

### Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen?

Steiner, Reto

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Steiner, R. (2008). Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen? *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1(2), 341-357. <https://doi.org/10.3224/dms.v1i2.06>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Reto Steiner

## Reformen in den Schweizer Gemeinden: Führen sie zu einer Angleichung der administrativen und politischen Strukturen?

### Zusammenfassung

Die Schweiz erlebt eine Phase der politischen Umgestaltung. Die zahlreichen Reformaktivitäten im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts verschonen kaum einen Bereich des politischen Lebens. Besonders zahlreich sind die Veränderungen in den 2'706 Gemeinden. Im Artikel wird der Frage nachgegangen, ob sich die Strukturen der Gemeinden durch die aktuellen Reformbestrebungen einander annähern oder ob ein Auseinanderdriften beobachtet werden kann. Datenbasis für die Untersuchung sind drei Befragungen der Schweizer Gemeinden zwischen 1994 und 2005. Die Analyse zeigt auf, dass eine gewisse annähernde Entwicklung bezüglich der administrativen und politischen Strukturen stattfindet, diese aber vor allem innerhalb der einzelnen Schweizer Kantone und innerhalb einzelner Gemeindetypen beobachtet werden kann.

*Schlagworte:* Institutioneller Wandel, Reformen, Schweizer Gemeinden

### Abstract

*Institutional Change of Swiss Local Authorities: Do Reforms Lead to Convergence?*

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 2'706 municipalities. 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 between 1994 and 2005. The results indicate that the municipalities do converge 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.

*Keywords:* Institutional Change, Municipal Reforms, Swiss Local Authorities

## 1. Einleitung

Die schweizerische Gemeindeflandschaft ist ausgesprochen heterogen. Die 2'706 Gemeinden (Stand: 1. Oktober 2008) unterscheiden sich stark bezüglich ihrer Größe, ihrer Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur, ihrer politischen Organisation und den in ihnen aktiven politischen Akteuren (vgl. *Ladner* 2008). Im Gegensatz zu den meisten nord-europäischen Staaten ist hierzulande nie der Versuch unternommen worden, die Gemeinden zusammenzulegen und so die Größenunterschiede zu verringern (vgl. *Steiner* 2007). Die weitreichende Autonomie der Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer politischen Or-

ganisation sowie kulturelle und soziale Differenzen haben dazu beigetragen, dass sich bis heute beachtliche Unterschiede zwischen den Gemeinden gehalten haben. 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 (vgl. *Geser et al.* 1996). In jüngerer Zeit ist mit zahlreichen Reformen versucht worden, diesen Herausforderungen gerecht zu werden (vgl. *Steiner* 2006).

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/Larsen* sprechen von einem „globally occurring phenomenon“ (*Caulfield/Larsen* 2002, S. 9). Die Reformvorhaben verfolgen teilweise ähnliche Muster, wie etwa die in den angelsächsischen und westeuropäischen Ländern verbreitete Einführung von Public Management Instrumenten auf kommunaler Ebene zeigt. Allerdings gibt es auch unterschiedliche Reformverläufe, wie 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 der Reformstrategien (vgl. *Wollmann* 2008, S. 21) und der Ausgestaltung der lokalen Einheiten des öffentlichen Sektors. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass die Globalisierung und finanzielle Probleme die Gemeinden dazu verleiten, sich entlang konvergenter Entwicklungslinien 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 (vgl. *Christensen/Lægveid* 2002, S. 20ff.; *Pollitt/Bouckaert* 2002, S. 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 und die Ausgestaltung ihrer politischen Systeme. 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 (vgl. *Goldsmith* 1999; *Hesse/Sharpe* 1991; *Wollmann* 2002, S. 25). Datenbasis für die Untersuchung sind ausgewählte Items von drei selbst durchgeführten Befragungen der Schweizer Gemeinden zwischen 1994 und 2005. Dabei wurden alle Gemeindeschreiber befragt (Leiter der Verwaltung).

## 2. Erklärungsansätze für annähernde und gegenläufige Entwicklung

Die nachfolgende Diskussion der Gemeindeentwicklung in der Schweiz wird hypothesengeleitet durchgeführt. Diese Hypothesen sind zum Teil gegensätzlich, weil Argumente

sowohl für eine sich annähernde als auch für eine gegenläufige Entwicklung 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 Struktur, Prozessen, Strategie 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.<sup>1</sup> Es handelt sich um eine Form der „*variation and selection*“, also das Modell der Evolution (March/Olsen 1989, S. 58ff.). 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 (vgl. Dolowitz/Marsh 2000; Peters 1997). Erklärungsgründe, die hier angefügt werden, sind etwa die zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen der territorialen Einheiten angesichts grenzübergreifender Probleme, einfachere und schnellere Informations- und Kommunikationswege und die Politik transterritorialer Organisationen und Verbände. Dazu gehört weiter der *Mimetismus* oder das *Kopieren von neuen Lösungen* (vgl. March/Olsen 1989, S. 58ff.), 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* (vgl. Pierson 2000) besteht, d.h. dass ihre Vergangenheit resp. vorhandenen Ressourcen auch ihr künftiges Handeln prägen. Verschiedene Rahmenbedingungen sind kurz- bis mittelfristig (z.B. politische Kultur, Verwaltungskultur, Infrastruktur) oder sogar für immer (z.B. Topografie) unveränderbar.

Das Aufbauen auf vorhandenen Ressourcen wird von der ressourcenorientierten Strategielehre als Stärke einer Organisation gesehen (vgl. Hamel/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, S. 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 Dienstleistungsbündel 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.

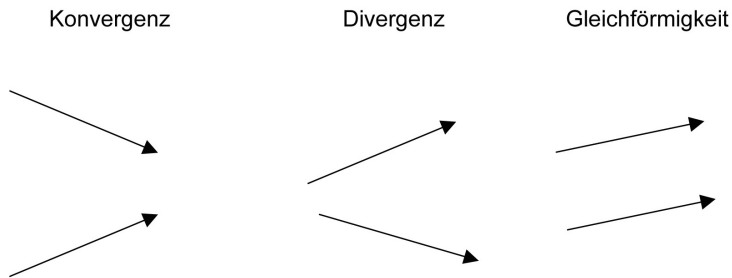
Differenzen bestehen möglicherweise nicht nur zwischen ausgewählten Gruppen von Gemeinden. Auch bezüglich einzelner Aspekte der Gemeinden kann es unterschiedliche Entwicklungsmuster geben. Zu prüfen ist die Konvergenz resp. Divergenz beispielsweise bei der territorialen Gliederung, bei der Organisation 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 (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Konvergenz, Divergenz und Gleichförmigkeit



### 3. Empirische Ergebnisse

#### Territoriale Basis der Gemeinden

Die Einwohnerzahl der 2'706 Schweizer Gemeinden variiert beträchtlich. Die größte Gemeinde Zürich zählt 358'540 Einwohner, auf der anderen Seite der Skala findet sich Corippo im Kanton Tessin, welche als eigenständige Gemeinde nur 19 Einwohner umfasst. Auf die ganze Schweiz bezogen liegt der Medianwert für die Gemeinden bei 1'018 und der Mittelwert bei 2'797 Einwohnern (Stand: 1. Januar 2008).

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 (vgl. *Steiner* 2007).

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 15.6% auf 2'706 Gemeinden zurückgegangen (vgl. *Bundesamt für Statistik* 1992, S. XX; *Bundesamt für Statistik* 2008). Wenn man bedenkt, dass seit der Gründung des Bundesstaates gesellschaftlich große Umwälzungen stattfanden,

den, 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 Gemeindezusammenschlüsse mögen sein, dass die Gemeinden in der Schweiz eine große politische Bedeutung haben. Zudem sind sie verhältnismäßig autonom und für einen großen Teil von Aufgaben zuständig. In der Regel ist die Zustimmung der betroffenen Gemeinden nötig, was Zusammenschlussvorhaben erschwert. In 11 von 26 Kantonen kann die Bevölkerung zudem das Referendum ergreifen.

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 Gemeindezusammenschlüsse beschränken sich auf wenige Kantone. Tabelle 1 zeigt die Veränderung des Gemeindebestandes in den einzelnen Kantonen zwischen 1941 und 2008. In 2 Kantonen zählt man 2001 mehr Gemeinden als 1941. In 11 Kantonen hat sich die Zahl Gemeinden nicht verändert. Nur einen leichten Rückgang von weniger als 10% des Gemeindebestandes verzeichnen 6 Kantone. Ein größerer Rückgang als 10% findet sich in 7 Kantonen (Thurgau, Bern, Freiburg, Schaffhausen, Tessin, Luzern und Glarus).

Der Rückgang im Kanton Bern ist nicht primär auf Gemeindezusammenschlüsse zurückzuführen, sondern auf die Neugründung des Kantons Jura im Jahre 1978, welcher aus einem Teil des Kantons Bern herausgelöst wurde, und den Kantonswechsel des Laufentals zu Basel-Land.

Bei den Gemeindezusammenschlüssen seit dem 2. Weltkrieg handelt es sich mehrheitlich um Zusammenschlüsse von kleineren Gemeinden mit i.d.R. weniger als 3000 Einwohnern. Vereinzelt schlossen sich aber auch Städte mit umliegenden Gemeinden zusammen (z.B. Lugano, Rapperswil-Jona und im Jahre 2009 Luzern). 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.

Die Kantone Freiburg und Tessin mit den meisten Zusammenschlüssen fördern die Fusionen mit finanziellen Beiträgen und Beratung. Der Kanton Tessin hat in einzelnen Fällen Gemeinden sogar zwangsweise zusammengelegt (vgl. *Steiner* 2002, S. 69). Dies ist schweizweit nach wie vor die Ausnahme.

*Tabelle 1:* Veränderung der Gemeindezahl zwischen 1941 und 2008  
(Stand: 1. Oktober 2008). Quellen: Bundesamt für Statistik: Diverse Jahrgänge

	1941	1960	1980	2008	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	395	-101	-20.4
FR	284	284	266	168	-116	-40.8
NE	62	62	62	62	0	0.0
ZH	171	171	171	171	0	0.0
GR	221	221	215	203	-18	-8.1
NW	11	11	11	11	0	0.0
VS	170	169	163	153	-17	-10.0
AG	233	233	231	229	-4	-1.7
SH	36	35	34	32	-4	-11.1
TI	257	253	247	181	-76	-29.6
SO	132	132	130	125	-7	-5.3
LU	107	107	107	96	-11	-10.3
SG	91	91	90	88	-3	-3.3
VD	388	388	385	376	-12	-3.1
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	25	-4	-13.8
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	2706	-401	-12.9

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

Die künftige Entwicklung der Gemeindezusammenschlusspolitik deutet auf eine Beschleunigung hin: Die Befragung der Schweizer Gemeinden von 2005 zeigt, dass 22.6% 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	Gemeinden mit konkreten Gemeindezusammenschlussplänen in Prozent	n
bis 249	32.9	304
250-499	27.7	310
500-999	21.6	407
1'000-1'999	20.1	393
2'000-4'999	18.4	380
5'000-9'999	14.9	141
10'000-19'999	10.5	57
20'000-49'999	15.8	19
50'000-99'999	50.0	2
ab 100'000	40.0	5
Alle Gemeinden	22.6	2'018

*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 53.2% der Gemeinden in der Planungsphase, davon zählen lediglich 7% mehr als 2'000 Einwohner. Die kantonalen Behörden wollen die Anzahl der Gemeinden stark reduzieren, da es im Tessin sehr viele kleine Gemeinden hat und diese nach Ansicht des Kantons an Leistungsgrenzen stossen. Auch der Kanton Freiburg zeigt sich weiterhin fusionsfreudig (67.7%). Nur 21% der Fälle betreffen Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnern. In diesen beiden Kantonen wird also die Konvergenzhypothese gestützt. Vereinzelt Projekte gibt es in 20 weiteren Kantonen. Überdurchschnittlich viele Projekte finden sich in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz, während beispielsweise Public Management-Projekte vorwiegend in der Deutschschweiz realisiert werden.

Die Projekte konzentrieren sich nach der Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik auf agrarisch-periphere Gemeinden, Zentren und industriell-tertiäre Gemeinden (vgl. Tabelle 3).<sup>2</sup> Die vielen Projekte in den ländlichen Gemeinden erstaunen nicht sonderlich, stoßen doch einige dieser Gemeinden an Leistungsgrenzen und haben Mühe, genügend Kandidierende für die politischen Ämter zu finden. Zudem orten verschiedene Kantone bei diesen Gemeinden Handlungsbedarf. Vermutlich ebenfalls erklärbar sind die Eingemeindungsprojekte der Zentrumsgemeinden, die eine gerechtere Verteilung der Lasten wünschen. Bereits im Jahre 1998 waren Zusammenschlussprojekte vor allem in den agrarisch-peripheren Gemeinden und den Zentren relativ weit verbreitet.

*Tabelle 3:* Konkrete Gemeindezusammenschlusspläne nach Gemeindetyp

Gemeindetyp	Gemeinden mit konkreten Gemeindezusammenschlussplänen in Prozent (2005)	n	Gemeinden mit konkreten Gemeindezusammenschlussplänen in Prozent (1998)	n
Zentren	28.3	53	12.3	65
Suburbane Gemeinden	16.3	172	3.9	231
Reiche Gemeinden	12.5	64	2.7	75
Periurbane Gemeinden	22.3	364	11.2	446
Touristische Gemeinden	22.8	92	6.1	115
Industriell-tertiäre Gemeinden	27.8	273	8.3	313
Ländliche Pendlergemeinden	23.0	331	8.7	426
Agrarisch-gemischte Gemeinden	18.4	391	2.6	456
Agrarisch-periphere Gemeinden	28.4	225	9.0	267
Alle Gemeinden	22.4	1965	7.3	2'394

*Anmerkung:* 2005: Cramérs  $V=0,08$  ; 1998: Cramérs  $V=0,12$  (signifikant auf dem 1%-Niveau)

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 auch umgesetzte oder zumindest beschlossene Projekte, wo eine große Zentrumstadt mit umliegenden Gemeinden fusioniert.

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-admini-

nistrativen Systems. Bei 22 als Fallstudien untersuchten 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 (vgl. *Steiner* 2002, S. 443ff.).

## 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 7.6 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: So haben insbesondere die suburbanen 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 (vgl. Tabelle 4). Zwischen einzelnen Gemeindetypen muss deshalb tendenziell eher von einer divergenten Entwicklung gesprochen werden.

*Tabelle 4:* Mittelwert der Gemeindegröße zwischen 1950 und 2000 (nationale Volkszählungen), nach Gemeindetypus

Gemeindetyp	1950	2000	Veränderung in Prozent
Zentren	25737	29874	+16
Suburbane Gemeinden	2664	6981	+162
Reiche Gemeinden	1485	3601	+143
Periurbane Gemeinden	734	1547	+111
Touristische Gemeinden	1131	1533	+36
Industriell-tertiäre Gemeinden	1544	2117	+37
Ländliche Pendlergemeinden	598	890	+49
Agrarisch-gemischte Gemeinden	757	892	+18
Agrarisch-periphere Gemeinden	383	307	-20
Alle Gemeinden	1631	2517	+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.

## 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 1998 an Leistungsgrenzen gestoßen sind, 2005 weitere Ge-

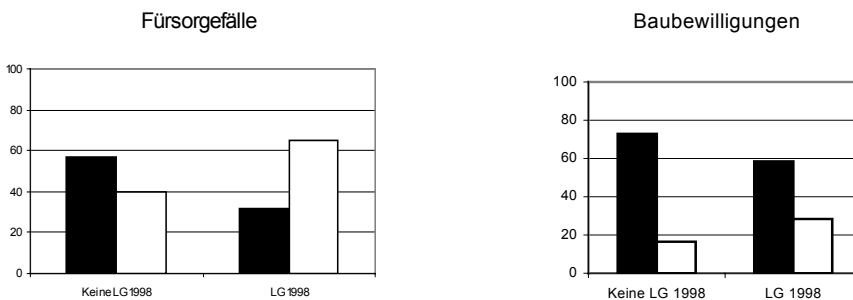
meinden Probleme bei der Aufgabenerbringung haben. Dies würde darauf hindeuten, dass eine Gemeindeaufgabe für immer mehr Gemeinden zu einem Problem wird.

- Eine Konvergenz wäre auch denkbar, wenn von den Gemeinden, welche 1998 Probleme hatten, eine größere Anzahl 2005 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 der Fürsorge und den Baubewilligungen zeigt, dass die beiden exemplarischen Fälle die Konvergenzhypothese tendenziell stützen.<sup>3</sup> Es fällt auf, dass zusätzlich zu den Gemeinden, welche bereits 1998 an Leistungsgrenzen stießen, eine Vielzahl weitere Gemeinden 2005 Probleme bei der Aufgabenerfüllung feststellen und weniger Gemeinden ihre Probleme lösen konnten resp. eine ebenso große Anzahl Gemeinden ihre Probleme in der Zwischenzeit lösen konnte (z.B. durch effizientere Aufgabenerfüllung oder weniger Fürsorgefälle) (vgl. Abbildung 2).

Werden die Ergebnisse von 32 Aufgabenbereichen betrachtet, fällt auf, dass 1998 mehr Gemeinden im Vergleich zu 1994 an Leistungsgrenzen stoßen als vier Jahre zuvor. 2005 ist die Entwicklung wieder genau umgekehrt.

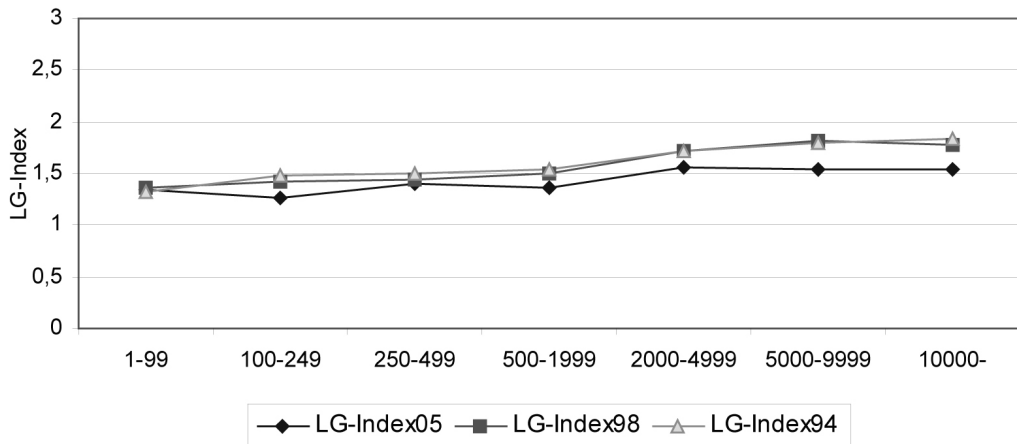
**Abbildung 2:** Leistungsgrenzen (LG) bei der Fürsorge und bei den Baubewilligungen in Sicht, erreicht oder überschritten; Gemeinden, die 1998 und 2005 an der Befragung teilgenommen haben



*Anmerkung:* Die schwarzen Balken bedeuten, diese Gemeinden stießen 2005 an keine Leistungsgrenzen, die weißen Balken bedeuten, diese Gemeinden stießen 2005 an Leistungsgrenzen.

Verschiedentlich wird vermutet, dass kleinere Gemeinden eher an Leistungsgrenzen stoßen als größere. Entsprechend wäre zu erwarten, dass vor allem die Gemeindeglieder 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 2005 akzentuiert haben. Abbildung 3 zeigt jedoch, dass 2005 alle Gemeinden weniger oft an Leistungsgrenzen stoßen als 1994 und 1998. 1998 war dies noch anders: Alle Gemeinden hatten mehr Probleme als 1994. Probleme resp. Entlastungen scheinen sich also bei allen Größenklassen gleichförmig abzuzeichnen.

Abbildung 3: Leistungsgrenzen nach Gemeindegröße – 1994, 1998 und 2005 im Vergleich



Anmerkung: Der Leistungsgrenzenindex (LG-Index) berechnet sich aus dem Mittelwert der Antworten der Gemeinden, welche sowohl 1994 als auch 1998 und 2005 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 (vgl. 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 Kommunen den Gemeinden in anderen Ländern annähern. Vielmehr müsste von einer gleichförmigen Entwicklung auf unterschiedlichem Niveau gesprochen werden.

Die Gemeindeschreiberbefragung 2005 zeigt, dass sich bezüglich der politischen Institutionen im engeren Sinne in den letzten Jahren einiges gewandelt hat. Folgende Ver-

änderungen 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“ (vgl. *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:

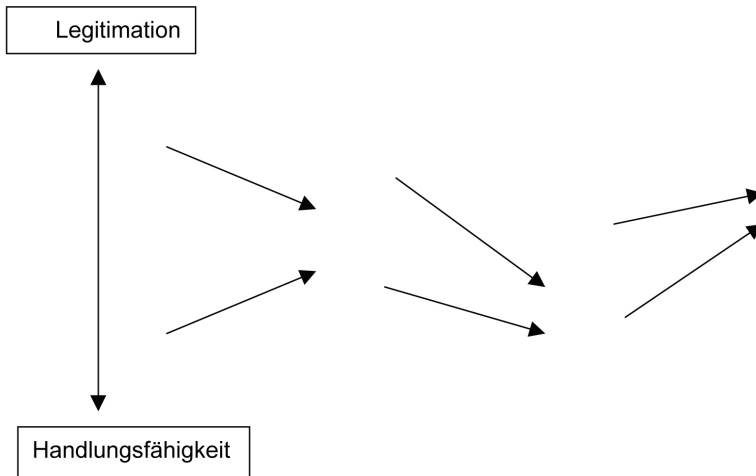
Von Konvergenz kann gesprochen werden, wenn sich die Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme ähnlicher werden. Dabei können drei unterschiedliche Muster unterschieden werden (vgl. Abbildung 4):

- 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.

Abbildung 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 diese 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 sind, 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 1998 und 2005 verglichen werden. Etwas schwieriger gestaltet sich die Überprüfung bei den Indikatoren Professionalisierung und Kompetenzzuweisung, da hier für die Ausgangslage in den 1990er Jahren keine vergleichbaren Angaben vorliegen.

Bei 80.1% der kommunalen Exekutiven ist die *Zahl der Sitze* in den letzten zehn Jahren unverändert geblieben. 15.9% haben die Sitzzahl verkleinert und nur 4% haben sie erhöht. Diejenigen Gemeinden, welche die Sitzzahl verkleinert haben, hatten 1998 eine durchschnittliche Exekutivgröße von 8.2 Sitzen und 2005 eine solche von 6.8. Bezüglich der Exekutivegröße findet also tatsächlich eine Konvergenz in Form einer Anpassung (die Großen werden kleiner) statt. Betroffen davon ist allerdings nur ein kleiner Teil der Gemeinden. Von den Gemeinden, welche die Exekutivegröße nicht verändert haben, liegt bereits in 87% der Fälle die Zahl der Sitze zwischen 5 und 7.

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 (vgl. *Ladner* 1991, S. 73), würden sich die Gemeinden insgesamt nur dann ähnlicher werden, wenn die Zahl der Majorzgemeinden noch zunehmen würde. Wird die Gruppe der Proporzgemeinden grö-

ber, so verstärkt sich der elektorale Dualismus. Veränderungen des Wahlverfahrens kommen in den Gemeinden zwar vor, sie sind aber sehr selten. Zwischen 1988 und 2005 haben nur knapp 3.5% 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.

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 (vgl. *Ladner* 1991, S. 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) v.a. 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 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 10 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 der Konvergenzthese zu erwarten, dass sie hier eher zugenommen hätten, während in den Westschweizer Gemeinden weniger oder keine Kompetenzen zu den Exekutiven verlagert worden wären. Tabelle 5 bestätigt die These. Tatsächlich sind in den Deutschschweizer Gemeinden deutlich häufiger Kompetenzen zu den Gemeindeexekutiven verlagert worden.

*Tabelle 5:* Kompetenzverlagerung zur Exekutive, nach Sprachregion (in Prozent der Gemeinde)

	Deutsch	Französisch	Italienisch	Alle
Erfolgreich durchgeführt	51.6	13.1	39.5	28.0
Versuch ohne Erfolg	1.3	1.2	1.7	1.2
Nicht unternommen	57.1	85.8	58.8	65.3
n	1237	521	119	1880

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 Abbildung 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.

#### 4. Fazit

Die Analyse der Entwicklung der Schweizer Gemeinden bezüglich ihrer Struktur, ihrer Probleme bei der Aufgabenerfüllung und der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme 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 unterschiedlichen 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 gleichförmige Entwicklung zeigt sich beim subjektiven Empfinden der Leistungsfähigkeit der Gemeinden. In einer Vielzahl von Aufgabengebieten stoßen 1998 bei allen Größenklassen mehr Gemeinden an Leistungsgrenzen als 1994, im Jahr 2005 aber wieder weniger oft.

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.

Konvergierende Entwicklungen lassen sich also als Fazit 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 Gemeindeentwicklung 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 angeht, 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 kommunale Verwaltungsorganisation 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 Bundesverfassung von 1998 gemacht worden, der den Bund dazu verpflichtet, die spezifische Situation der Städte, Agglomerationen und Bergregionen zu berücksichtigen.

## Anmerkungen

- 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.
- 2 Verwendet wird hier die Gemeindetypologie des *Bundesamtes für Statistik* (vgl. *Joye et al.* 1988).
- 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 Gemeindeglieder aussieht. Eine objektive Beurteilung der Leistungsgrenzen wäre nur sehr schwer realisierbar.

## Literatur

- Bundesamt für Statistik*, 2008: Amtliches Gemeindeverzeichnis, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Christensen, Tom/Lægveid, Per*, 2002: A Transformative Perspective on Administrative Reforms, in: *Christensen, Tom/Lægveid, Per* (Hrsg.), *New Public Management*, Aldershot: Ashgate, S. 13-42.
- Dahl, Robert A.*, 1994: A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation, in: *Political Science quarterly* 1994/1, S. 23-34.
- Dolowitz, David P./Marsh, David*, 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/1, S. 5-24.

- Geser, Hans/Höpflinger, François/Ladner, Andreas/Meuli, Urs*, 1996: Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels, Zürich: Universität Zürich.
- Goldsmith, Mike*, 1999: Local Politics in Europe, in: *Balme, Richard/Faure, Alain/Mabileau, Albert* (Hrsg.), *Les Nouvelles Politiques Locales*, Paris: Presse de Science Po, S. 149-167.
- Hamel, Gary/Prahalad, Coimbatore K.*, 1989: Strategic intent, in: *Harvard Business Review*, 67/May and June, S. 63-76.
- Hesse, Jens-Joachim/Sharpe, Laurence J.*, 1991: Local government in international perspective: some comparative observations, in: *Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos, S. 603-621.
- Joye, Dominique/Schuler, Martin/Nef, Rolf/Bassand, Michel*, 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*, 2008: Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Lafitte, Patricia*, 1987: Les institutions de démocratie directe en suisse au niveau local, Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 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, in: *West European Politics*, 20/4, S. 71-88.
- Pierson, Paul*, 2000: Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*, 94/2, S. 251-267.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Gert*, 2002: Evaluating Public Management Reforms. An International Perspective, in: *Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Evaluating Public Sector Reforms*, Aldershot: Elgar.
- Steiner, Reto*, 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Steiner, Reto/Ladner, Andreas*, 2006: Die Schweizer Gemeinden im Fokus. Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: *Glatthard, Alexander/Isch, Ulrich* (Hrsg.), *Perspektiven für Gemeindefinanzen*, Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, S. 8-34.
- Steiner, Reto*, 2007: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in Europa – Ein Erfolgsmodell?, in: *Brodell, Dietmar/Cecon, Franziska* (Hrsg.), *European Perspectives for Public Management*, Villach 2007, S. 89-132.
- Tiebout, Charles M.*, 1956: A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 64, S. 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.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung, Wiesbaden: VS.

*Anschrift des Autors:* Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Schanzeneckstrasse 1, CH-3001 Bern  
E-mail: reto.steiner@kpm.unibe.ch