Genf, Basel-Stadt und Appenzell-Ausserrhodens scheint ihr Sitzanteil zurückgegangen zu sein (Tabelle 6).

Auffallend ist aber, dass die Parteilosen nicht dort Sitze gewonnen haben, wo sie bis anhin kaum vertreten waren, sondern eher in Kantonen, in denen sie bereits früher eine grössere Rolle spielten. Namentlich sind dies die Kantone Waadt, Schaffhausen, Aargau, Glarus und allenfalls auch Uri und Appenzell-Innerrhodens, wobei allerdings bei den letzten beiden Kantonen die Zahl der Sitze, über die verlässliche Angaben vorhanden sind, gering ist. In den Kantonen Zug, Nidwalden, Luzern, Obwalden, Solothurn, Tessin, St. Gallen und Wallis, in denen weniger als 10% der Exekutivmitglieder nicht zugleich auch Parteimitglied sind, ist der Anteil der Parteilosen zwischen 1988 und 1998 kaum angestiegen.

Dies deutet darauf hin, dass es bezüglich der Vertretung der Parteilosen in den kommunalen Exekutiven nicht wirklich zu einer Konvergenz kommt, sondern eher zu einer Aufteilung der Kantone in zwei Lager, ein solches mit einer starken Verankerung der Parteien in der Lokalpolitik und ein solches, in dem die Parteien bereits früher eine geringere Rolle spielten und in denen die Zahl der Parteivertreter rückläufig ist.

Tabelle 6: *Parteilose in den kommunalen Exekutiven, nach Kantonen*

| <i>Kanton</i> | 1988 | 1994 | 1998 | 1988-1998 | <i>Sitze</i> |
|---------------|------|------|------|-----------|--------------|
| GE | 50.0 | 54.2 | 41.7 | -8.3 | 24 |
| VD | 44.4 | 57.1 | 58.4 | 14.0 | 315 |
| GR | 36.9 | 43.0 | 41.2 | 4.4 | 337 |
| AI | 33.3 | 15.4 | 50.0 | 16.7 | 12 |
| AR | 28.9 | 22.2 | 13.3 | -15.6 | 45 |
| BL | 26.6 | 28.5 | 27.8 | 1.2 | 212 |
| UR | 26.2 | 50.0 | 52.4 | 26.2 | 42 |
| SH | 23.9 | 35.9 | 33.7 | 9.8 | 92 |
| AG | 22.7 | 27.0 | 30.6 | 7.9 | 608 |
| FR | 19.6 | 28.6 | 25.8 | 6.2 | 466 |
| TG | 19.4 | 27.8 | 27.0 | 7.6 | 126 |
| GL | 17.3 | 20.4 | 28.1 | 10.8 | 98 |
| ZH | 17.2 | 15.4 | 18.3 | 1.1 | 616 |
| NE | 13.8 | 21.0 | 22.8 | 9.0 | 167 |
| BE | 13.0 | 13.8 | 14.1 | 1.1 | 1224 |
| JU | 10.5 | 13.6 | 20.1 | 9.6 | 254 |
| BS | 8.3 | 0.0 | 0.0 | -8.3 | 12 |
| SZ | 7.7 | 17.1 | 21.0 | 13.3 | 138 |
| SG | 4.1 | 6.1 | 7.0 | 2.9 | 343 |
| VS | 3.5 | 5.1 | 8.1 | 4.7 | 430 |
| TI | 0.9 | 3.7 | 4.6 | 3.7 | 432 |
| SO | 0.9 | 1.1 | 3.3 | 2.4 | 429 |
| LU | 0.0 | 0.4 | 0.8 | 0.8 | 262 |
| NW | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 60 |
| OW | 0.0 | 0.0 | 2.4 | 2.4 | 42 |
| ZG | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 37 |

Anmerkung: Es werden nur diejenigen Gemeinden berücksichtigt, für die an allen drei Befragungszeitpunkten vollständige Daten vorliegen. Berücksichtigt sind insgesamt 6'823 von rund 17'500 Exekutivsitzen (= 39% aller Sitze).

Der letzte hier zu diskutierende Indikator ist die *parteilpolitische Zusammensetzung der Exekutiven*. Ein Charakteristikum der föderalistischen Schweiz war lange

Zeit, dass das Parteiensystem, wie es sich auf nationaler Ebene präsentierte, kein genaues Abbild der Parteiensysteme in den Kantonen und Gemeinden war. So war beispielsweise die SVP in den katholischen und Westschweizer Kantonen kaum oder gar nicht vertreten, und die CVP war in den städtischen und protestantischen Kantonen deutlich schwächer als auf nationaler Ebene und in der Mehrheit der Westschweizer Kantone. Kantonale oder kommunale Exekutiven, welche eine vergleichbare Parteienzusammensetzung wie die Bundesregierung aufwiesen, waren die grosse Ausnahme.

Nun stellt sich die Frage, ob es, wie in der politikwissenschaftlichen Literatur immer wieder postuliert, zu einer "Nationalisierung der Politik" (Caramani 1996; Armingeon 1998) in den intranationalen Subsystemen (Kantone, Gemeinden) gekommen ist. Mit dem Aufkommen der SVP seit Beginn der 1990er Jahre und ihrem Vordringen in die katholischen Stammlande der CVP und in die Westschweiz hat sich die Parteienkonstellation in vielen Kantonen in der Tat den Verhältnissen auf nationaler Ebene angenähert.

Auf der Ebene der Gemeindeexekutiven lässt sich für den Zeitraum 1988 bis 1998 allerdings keine Anpassung an die Verhältnisse auf Bundesebene feststellen. Von den 2'070 Gemeinden, für die verlässliche Zahlen verfügbar sind, ist die Zahl der Exekutiven, in denen alle vier Bundesratsparteien vertreten sind, auf ausgesprochen tiefem Niveau konstant geblieben (resp. von 81 auf 78 ganz leicht zurückgegangen). Dies belegt unter anderem auch, dass die SVP ihre Gewinne bei kantonalen und nationalen Parlamentswahlen bis gegen Ende der 1990er Jahre (noch) nicht in Exekutivsitze umsetzen konnte.

Was die kommunalpolitischen Akteure anbelangt, so kann insgesamt nicht von einer konvergierenden Entwicklung ausgegangen werden. Auf der einen Seite gibt es zwar gewisse Mega-Trends, wie etwa eine Abnahme der Bedeutung der Lokalparteien und eine Zunahme der Parteilosen, die mit Einschränkungen einer gleichförmigen Entwicklung entsprechen. Auf der anderen Seite findet aber beispielsweise keine Angleichung der lokalen Parteiensysteme aneinander oder an das nationale Parteiensystem statt, und es zeigt sich, dass der Bedeutungsverlust der Parteien und die Zunahme der Parteilosen vor allem dort ausgeprägt ist, wo die Lokalpolitik nie vollumgänglich im Einflussbereich der Parteien lag. Es ist wohl aus diesen Gründen angezeigt, von unterschiedlichen Entwicklungsmustern auszugehen, welche die Aufteilung in "interessensegmentierte politische Systeme" mit einer grösseren Bedeutung von Parteien und Systemen mit einem "unvermittelten" Einflussmuster und den Hauptakteuren Behörden und Bürgerschaft verstärken.

Schlussfolgerung

Die Analyse der Entwicklung der Schweizer Gemeinden bezüglich ihrer Struktur, ihrer Probleme bei der Aufgabenerfüllung, der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme und der Akteure, welche die Politik in den Gemeinden prägen, führt zum Schluss, dass ganz allgemein weder von einer Konvergenz noch von einer Divergenz ausgegangen werden kann. Je nach dem auf welche Aspekte der Gemeinden man sich bezieht, lassen sich unterschiedliche Antworten finden.

Die Entwicklung der Gemeindegrösse und die bislang durchgeführten Gemeindezusammenschlüsse zeigen eine schwache Konvergenz bezüglich der territorialen Struktur. Eine solche findet aber lediglich in denjenigen Kantonen statt, die eine Gebietsreform fördern. Zudem sind einige Gemeindetypen überdurchschnittlich gewachsen. Eine ebenfalls schwache Konvergenz zeigt sich bei dem subjektiven Empfinden der Leistungsfähigkeit der Gemeinden. In einer Vielzahl von Aufgabengebieten stossen 1998 mehr Gemeinden an Leistungsgrenzen als 1994. Eine Analyse nach Gemeindegrösse zeigt aber auch hier auf, dass nach Subgruppen unterschieden werden muss. Das Problembewusstsein zwischen den einzelnen Gemeindegrössen ist 1998 zwar ähnlicher geworden als 1994, dennoch ist ein grosser Teil der Gemeinden von ganz unterschiedlichen Problemen betroffen. Bezüglich der Entwicklung der politischen Systeme finden sich konvergierende wie auch divergierende Entwicklungsmuster, was unter anderem damit zusammenhängen mag, dass sich mit unterschiedlichen Konfigurationen politischer Systemelemente ähnliche Wirkungen erzielen lassen. Gibt es für die Mehrheit der Gemeinden ein verbindliches Reformziel, so ist es zurzeit die Steigerung der Handlungsfähigkeit des politischen Systems, und dies kann auf unterschiedliche Art und Weise erreicht werden. Und was schliesslich die politischen Akteure anbelangt, so deutet vieles auf eine duale Entwicklung hin. In grösseren Gemeinden und Städten sind die politischen Parteien nach wie vor bedeutungsvoll, während in den kleinen Gemeinden und in bestimmten Kantonen eine Ent(partei)politisierung der Lokalpolitik stattfindet.

Konvergierende Entwicklungen lassen sich für einzelne Subgruppen von Gemeinden (Gemeinden einzelner Kantone, gleicher Grösse oder gleichen Typs) finden. Die *Ursache* für die festgestellte Konvergenz bei Subgruppen liegt insbesondere bei der kantonalen Gemeindepolitik, welche massgeblich die durchgeführten Reformen auf Gemeindeebene prägt. So werden beispielsweise Gemeindezusammenschlüsse vor allem dort durchgeführt, wo sie durch den Kanton gefördert werden. Ein weiterer Erklärungsansatz für die Konvergenz bei Subgruppen sind die gleich gelagerten Probleme einzelner Gemeindetypen. Agglomerationen haben beispielsweise ihre spezifischen Probleme zu lösen, welche aber anders sind als diejenigen der Berggemeinden. Damit wird die Hypothese der Pfadabhängigkeit der Gemeindeentwicklungen gestützt. Zudem

kann auch davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden eines spezifischen Subtyps erfolgreiche Reformen anderer vergleichbarer Gemeinden kopieren (Mimetismus).

Bezüglich der dieser Arbeit zugrunde gelegten Frage nach Konvergenz und Divergenz kann festgehalten werden, dass sie vor allem dazu beiträgt, der Analyse eine Struktur zu geben. Sowohl was den Anwendungsbereich als auch was die Entwicklungen anbelangt, ist eine weitere Differenzierung unerlässlich. So ist genau zu spezifizieren, auf welche Aspekte der kommunalen Realität sich die Untersuchung zu beziehen hat und ob damit Entwicklungsprozesse oder anzustrebende Endzustände gemeint sind. Kommt es je nach dem, ob nun die Grösse der Gemeinden oder die politischen Akteure untersucht werden zu unterschiedlichen Entwicklungen, kann keine eindeutige Antwort mehr gegeben werden. Und unternehmen alle Gemeinden dieselben Reformen, so muss das nicht zwangsläufig heissen, dass sich die Gemeinden ähnlicher werden.

Welche Schlussfolgerungen können aus diesen Erkenntnissen schliesslich von den Gemeinden und den übergeordneten Staatswesen gezogen werden? Die Vielgestaltigkeit und die Unterschiede in der lokalen Aufgabenerbringung in der Schweiz werden auch in Zukunft kaum verschwinden und in einzelnen Bereichen möglicherweise noch zunehmen. Entsprechend wird sich die Frage stellen, wie weit eine Gesetzgebung, welche die Unterschiede zwischen den Gemeinden nicht berücksichtigt und sich sowohl an Kleinstgemeinden wie auch an Grossstädte richtet, dieser Verschiedenheit überhaupt gerecht werden kann. Hier sind neue Lösungsansätze gefragt. Ein erster Schritt ist beispielsweise mit dem Städteartikel in der neuen Bundesverfassung gemacht worden, der den Bund dazu verpflichtet, die spezifische Situation der Städte, Agglomerationen und Bergregionen zu berücksichtigen.

Bibliographie

- ARMINGEON, Klaus (1998). "Es gibt sie doch, die Schweizer Wahlen! Die Unterschiedlichkeit des Wahlverhaltens zwischen Kantonen im internationalen Vergleich", in Hanspeter KRIESI, Wolf LINDER und Ulrich KLÖTI. *Schweizer Wahlen 1995. Ergebnisse der Wahlstudie Selects*. Bern: Haupt, S. 273-295.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2001). *Amtliches Gemeindeverzeichnis*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- CARAMANI, Daniele (1996). "The Nationalisation of Electoral Politics: A Conceptual Reconstruction and Review of the Literature", *West European Politics* 19(2):205-224.
- CHRISTENSEN, Tom und Per LÆGREID (2002). "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", in Tom CHRISTENSEN und Per LÆGREID. *New Public Management*. Aldershot: Ashgate, pp. 13-42.

- DAHL, Robert A. (1994). "A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation", *Political Science quarterly* 1994(1): 23-34.
- DOLOWITZ, David P. und David MARSH (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(1): 5-24.
- GESER, Hans, François HÖPFLINGER, Andreas LADNER und Urs MEULI (1996). *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels*.
- GOLDSMITH, Mike (1999). "Local Politics in Europe", in Richard BALME, Alain FAURE und Albert MABILEAU. *Les Nouvelles Politiques Locales*. Paris: Presse de Science Po, pp. 149-167.
- HAMEL, Gary und Coimbatore K. PRAHALAD (1989). "Strategic intent", *Harvard Business Review* 67(May/June): 63-76.
- HESSE, Jens-Joachim und Laurence J. SHARPE (1991). "Local government in international perspective: some comparative observations", in Joachim Jens HESSE. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos, pp. 603-621.
- JOYE, Dominique, Martin SCHULER, Rolf NEF und Michel BASSAND (1988). *Typologie der Gemeinden der Schweiz. Ein systematischer Ansatz nach dem Zentren-Peripherien-Modell*. Bern: Bundesamt für Statistik.
- LADNER, Andreas (1991). *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*. Zürich: Seismo.
- LADNER, Andreas (1994). "Lokale Politik und der Einfluss lokalpolitischer Akteure", *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 20(2): 303-328.
- LADNER, Andreas (2001). "Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser", *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7(3): 1-24.
- LADNER, Andreas, Daniel ARN, Ueli FRIEDERICH, Reto STEINER und Jürg WICHTER-MANN (2000). *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds. Bern: IOP.
- LAFITTE, Patricia (1987). *Les institutions de démocratie directe en suisse au niveau local*. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- MARCH, James G. und Johan P. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- PETERS, Guy B. (1997). "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms", *West European Politics* 20(4): 71-88.
- PIERSON, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- POLLITT, Christopher und Gert BOUCKAERT (2002). "Evaluating Public Management Reforms. An International Perspective", in Hellmut WOLLMANN. *Evaluating Public Sector Reforms*. Aldershot: Elgar.
- STEINER, Reto (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- TIEBOUT, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64: 416-424.

WOLLMANN, Hellmut (2002). *German local government under the impact of NPM modernization and new direct democratic citizen rights*. Paper prepared for the International Conference on Reforming Local Government at the University of Stuttgart.

Les communes suisses en transformation: convergence ou divergence

Au début du 21^{ème} siècle la Suisse est en train de vivre une phase de changement n'épargnant aucun domaine politique. Nombreuses sont les réformes dans les 2'867 communes. En prenant les différences entre les communes et entre leur système politique comme base de notre analyse, nous nous demanderons si les réformes actuelles (fusion de communes, collaboration intercommunale, nouvelle gestion publique et réforme des systèmes politiques) poussent les communes plutôt à se ressembler (convergence) qu'à s'éloigner (divergence). Notre recherche s'appuie sur trois enquêtes menées au sein des communes suisses dans les années 1988, 1994 et 1998. Les résultats montrent qu'il existe une certaine convergence, celle-ci se trouvant surtout à un niveau intracantonal et à l'intérieur de différents types de communes.

Swiss Local Authorities under reform: Convergence or divergence?

Switzerland is currently going through a phase of political restructuring. The numerous reform activities at the beginning of the twenty-first century leave almost no area of political life untouched. The reforms are particularly abundant in the 2'867 municipalities, spanning from amalgamations, intermunicipal co-operation, New Public Management, to reforms of the political systems. Accounting for the fact that there are big socio-economic differences between the municipalities as well as their political systems, we investigate whether the municipalities are headed for divergence or convergence as a result of these reforms. The empirical results are derived from three surveys of the local authorities conducted in 1988, 1994, and 1998. The results indicate that the communes do convergence in regard to their administrative and political structure. However, the convergence appears to be limited to the single cantons and observable only among certain types of municipalities.

Prof. Dr. Andreas Ladner und Dr. Reto Steiner bearbeiten das durch den Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Forschungsprojekt "Auslöser, Verbreitung und Erfolg von Reformprojekten in den Schweizer Gemeinden" im Rahmen des Schwerpunktprogramms "Zukunft Schweiz". Andreas Ladner ist Assistenzprofessor und Reto Steiner Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern in der Schweiz.

Address for correspondence: Andreas LADNER, Prof. Dr. phil., Kompetenzzentrum für Public Management, Falkenplatz 9, CH-3012 Bern; E-Mail: andreas.ladner@kpm.unibe.ch.

Address for correspondence: Reto STEINER, Dr. rer. oec., Kompetenzzentrum für Public Management, Falkenplatz 9, CH-3012 Bern; E-Mail: reto.steiner@kpm.unibe.ch.

Paper submitted on 6 October 2002; accepted for publication on 21 January 2003