

Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch- administrativen Wandels

**Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts
Nr. 12-32586.92**

**"Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der
Gemeindeorganisation in der Schweiz"**

Hans Geser/François Höpflinger/Andreas Ladner/Urs Meuli

Teil I

**Kapitel 1 - 5
Seiten 1 - 237**

Zürich, Februar 1996

Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch- administrativen Wandels

**Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts
Nr. 12-32586.92**

**"Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der
Gemeindeorganisation in der Schweiz"**

Hans Geser/François Höpflinger/Andreas Ladner/Urs Meuli

Teil I

**Kapitel 1 - 5
Seiten 1 - 237**

Zürich, Februar 1996

TEIL I

Vorwort	1
Kapitel 1	
Aktuelle Entwicklungstrends im Umfeld und im Binnenraum der Gemeinden	5
1.1.	Die Persistenz der Gemeinde als individuelles Lebensmilieu und als politisches System.....5
1.2.	Zunehmende Gewichtsverlagerung der staatlichen Vollzugsorganisation auf die kommunale Ebene9
1.3.	Zunehmende vertikale Einbettung in überlokale Beziehungsfelder und Interdependenzen15
1.3.1	Einleitung15
1.3.2	Wachsende überlokale Einbindung der kommunalen Finanzausgaben17
1.3.3	Öffentlicher Verkehr19
1.3.4	Umwelt- und Heimatschutz21
1.3.5	"Politische Planung" als neue Quelle kommunaler Autonomie und intrakommunaler Politisierung24
1.3.6	Der Wechsel von passiv-defensiven zu aktiv-offensiven Strategien kommunaler Selbstbehauptung26
1.4.	Mühsame Fortschritte in der interkommunalen Kooperation.....28
1.5.	Von der "projektiven" zur "reaktiven" Politik35
1.5.1	Von der Neubau- zur Reparaturgesellschaft38
1.5.2.	Von globalen Planungen zu unkoordinierten Partikulärmassnahmen38
1.6.	Die Gewichtsverlagerung von umweltpolitischen zu sozialpolitischen Themen41
1.7.	Zunehmende Verflechtung mit privaten Einzelindividuen, Vereinigungen und Organisationen44
1.7.1	Einbezug von Einzelpersonen45
1.7.2	Kooperation mit privatwirtschaftlichen Unternehmen.....49
1.7.3	Einbezug freiwilliger Vereinigungen52
1.7.4	Übergreifende "Gemeinschaftsaufgaben"55
1.8.	Erhöhte Bedeutung der Gemeindeebene als Experimentierfeld für politische und administrative Innovationen56
1.9.	Der zunehmende Bedarf nach "kundenorientierten" und individualisierten kommunalen Dienstleistungen61
1.9.1	Der Trend zum bürgernahen "Allzweckamt"61
1.9.2	Vom "hoheitlichen" zum "interaktiven" Vollzugshandeln62

1.9.3	Die Individualisierung der Bedürfnisse und Lebensstile als Druck zur Flexibilisierung	64
1.10	Wachsende Formalisierung von Verfahrensweisen und Zuständigkeiten	66
1.11	Revitalisierung der direkten Demokratie auf legislativer, exekutiver und konsultativer Ebene	68
1.11.1	Gemeindeversammlung	69
1.11.2	Milizverwaltung	71
1.11.3	Neue Formen konsultativer Bürgerpartizipation.....	72
1.11.4	Die Pluralisierung der Wertekultur als Ursache dauerhafter Politisierung	75
1.12	Wachsende Annäherungen an privatwirtschaftliche Betriebsformen und Handlungsweisen	76
1.13	Die kommunale Verwaltung im Spannungsfeld von vier Zielorientierungen.....	82

Kapitel 2

Zur Methode 93

2.1.	Bisheriger Projektverlauf	93
2.2.	Vorbereitungsphase.....	94
2.2.1.	Expertengespräche	94
2.2.2.	Beschaffung der Adressen	95
2.2.3.	Der Fragebogen.....	95
2.2.4.	Pretest	96
2.3.	Die postalische Befragung	97
2.3.1.	Ablauf und Reaktionen	97
2.3.2.	Der Rücklauf	99
2.4.	Aufbereitung der Umfrage-Daten	101

Kapitel 3

Gemeinden im Wandel: Strukturelle Veränderungen 103

3.1.	Das Bevölkerungswachstum zwischen	104
3.2.	Das Wachstum der Steuerkraft zwischen.....	107
3.3.	Veränderungen in der Erwerbsstruktur zwischen 1970 und 1990.....	111
3.4.	Die Auswirkungen in den Gemeinden	115

Kapitel 4

Die Beziehungen der Gemeinde zur kantonalen Ebene 118

4.1.	Beurteilungen der aktuellen Gemeindeautonomie	118
4.2.	Aufgabenverschiebungen zwischen kommunaler und kantonaler Ebene	126
4.3.	Veränderungen in der generellen Gemeindeautonomie	130
4.4.	Autonomiewandel in einzelnen Vollzugsbereichen	135
4.5.	Auswirkungen der Aufgabenverlagerungen auf die kommunalen Autonomie	140
4.6.	Auswirkungen der Aufgabenverlagerungen auf die binnenkommunale Politisierung	143
4.7.	Schlussfolgerungen	145

Kapitel 5

Gemeinden im Wandel: Politische Veränderungen 148

5.1.	Interesse an lokaler Politik - Gangart der politischen Auseinandersetzungen	151
5.1.1	Wandel des Interessens an lokaler Politik	152
5.1.2	Politische Auseinandersetzungen	155
5.1.3.	Härtere politische Auseinandersetzungen	158
5.1.4	Determinanten härterer politischer Auseinandersetzungen	168
5.1.5	Unterschiedliche Konfliktmuster	175
5.1.6	Fazit	177
5.2.	Politische Partizipation	178
5.2.1	Beteiligung an kommunalen Wahlen und Abstimmungen im Vergleich	178
5.2.2	Wandel des Partizipationsverhaltens: verschiedene Formen der Einflussnahme	181
5.2.3	Wandel des Partizipationsverhaltens: Verhalten an der Gemeindeversammlung	186
5.2.4	Wandel des Partizipationsverhaltens: Übernahme eines öffentlichen Amtes	188
5.2.5	Fazit	192
5.3.	Einfluss in der Gemeinde	193
5.3.1	Veränderung der Einfluss-Struktur	194
5.3.2	Fazit	199
5.4.	Lokalpolitische Gruppierungen	200
5.4.1	Parteigründungen und Parteiauflösungen	201
5.4.2	Gemeinden mit politische Gruppierungen 1988 und 1994	205
5.4.3	Anzahl politischer Gruppierungen 1988 und 1994	207
5.4.4	Art der Gruppierungen	215

5.4.5	Ausbau oder Redimensionierung des lokalen Parteiensystems?	217
5.4.6	Fazit.....	219
5.5.	Die Vertretung der Parteien in den kommunalen Exekutiven	220
5.5.1	Bundesratsparteien - lokale Gruppierungen - Parteilose.....	220
5.5.2	Die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven	226
5.5.3	Fazit.....	235
5.6.	Zusammenfassung.....	236

TEIL II

Kapitel 6

Verwaltungs- und Behördenorganisation von Gemeinden 238

6.1.	Aufbau und Struktur kommunaler Verwaltungen.....	238
6.1.1	Absolute und relative Grösse der Gemeindeverwaltung.....	239
6.1.2	Ausbau der kommunalen Verwaltung zwischen 1984 bis 1994	242
6.1.3	Gemeindestruktur und Ausbau der kommunalen Verwaltung	245
6.1.4	Zum Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung in kommunalen Verwaltungen	253
6.2.	Behördenorganisation: Exekutive, Spezialbehörden und ständige Kommissionen	257
6.2.1	Entwicklung der Belastung der Exekutivmitglieder	257
6.2.2	Entwicklung von Rekrutierungsproblemen	261
6.2.3	Spezialbehörden und ständige Kommissionen.....	265
6.3.	Kooperationen mit anderen Gemeinden und mit Privaten	268
6.3.1	Kooperationen mit anderen Gemeinden (Zweckverbände usw.)	268
6.3.2	Zusammenarbeit mit privaten Büros und Experten	278

Kapitel 7

Kommunale Aufgaben: Belastung und Leistungsgrenzen im Infrastrukturbereich 283

7.1.	Entwicklung des Infrastrukturbereichs im Spiegel gesellschaftlichen Wandels	284
7.1.1	50er Jahre: ungebremstes Wachstum	284
7.1.2	60er Jahr: erste Planungsansätze	286

7.1.3	Politisierung der Bevölkerung im Umweltschutz	286
7.1.4	80er Jahre: staatliche Reglementierung des Infrastrukturbereichs	288
7.2.	Belastung und Belastungswandel	292
7.2.1	Belastung	292
7.2.1.1	Gruppierung der Infrastrukturaufgaben	296
7.2.2.	Wandel der Belastung	302
7.3.	Leistungsgrenzen der kommunalen Verwaltungen	307
7.3.1	Einfluss von Belastung und Belastungswandel auf die Leistungsgrenzen	308
7.3.2	Die einzelnen Infrastrukturaufgaben	311
7.3.2.1	Raum-/Zonenplanung	311
7.3.2.2	Prüfung der Baugesuche	313
7.3.2.3	Landschafts- und Ortsbildschutz	315
7.3.2.4	Öffentliche Bauten	317
7.3.2.5	Abwasser/Kanalisation	319
7.3.2.6	Wasserversorgung	321
7.3.2.7	Abfallentsorgung	324
7.3.2.8	Umweltschutz	326
7.3.2.9	Privater Verkehr	328
7.3.2.10	Öffentlicher Verkehr	330
7.3.3	Die Kantone im Vergleich	332
7.4.	Zusammenfassung	334

Kapitel 8

Kommunale Aufgaben: Belastung und Leistungsgrenzen im Sozialbereich (wird zu einem späteren Zeitpunkt nachgereicht)

Kapitel 9

Reorganisationsmassnahmen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit

337

9.1.	Zur Reorganisation der Behördenorganisation	339
9.2.	Administrative Reorganisationsmassnahmen	346
9.3.	Kooperative Reorganisationsmassnahmen	350
9.4.	Reformmassnahmen Rekapitulation und Übersicht	353
9.5.	Belastung der Gemeinde und Einschätzung von Reorganisationsmassnahmen	358
9.6.	Zusammenfassung und Ausblick	364

Kapitel 10	
Antizipierte Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur EU	365
10.1.	Einleitung365
10.2.	Auswirkungen auf die kommunale Bevölkerungsstruktur368
10.3.	Auswirkungen auf das Zusammenleben in der Gemeinde373
10.4.	Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Gemeinde377
10.5.	Auswirkungen auf den politischen Handlungsspielraum der Gemeinde383
10.6.	Auswirkungen auf das Verhältnis der Gemeinde zu Bund und Kanton.....388
10.7.	Zusammenfassung.....392
Literatur	394
Anhang	398
	Der Fragebogen398

Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels

Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts
Nr. 12-32586.92

"Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation in der Schweiz"

Hans Geser/François Höpflinger/Andreas Ladner/Urs Meuli

VORWORT

Wer sich generell für aktuelle Wandlungstendenzen in Politik und Verwaltung sowie deren gesellschaftliche Ursachen interessiert, tut aus zwei Gründen gut daran, der kommunalen Ebene besonderes Augenmerk zu schenken.

Ein *erster* Grund dafür liegt darin, dass sehr zahlreiche Veränderungen in der politischen und administrativen Kultur einerseits, und im sozio-kulturellen, demographischen und ökonomischen Umfeld andererseits, in den Gemeinden - als peripherste "Grenzstationen" der Staatsorganisation - am unmittelbarsten spürbar werden.

Wenn die Drogensucht oder die Gewalttätigkeit der Schulkinder um sich greift und die Beschwerdelust der Bürger zunimmt, wenn der Zerfall von Familien neue, hoch individualisierte Formen der Armut erzeugt und die wachsende Umweltsensibilität der Bevölkerung zusätzliche Schutzmassnahmen erzwingt wenn neue Protestgruppen ihre ersten Schritte auf politischem Parkett unternehmen oder die Frauen ihren gerechten Anteil an politischen Führungsämtern einfordern - immer sind es die Gemeinden, die sich zuerst mit solch neuen Herausforderungen konfrontiert und zur Suche nach neuen Lösungen genötigt sehen. Und häufig genug hängt es von ihren Aktivitäten der Probleminterpretation und "Aufwärtskommunikation" ab, wann und in welcher Weise die überlokalen Ebenen tätig werden.

Mit der zunehmenden Inanspruchnahme der Gemeinden als Vollzugsorgane überlokaler Politik hat sich deren Grenzrollenfunktion (im Berührungsfeld von Staat und Gesellschaft) eher noch verstärkt.

Denn: stärker als jemals sind Kanton und Bund in der Implementierung ihrer Gesetze davon abhängig geworden, ob und wie die Gemeinden ihre operative Vollzugsarbeit erfüllen, dass sie Vollzugsprobleme sowie neue legislative Bedürfnisse richtig erkennen oder durch Einbringung ihrer praktischen Erfahrungen auf die Fortentwicklung der Gesetze, Verordnungen und Verwaltungspraktiken Einfluss nehmen.

Der *zweite*, eher methodische Grund für die zentrale Bedeutung der Kommunalebene ergibt sich daraus, dass sich die Gemeinden dank ihrer grossen Zahl und Verschiedenartigkeit hervorragend für komparative, auf die Überprüfung theoretischer Hypothesen ausgerichtete empirische Untersuchungen eignen.

Mit ihrem - seit der Gründung des Bundesstaats fast völlig unveränderten - System von 3'000 Gemeinden bietet die Schweiz ein besonders günstiges Untersuchungsfeld, in dem beispielsweise die Frage beantwortet werden kann, wie (und warum) sich Gemeinden unterschiedlicher Grösse, geographischer Lage oder sozio-ökonomischer Struktur

- hinsichtlich der Art und des Umfangs der erfahrenen Problemlagen einerseits,

- bezüglich der Art und Weise, wie sie damit umgehen, andererseits

voneinander unterscheiden.

In diesem Sinne wird in der vorliegenden Untersuchung die folgenden drei Fragen gestellt:

1. Wie haben sich die Problemlagen, politischen Anforderungen und administrativen Belastungen, denen die kommunalen Behörden, Kommissionen und Verwaltungsorgane ausgesetzt sind, im Zeitraum zwischen 1984 und 1994 verändert? Wie unterscheiden sich Gemeinden und Städte verschiedener Grösse, Sozialstruktur und regionaler Standorte danach, welche Problemlagen an Relevanz zugenommen haben und welche Vollzugsprobleme am meisten Energien und Finanzmittel absorbieren?
2. Welche Wandlungen haben in der politisch-administrativen Gemeindeorganisation (sowohl auf formeller wie auf informeller Ebene) während der letzten 10-15 Jahren stattgefunden, die in derartigen Veränderungen der Umwelt und Problemstellungen ihre Ursache haben? Und welche Reorganisationsschritte - auf intra- oder interkommunaler Ebene - werden als geeignet betrachtet, um die kommunalen Aufgaben in quantitativer und qualitativer Hinsicht besser zu erfüllen?
3. Vor welche Anpassungsprobleme und Leistungsgrenzen sehen sich jene zahlreichen Gemeinden gestellt, die infolge starker Problembelastungen und/oder auf Grund ihrer geringen Grösse, Finanzkraft und administrativen Ressourcen nicht in der Lage sind,

den gewachsenen Anforderungen (z.B. durch Reformen) adäquat Rechnung zu tragen? Von welchen Rahmenbedingungen (z.B. Bevölkerungsgrösse, Finanzkraft etc.) hängt es ab, ob eine Gemeinde überhaupt in der Lage ist, auf neue Herausforderungen mit entsprechenden Reorganisationsmassnahmen zu reagieren und in welchem Masse sich dieser Wandel auf formeller (=rechtlich-organisatorischer) Ebene oder auf dem Niveau informeller Anpassungen vollzieht? Inwiefern sind kommunale Organisationsmerkmale angesichts ihrer starken traditionellen Fixierungen überhaupt fähig oder willens, auf Veränderungen in ihrer Umwelt adaptiv zu reagieren?

Zur Ausleuchtung dieser umfangreichen - in der bisherigen Gemeindeforschung kaum thematisierten - Problemfelder wurde eine zweistufige schriftliche Befragung von Gemeindebeamten durchgeführt, die auf Grund ihrer langjährigen Tätigkeit in der Lage sind, über die Wandlungstendenzen seit 1980 (auf der Ebene ihrer eigenen Rolle, ihres Vollzugsbereichs sowie der kommunalen Gesamtorganisation) zuverlässige Auskunft zu geben.

In einem ersten Schritt wurden sämtliche Gemeindeforscher über die *Veränderungen in der politisch-administrativen Gesamtorganisation ihrer Gemeinde* (z.B. in der Ausgestaltung des Verwaltungsapparats und Kommissionswesens der Kompetenzverteilung zwischen den Behörden etc.) befragt. An dieser im Frühjahr 1994 durchgeführten Umfrage haben sich Informanten von 2'084 der insgesamt 3'021 Schweizer Gemeinden beteiligt.

Anschliessend erfolgten zwei speziellere, auf den deutschen Sprachraum begrenzte Befragungen von Bau- und Fürsorgebeamten, in denen die Entwicklungstendenzen in zwei exemplarischen Vollzugsfeldern (*Baubewilligungspraxis und fürsorgerische Einzelfallhilfe*) im Vordergrund standen. Auch hier lag die Teilnahmequote in beiden Fällen bei über 70%.

Die Ergebnisse dieser umfangreichen Untersuchungen sind in zweierlei Hinsicht relevant:

In *theoretischer* Perspektive liefern sie einen wichtigen Beitrag zur allgemeinen Gemeinde- und Verwaltungssoziologie, in der - auch im internationalen Rahmen - heute noch sehr wenig Untersuchungen über den Einfluss der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklung auf die Strukturen politischer Entscheidungsfindung und administrativer Vollzugsorganisation verfügbar sind.

In *anwendungsbezogener* Hinsicht vermitteln sie jenes - bisher weitgehend fehlendes - Grundlagenwissen über aktuelle Organisations- und Vollzugsprobleme der Schweizer Gemeinden, das überall dort unentbehrlich ist, wo Fragen der Gemeindereorganisation, der interkommunalen Zusammenarbeit oder der Kompetenzneuverteilung (zwischen Bund, Kanton und Gemeinden) zur Debatte stehen

Vor allem sollen präzisere Aufschlüsse über die vieldiskutierten "Leistungsgrenzen" vermittelt werden, denen sich verschiedene Gemeindetypen momentan auf der Ebene ihrer politi-

schen Entscheidungsfindung und administrativen Vollzugsarbeit gegenüberstehen. Besondere Berücksichtigung findet die Frage nach den Leistungskapazitäten der hergebrachten *Milizstrukturen* und ihrem sich wandelnden Verhältnis zum Bereich professioneller Organisation.

Im vorliegenden Abschlussbericht konnten nur die Ergebnisse aus der erstgenannten (gesamtschweizerischen) Umfrage berücksichtigt werden, da diese allein schon sehr differenzierte Einblicke in die politisch-administrativen Wandlungsprozesse seit mitte der 80er-Jahre vermitteln.

Angesichts der Vielgestaltigkeit der binnenschweizerischen Verhältnisse hat es sich durchwegs als notwendig erwiesen, die Ergebnisse für verschiedene Grössenklassen von Gemeinden sowie für die drei Sprachregionen separat auszuweisen und in zahlreichen Fällen auch den Unterschieden zwischen einzelnen Kantonen Rechnung zu tragen.

Es ist geplant, den vorliegenden Bericht in ergänzter und bereinigter Form als Buch zu publizieren.

Die Auswertung der beiden Spezialerhebungen über das Bau- und Fürsorgewesen wird im Verlauf des Jahres 1996 abgeschlossen werden und zur Publikation zweier separater Schriften Anlass geben.

1 AKTUELLE ENTWICKLUNGSTRENDS IM UMFELD UND IM BINNENRAUM DER GEMEINDEN

(Hans Geser)

1.1 DIE PERSISTENZ DER GEMEINDE ALS INDIVIDUELLES LEBENSMILIEU UND ALS POLITISCHES SYSTEM

In den meisten institutionellen Bereichen der modernen Gesellschaft kann man heute feststellen, dass zwar einerseits die überlokalen Interdependenzen und Angleichungsprozesse unentwegt voranschreiten und erstmals in der Geschichte auf eine planetarische Integration hinstreben, auf der anderen Seite aber auch die kleinräumigen Strukturen und lokalen Systembildungen ihre angestammte Bedeutung beibehalten, ja oft genug sogar noch an Relevanz gewinnen (vgl. Geser 1994).

So lässt sich beispielsweise - verstärkt seit 1989 - in groben Umrissen eine im Entstehen begriffene "*neue Weltordnung*" erkennen, die sich im Spannungsfeld zwischen *Kleinstaatlichkeit und internationalen Organisationen* konstituiert (vgl. Geser 1993).

Im Zweiten Vatikanischen Konzil hat die *katholische Kirche* zwar einerseits ihren kosmopolitischen Universalanspruch, andererseits aber wie nie zuvor in ihrer Geschichte die *lokale Pfarrei* als Zentrum religiösen Lebens bekräftigt (vgl. Hornsby-Smith, 1989).

In der *industriellen Wirtschaft* ist simultan zur Internationalisierung der Konzerntätigkeit das kleine lokale "*profit center*" in den Mittelpunkt des Interesses gerückt, das durch seine Kundennähe und seine flexiblen inneren Kooperationsprozesse letztlich den Erfolg des Gesamtunternehmens bestimmt (vgl. z.B. Peters 1993).

Und im Bereich der *sozialen Fürsorge* ist in den letzten 20 Jahren klar geworden, dass komplementär zu den umfassenden staatlichen Wohlfahrtseinrichtungen immer mehr auch die *lokalen Einrichtungen und Selbsthilfegruppen* unentbehrlich werden, welche die Härten und Insensibilitäten der formalen Bürokratie durch ihre informelle Anpassungsfähigkeit und Integrationskraft kompensieren (vgl. z.B. Olk 1985).

Nach Fürst sind es in erster Linie psychologische Bedürfnisse nach einer Rückgewinnung von "Gemeinschaftlichkeit", die für diese wachsende Polarisierung zwischen überlokalen und lokalen Strukturbildungen und Identifizierungen verantwortlich sind:

"In allen hochentwickelten Ländern ist folgendes Spannungsverhältnis zu beobachten: Auf der einen Seite fördert die technologische, politische, informatorische und unternehmenspolitische Entwicklung die Vernetzung und Globalisierung von Entscheidungszentren, und indivi-

duelle Entscheidungen werden immer mehr von überlokal, vielfach schon übernational getroffenen Entscheidungen, sowie informatorischen, technischen und institutionellen Abhängigkeiten eingeengt.

Auf der anderen Seite wächst das Bedürfnis nach Rückgewinnung dezentraler Handlungsspielräume, sozialer Identifikation ("Heimat") und Überlagerung von Wettbewerbsstrukturen durch Solidar-Strukturen " (Fürst 1991: 93).

In ähnlicher Weise vertritt auch Renate Mayntz die Ansicht, dass die zunehmenden Verdichtung weiträumiger Strukturen zu Konsequenzen führt, die sich für die Schaffung, Erhaltung oder Revitalisierung föderalistischer binnenstaatlicher Strukturen als günstig erweisen (Mayntz 1990)

Zu dieser Vision einer sich zwischen lokalen und globalen Strukturen konstituierenden Zukunftsgesellschaft gehört folgerichtig auch die Vorstellung, dass die im weiten Zwischenbereich befindlichen Intermediärebenen (z.B. die Kantone) dadurch an Bedeutung verlieren.

Anders gesagt: sind die Gemeinden einerseits sehr viel älter als der Nationalstaat, so mögen sie sich auch in Zukunft als sehr viel haltbarer und unersetzlicher als der letztere erweisen.

So skizziert beispielsweise der Ökonom René L. Frey die Vision einer zukünftigen Schweiz, in der die Bundesebene dank fortgesetzter Kompetenzübertragung an die EU überflüssig wird, während sich alle verbleibenden politisch-administrativen Aktivitäten auf der regionalen und lokalen Ebene konzentrieren. Denn "je mehr technisch-wirtschaftliche Gründe größere Regionen notwendig machen, desto mehr braucht der Mensch Geborgenheit im überschaubaren Lebensraum" (Frey 1994: 85).

Goldsmith und Newton stellen fest, dass Bestrebungen zur Verstärkung kommunaler Autonomie sich heute auf einen sehr breiten überparteilichen Konsens abstützen können, denn "*Like Peace, Freedom and the Family, no modern politician dare express a dislike of Decentralization*".

Vor allem stellt man fest, dass affirmative Einstellungen zur kommunalen Autonomie kaum mit parteiideologischen Orientierungen korrelieren. So haben beispielsweise in Frankreich sowohl links- wie rechtsorientierte Regierungen gleichermassen Dezentralisierungsstrategien verfolgt (Goldsmith/Newton 1988: 359), und in Deutschland können Anhänger der CSU und der "Grünen" in dieser Frage sehr viel Gemeinsamkeiten finden (vgl. Beyer/Brinckmann 1990).

Allerdings haben die seit den 70er Jahren florierenden "neuen sozialen Bewegungen" im Rahmen ihrer alternativ-postmaterialistischen Wertekultur besonders viel dazu beigetragen, der kommunalen Ebene wieder zu mehr Gewicht und Bedeutung zu verhelfen.

Die dahinterstehenden Ziele (bzw. Hoffnungen) haben beispielsweise im Parteiprogramm der Deutschen "Grünen" einen einprägsamen Ausdruck gefunden:

*"Wir fordern für die kommunale Ebene, wo sich die Betroffenheit und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger am unmittelbarsten und deutlichsten äussern können, die weitestgehende Verwirklichung demokratischer Grundsätze hinsichtlich Öffentlichkeit, Durchschaubarkeit und Kontrollierbarkeit kommunaler Handlungen und hinsichtlich des Umfangs und der Wirkungsweisen von Bürgermitwirkungsrechten."*¹

Erwähnenswert ist, dass diese Priorität für Überschaubarkeit und "bürgernahe Demokratie" eine Hintanstellung der von der klassischen Linken artikulierten Werte der Gleichheit (im Sinne der Gleichbehandlung aller Bürger(innen) ungeachtet ihres Wohnortes) impliziert.

Noch wichtiger ist allerdings die richtige Festsetzung, dass es neben sozialromantischen Gemeinschaftsideologien und emotionalen Heimatbindungen auch höchst nüchterne, rational gut begründbare Motive sein können, die für eine Verlagerung des subjektiven politischen Interessens auf die Gemeindeebene den Ausschlag geben können.

So kommt die Gemeinde vor allem dem wachsenden Bedürfnis moderner Bürger entgegen, auf die Gestaltung ihrer unmittelbaren Lebensumwelt und auf die Verwendung der entrichteten Steuermittel Einfluss zu nehmen.

Im Falle der Schweiz ist beispielsweise in der jüngsten wirtschaftlichen Rezessionsphase deutlich geworden, dass die drei Ebenen unseres Staatswesens von den Bürgern in sehr unterschiedlichem Masse mit Einnahmequellen ausgestattet werden. Während die Gemeinden in erstaunlich hoher Zahl ausgeglichene Rechnungsabschlüsse vorweisen konnten, haben die Kantone (1994) ausnahmslos Defizite erwirtschaftet, und der Bund sieht sich gar auf viele Jahre hinaus vor kaum lösbare Finanzierungsprobleme gestellt.²

Zumindest *ein* Grund für diese Divergenzen mag darin liegen, dass die Bürger(innen) ihre Steuer- und Gebührenzahlungen lieber ihrer Wohngemeinde als den überlokalen Politikebenen zukommen lassen, weil sie bessere Möglichkeiten sehen, über die Verwendung dieser Mittel zu wachen und eventuell mit zu entscheiden.

Allerdings sehen sich die Gemeinden wenigstens indirekt durch die hohen Kantons- und Bundesdefizite mitbetroffen: insofern die dadurch ausgelösten Sparmassnahmen zu Subventionsausfällen führen können, die - angesichts der Unvorhersehbarkeit der politischen Entscheidungsprozesse - schwer berechenbar sind und deshalb eine präzise kommunale Finanzplanung unmöglich machen.

¹ Zitiert aus: Beyer/Brinckmann 1990: 61.

² vgl. z.B. "Warum die Gemeinden millionenfach besser sind" (Berner Zeitung, 19.4.1995: 27).

Manche demographische und sozio-ökonomische Entwicklungen der Gegenwart geben Anlass zur Vermutung, dass die Gemeinde auch in Zukunft in der objektiven Lebensführung und im subjektiven Bewusstsein grosser Bevölkerungsteile eine grosse Bedeutung behält.

Paradoxerweise vollzieht sich ausgerechnet in der heutigen Zeit hoher Mobilität ein Wandel in der Weise, dass immer grössere Prozentanteile der Einwohnerschaft ein sehr lokal zentriertes, häusliches Dasein führen.

Dies gilt - abgesehen von Arbeitslosen - in erster Linie für die stark zunehmenden Rentnerschichten, die nicht mehr am Berufsleben partizipieren. (vgl. Beyer/Brinckmann 1990).

Und in Zukunft könnte die Ausbreitung von Satellitenbüros und "Telearbeit" sowie der sich wieder verstärkende Trend zu kleinen Betrieben dazu führen, dass wiederum grössere Prozentanteile von Erwerbstätigen innerhalb ihrer Gemeinde einen Arbeitsplatz finden.

Als Folge wäre damit zu rechnen, dass das kommunalpolitische Interesse zunimmt und dass an die kommunalen Behörden und Verwaltungsstellen immer vielfältigere und anspruchsvollere Forderungen gerichtet werden.

Für die "Revitalisierung des Dorfes" spricht auch, dass Schliessungen lokaler Bahnhöfe, Poststellen, Schulen oder Einkaufsläden zunehmend auf erbitterte Ablehnung stossen und Tendenzen feststellbar sind, auch sehr kleine Orte wieder mit einem "Standardpaket" alltäglich benutzter Einrichtungen zu versehen.¹

So hat sich insbesondere die seit dem Beginn der 70er Jahre feststellbare Tendenz zur Auslagerung des Detailhandels in grosse überkommunale Einkaufszentren fühlbar abgeschwächt. In den letzten Jahren wurden nur noch einige Zentren mit sehr spezieller Ausrichtung (Spielzeuge, elektronische Geräte) neu gegründet, die meisten Zentren mit diversifizierter Geschäftsauswahl haben stagnierende oder gar sinkende Umsätze zu verzeichnen (Früh 1995: 73)

Umgekehrt erscheint der Einkauf in der City wieder attraktiv und einige Einkaufsketten haben begonnen, ihr Filialnetz (wieder) vermehrt auf kleinere Gemeinden auszuweiten.

Dies entspricht einem generelleren - vor allem ökologisch motivierten - Trend, Funktionen des Wohnens, Arbeitens, des Lernens und der Freizeitgestaltung erneut in relativ kleinen Räumen zu verdichten: eine günstige Voraussetzung dafür, dass in Zukunft das Gemeindeleben wieder erstarkt.²

Rein *formell-staatsrechtlich* gesehen gehört die Gemeindeautonomie insofern nicht zu den fundamentalen Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems, als sie in der Bundes-

¹ Im Zuge dieser Entwicklung ist man z.B. im Kanton Zürich wieder vermehrt dazu übergegangen, Kleinstschulen mit Mehrjahrgangsklassen einzurichten.

² vgl. dazu: "Dorf- und Quartierläden werden wieder wichtiger" (Tages Anzeiger 23.3.1995: 73).

verfassung keinerlei Erwähnung findet - und damit implizit den variablen Regelungen der Kantone überlassen bleibt (Giacometti 1972: 287).

Zwar hat das Bundesgericht diese Lücke teilweise geschlossen und seine Rechtsprechung im Lauf der Jahrzehnte zunehmend zugunsten der Gemeinden verschoben.

Insbesondere wurde in einem 1967 erlassenen Urteil festgehalten, dass die Autonomie der Gemeinde überall dort bestehe, wo der Kanton eine Rechtsmaterie nicht abschliessend ordnet.

¹

Aber genau dadurch wurde erneut die Souveränität der Kantone über ihre innere Gemeindeorganisation statuiert, die in extrem gegensätzlichen Regelungen zwischen sehr hoher kommunaler Autonomie (z.B. Bern, Thurgau, Schaffhausen u.a.) und sehr geringer Selbständigkeit (vor allem Genf) seinen Ausdruck findet (vgl. Joye, Huissoud/Schuler 1995: passim).

1.2 ZUNEHMENDE GEWICHTSVERLAGERUNG DER STAATLICHEN VOLLZUGSORGANISATION AUF DIE KOMMUNALE EBENE

Die allgemeine Frage, in welcher Weise sich Gemeindeautonomie und kommunale Handlungsspielräume im modernen Staat verändern, kann man angesichts der stark divergierenden Entwicklungen verschiedener Länder keine einheitliche Antwort finden (vgl. Häussermann 1991)

Eine gewisse Klärung ergibt sich allerdings, wenn man "Recht", "Finanzen" und "Organisation" als drei Dimensionen öffentlichen Handelns voneinander unterscheidet.

Wenig umstritten ist, dass auf der *rechtlichen* Ebene in den letzten Jahrzehnten fast überall erhebliche Zentralisierungen stattgefunden haben, die zu einer Einengung kommunaler Jurisdiktion und einer verstärkten Subordination der Kommunalverwaltung unter überlokale Regulierungen Anlass gegeben haben.

Mit dem Konzept des "Vollzugsföderalismus" wurde bereits in den 60er-Jahren auf das Faktum hingewiesen, dass immer mehr kommunale Aktivitäten als operative Implementierungen überlokal festgelegter Weisungen, Programme und Legislationen begriffen werden müssen.

Während in ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg (und in den USA vor allem seit der Johnson-Administration) nationalstaatliche Regulierungen im Vordergrund standen, scheint sich das Schwergewicht heute - zumindest im Bereich der Europäischen Union - immer mehr auf supranationale Rechtssetzungen zu verschieben.

¹ BGE 93 I 160; ferner BGE 94 I 65 und BGE 96 I 152f.

Insbesondere werden die Maastrichter Verträge eine verstärkte staats- und verwaltungsrechtliche Einbindung der Gemeinden unter das Europarecht mit sich bringen, indem sie den Kommunen beispielsweise vorschreiben, ihre Submissionsaufträge öffentlich auszuschreiben und den wohnhaften Ausländern ein politisches Mitspracherecht zu gewähren.

Auf der *finanziellen* Ebene finden sich demgegenüber keine einheitlichen Trends.

Während sich die staatliche Kontrolle über die Gemeindebudgets in Kanada und Grossbritannien seit 1980 erheblich verschärft hat, hat sie sich in Frankreich und in den USA im selben Zeitraum eher verringert (vgl. Pickvance/Prêteceille 1991: 48).¹

In der Schweiz hat sich bei der Prozentaufteilung der öffentlichen Finanzausgaben seit 1950 vor allem eine Verlagerung von der Bundes- zur Kantonsebene vollzogen, während der Gemeindeanteil praktisch stabil geblieben ist, bzw. im Verhältnis zu den Kantonsausgaben sank (vgl. Schindler 1992; Ladner 1991: 194).

Die Vermutung liegt nahe, dass in der Schweiz viele Leistungen, die in anderen Ländern an die Städte und Gemeinden übertragen werden, von den Kantonen wahrgenommen werden müssen, da viele Gemeinden zu klein und zu strukturschwach sind, um sich damit zu befassen.

Es wäre allerdings sehr kurzfristig, das Finanzvolumen der öffentlichen Haushalte als validen Indikator für das Ausmass kommunaler Autonomie zu betrachten.

Denn es gilt es zu beachten, dass die Gemeindeausgaben in zunehmendem Masse

- a) gesetzlich gebunden sind und deshalb - abgesehen von gewissen Spielräumen des "Ermessens" - keinerlei Handlungsautonomie implizieren
- b) aus zweckgebundenen Bundes- oder Kantonssubventionen bestritten werden, die normalerweise mit diversen Auflagen und Kontrollen einherzugehen pflegen.

So haben Gould und Zarkish in ihrer komparativen Untersuchung westlicher Staaten nachgewiesen, dass sich das Wachstum der kommunalen Budgets vor allem aus der Zunahme zentralstaatlicher Subventionszahlungen erklärt (vgl. Gould/Zarkish 1986).

Für die dritte, *personell-organisatorische* Dimension staatlicher Aktivitäten hingegen lässt sich am ehesten behaupten, dass sich in den meisten westlichen Ländern seit dem Ende des

¹ Es fällt auf, dass Ronald Reagan und Margret Thatcher in ihrer Kommunalpolitik völlig entgegengesetzte Wege beschritten, obwohl sie in zahlreichen anderen politischen Sachfragen übereinstimmende Positionen vertreten haben. Auch hier wird sichtbar, in welcher hohen Masse die Einstellungen zur Gemeindeautonomie von der ideologischen "Links-Rechts-Polarisierung" unabhängig sind.

zweiten Weltkriegs eine Verlagerung vom nationalen Niveau auf infranationale (u.a. kommunale) Ebenen vollzogen habe, die parallel zur generellen Erhöhung der Staatsquote verlief (vgl. Sharpe 1988).

Während das generelle Wachstum öffentlicher Ausgaben seit 1975 stark abgenommen hat, hat diese Umlagerung auf niedrigeren Ebenen zumindest bis in die 80er Jahre hinein angehalten (vgl. Sharpe 1988).

In seiner Untersuchung über die Bundesrepublik Deutschland ist Grunow zum Ergebnis gelangt, dass das Gemeindepersonal zwischen 1960 und 1985 um jährlich ca. 2% angewachsen ist und damit eine erheblich stärkere Expansion als das Bundespersonal erfuhr (vgl. Grunow 1988: 102ff.). Im Vergleich zur Bundes- und Länderebene sind die kommunalen Verwaltungsrollen häufiger dadurch charakterisiert, dass sie als Teilzeitstellen angeboten werden und damit flexiblere und "frauengerechtere" Beschäftigungschancen bieten (Grunow 1988: ebenda).

In der Schweiz hat sich - analog zum Budgetwachstum - die grösste Beschäftigungsexpansion seit 1950 wiederum auf der Ebene der Kantone vollzogen, die insbesondere den stark anwachsenden, personalintensiven Bereichen des Bildungs- und Gesundheitswesens die Hauptlast tragen. Die Gemeinden haben ihren Prozentanteil immerhin halten können, obwohl so viele von ihnen viel zu klein sind, um überhaupt - geschweige denn in grösserem Umfang - vollamtliches Personal zu finanzieren (vgl. Ladner 1991: 195).

Momentan - und in absehbare Zukunft - trägt der kontinuierliche Personalabbau in grossen nationalen Anstalten und Institutionen (Militärdepartement, Post und Bundesbahn etc.) erheblich dazu bei, das *relative* Gewicht der Bundesebene zugunsten des Kantons- und Gemeindeniveaus zu verringern.

Aus organisationstheoretischer Sicht sind es vor allem zwei Gründe, die für diese zunehmende Verlagerung der öffentlichen Vollzugsorganisation auf subnationale Niveaus im allgemeinen und auf die kommunale Ebene im besonderen verantwortlich sind.

Eine *erste* Ursache besteht darin, dass auf der Ebene kleinformatiger lokaler Subsysteme am ehesten jene Bedingungen dichter Interaktion, Koordination und Sozialkontrolle bestehen, wie sie für den Aufbau leistungsfähiger (und gleichzeitig flexibler) Organisationsstrukturen notwendig sind (vgl. Geser 1994).

Dies gilt besonders dann, wenn aufgrund der Komplexität und Variabilität der anfallenden Aufgaben intensive Koordinationsprozesse und Kommunikationsabläufe nötig sind, wenn eine feine Adaptation des Vollzugsverhaltens an unterschiedliche individuelle oder lokale Situationsbedingungen und Bedürfnislagen erforderlich ist, und/oder wenn es gilt, kurzfristig

auf unerwartete und dringliche Problemfälle (z.B. Feuersbrünste oder Kriminaldelikte) zu reagieren.

So haben insbesondere die mit dem Phänomen der "Politikverflechtung" befassten Forschungen zum Ergebnis geführt, dass der Zentralstaat im Zuge der Expansion seiner eigenen Aktivitäten immer stärker

a) von Informationen über die Umwelt abhängig wird, die nur von peripheren Subsystemen, die direkt "mit der Realität in Fühlung sind" zur Verfügung gestellt werden können,

und

b) auf Aktionskapazitäten angewiesen ist, die nur innerhalb kleinformatiger Subsysteme realisiert werden können, weil es darauf ankommt, partikuläre lokale Problemlagen differenziert wahrzunehmen und auf unerwartete neue Ereignisse und Entwicklungen flexibel und speditiv zu reagieren (vgl. z.B. Scharpf et. al 1976; Wollmann 1986 u.a.).

In praktisch allen gesellschaftlichen Institutionen zeigt sich deshalb: *Je mehr "Organisation" gebildet wird und je leistungsfähiger sie ausgestaltet wird, desto eher wird ein sehr grosser Teil davon auf niedrige Ebenen verlagert.*

Im Bereich der *öffentlichen Sozialfürsorge* stellt man beispielsweise fest, dass die jüngsten Entwicklungen in der Drogenszene überhaupt nur den kommunalen Stellen - die direkte Berührung damit haben - bekannt sind und man aus diesem Grund die Gemeinden mit den notwendigen personellen und organisatorischen Mitteln ausstatten muss, um auf eigene Initiative tätig zu werden. Ebenso ist evident, dass die sozialen Problemlagen aufgrund der zunehmenden Individualisierung der Bedürfnisse, Biographieverläufe und Lebenssituationen immer verschiedenartiger und unvergleichbarer werden, so dass nur sehr dezentralisierte Fürsorgestellen in der Lage sind, "vor Ort" über die zu treffenden Massnahmen zu entscheiden (vgl. Geser 1991).

Im Lichte dieser Überlegungen wird beispielsweise der paradoxe Befund von Elander/Stig besser verständlich, dass Schweden im Zuge des Ausbaus seines völlig zentralstaatlich konzipierten und gesteuerten Wohlfahrtsstaats eine devolutive Entwicklung erfahren hat, die von einer immer stärkeren Inanspruchnahme der Gemeinden als Träger administrativer Vollzugsaktivitäten gekennzeichnet war (vgl. Elander/Stig 1991)¹. Charakteristischerweise hat Schweden in diesem Zusammenhang eine drastische, auf die Beseitigung strukturschwacher

¹ Noch weitergehend behaupten dieselben Autoren, dass der Erfolg des "Schwedischen Modells" nur auf der Basis eines bereits vorgängig existierenden (patriarchalischen) "Gemeindesozialismus" möglich geworden sei.

Kleingemeinden ausgerichtete Gebietsreform durchgeführt, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre anspruchsvollen wohlfahrtsstaatlichen Funktionen (z.B. im Bereich des sozialen Wohnungsbaus) zu erfüllen. Ähnliches gilt für Dänemark, wo die Gemeinden nicht weniger als 70 Prozent aller öffentlichen Ausgaben verwalten (vgl. Goldsmith 1992:11)

Ein zweiter, ebenfalls äusserst allgemeiner Grund für administrative Dezentralisierung entsteht aus ihrer Fähigkeit, als vermittelndes Bindeglied zwischen umfassenden Institutionen und dem Einzelindividuum zu wirken.

Grosse überlokale Sozialsysteme sind im allgemeinen nicht in der Lage, mit eigenen Mitteln dafür zu sorgen, dass ihre individuellen Mitglieder bereit sind, dem Zentrum ein hinreichendes Mass an Loyalität und Leistungsbereitschaft entgegenzubringen und seine Entscheidungen als legitim anzuerkennen. Vielmehr pflegen sie sich zumindest partiell auf die Integrations-, Motivierungs- und Legitimationskapazitäten ihrer Subeinheiten abzustützen - eine parasitäre Abhängigkeit, die mit zunehmendem Aktivitätsvolumen der Gesamtsysteme in der Regel sehr stark wächst.

Viele Bürger zahlen beispielsweise ihrem Staat nur deshalb bereitwillig Steuern, weil sie diesen Staat auf regionalem oder kommunalem Niveau als gut geordnetes Gemeinwesen erfahren, an dessen Gestaltung sie sich selber aktiv mitbeteiligen können. Je höher die geforderten Steuern (bzw. je problematischer die damit getätigten Ausgaben), desto mehr wird sich ein Staat von dieser "Basislegitimation" auf der Ebene der Regionen und Gemeinden abhängig machen, also von einem Integrationsfaktor, den er nicht selber planmässig erzeugen und aufrechterhalten kann.

In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die Argumentation von Prêteceille von Bedeutung, der im Falle von Frankreich die "Krise des Wohlfahrtsstaats" für die in der Regierungszeit von Mitterand vorangeschrittenen Dezentralisierungstendenzen verantwortlich macht.

Preteceille stellt fest, dass die traditionell-zentralistischen Strukturen während der ganzen Zeit, wo das generelle Wachstum der Wirtschaft und des Wohlfahrtsstaats angehalten hat, unangefochten aufrechterhalten blieben.

Der Zentralstaat konnte so die Legitimationsgewinne einheimsen, die mit der Gewährung von immer mehr wohlfahrtsstaatlichen Leistungen verbunden waren.

Die Rezessionsphase der 70er Jahre, die zu Stagnation, ja sogar Abbau sozialstaatlicher Leistungen nötigte, hat dann aus zwei Gründen eine Verlagerung administrativer Kompetenzen auf substaatliche Niveaus begünstigt:

1. Durch Delegation von Aufgaben z.B. im Sozialbereich konnte sich das nationale Zentrum von unerwünschten Zurechnungen der Verantwortlichkeit entlasten. Die fiskalischen Lasten ebenso wie die Zwänge zum Kürzen von Leistungen wurden verstärkt den Gemeinden zugeschoben, in der nicht unrealistischen Erwartung, dass diese dank ihrer

"Bürgernähe" besser als der Zentralstaat in der Lage seien, derart unpopuläre Massnahmen zu treffen (und dafür öffentliches Verständnis zu finden).

2. Mit der Verlagerung auf die Gemeinden war eine materielle Verbilligung der Vollzugsarbeit verbunden, weil es vermehrt möglich wurde, sie an ehrenamtlich tätige Personen zu übertragen (Preteceille 1988).

Drittens wäre wohl noch anzufügen, dass mit der Kommunalisierung von Verwaltungstätigkeiten meist ein "wohltuender" Verlust an öffentlicher Transparenz und Kontrollierbarkeit verbunden ist, weil sie sich dann grossenteils in der Informalität kleinformatiger sozialer Beziehungsnetzwerke vollziehen. Denn wenn es einerseits unvermeidlich ist, dass vergleichbare Fälle in verschiedenen Gemeinden höchst unterschiedlich (und in Kleingemeinden häufig mit einem eklatanten Mangel an Kompetenz) behandelt werden, werden solche Mängel meist dennoch nicht zu einem öffentlichen Problem, weil es angesichts ihrer geringen Sichtbarkeit schwierig ist, sie objektiv festzustellen.

Und selbst bei ihrer zweifelsfreien Feststellung würde sich kaum Bedeutsames ändern, weil der Zentralstaat nicht über hinreichende Kontrollmechanismen verfügt, um auf das operative Verhalten jeder einzelnen Gemeinde steuernd oder korrigierend Einfluss zu nehmen.

1.3 ZUNEHMENDE VERTIKALE EINBETTUNG IN ÜBERLOKALE BEZIEHUNGSFELDER UND INTERDEPENDENZEN

1.3.1 Einleitung

In der Gegenläufigkeit von rechtlicher Zentralisierung und organisatorischer Dezentralisierung zeigt sich eine sehr generelle Entwicklungstendenz moderner Staaten, die als "komplementäre Ausdifferenzierung der Systemebenen" bezeichnet werden kann.

Diese Komplementarität scheint darin zu bestehen, dass sich die umfassenderen Systemniveaus sich zunehmend auf die "weicheren" Funktionen der Rechtssetzung, Planung, Koordination, Beratung etc. spezialisieren, während die Bereitstellung der materiellen Realisationsapparaturen nach wie vor den dezentralen Kommunaleinheiten überlassen bleibt:

"Die Praxis scheint auch in der BRD die Vermutungen amerikanischer Forscher zu bestätigen, dass es in vielen Infrastrukturbereichen nicht erforderlich ist, die Produktion des Kollektivgutes übergemeindlich zu erstellen, sondern dass es genügt, wenn die Versorgungskonzeption (Software) übergemeindlich normiert wird. So hat z.B. der Umlandverband Frankfurt darauf verzichtet, die Abwasserkläranlagen, Wasserbeschaffungsanlagen und Freizeitanlagen selbst zu verwalten, sondern entwickelte dafür übergemeindliche Handlungskonzepte und beschränkt sich auf Beratungs- und Clearingsfunktionen (Fürst 1991:96).

Im Lichte dieser theoretischen Argumentation wäre es völlig abwegig, in der zunehmenden "Aufrüstung" der Gemeinden mit öffentlichen Betriebsstätten, Entsorgungsanlagen, Feuerwehrgeräten oder Schullehrmitteln Anzeichen für eine neue Stärkung der Gemeindeautonomie zu erblicken.

Vielmehr ist zu beachten, wie sehr diese ins Auge springenden *lokalen* Personalbestände, Organisationsstrukturen und technischen Gerätschaften einer immer dichter werdenden Einbettung in weniger auffällige *überlokale* Steuerungen und Einflussverhältnisse unterliegen, zu denen neben formellen staatlichen Legislationen, Verordnungen und Weisungen auch kaum sichtbare informelle Interventionen, Konsultationen und Diffusionsvorgänge (aus dem nationalen und internationalen Raum) gehören.¹

Mit dem Konzept der "Politikverflechtung" wird der Regularität Rechnung getragen, dass immer mehr Vollzugsprozesse den Charakter vielschichtiger Prozesse tragen, an deren Initiie-

¹ Eine durchaus parallele Entwicklung vollzieht sich momentan im internationalen System, wo das Anwachsen nationalstaatlich kontrollierter Organisationsstrukturen und materieller Gerätschaften (z.B. Waffenbestände) auch nicht darüber hinwegtäuschen sollte, dass sich die Staaten tendenziell immer stärker in "internationale Regime" einfügen, die Entscheidungen internationaler Gerichtshöfe respektieren und sich von fluiden Kommunikationsvorgängen und Deklarationen internationaler Organisationen beeinflussen lassen (vgl. Geser 1993; Ruloff 1989).

rung, Strukturierung, Planung, Finanzierung u.a. sich mehrere Ebenen des Staates (bzw. mehrere Gemeinden im Rahmen von "Zweckverbänden" oder anderen Assoziierungsformen) mitbeteiligen (vgl. z.B. Scharpf et. al 1976, Cigler 1990: 47ff.) . Demgegenüber sind nur noch sehr wenige Bereiche (z.B. gewisse kulturelle Aktivitäten oder Vermögenstransaktionen) übrig geblieben, in denen die Gemeinde völlig unabhängig von formalen Regeln und Weisungen überlokaler Ebenen handelt (vgl. Moor 1987).

In operationalen Termini dürfte sich diese Entwicklung darin zeigen, dass Beamte und Behördemitglieder häufiger mit Rollenträgern oder Amtsstellen in anderen Gemeinden oder auf Kantonsebene Kontakte pflegen und kooperieren, Verhandlungen führen oder gemeinsame Vorgehensweisen konzipieren.

Vieles spricht dafür, dass Gemeinden mit gut ausgebauter Berufsverwaltung (bzw. vollamtlichem Gemeindepräsidenten) eine höhere externe Interaktionskapazität als reine Milizgemeinden aufweisen und deshalb - ceteris paribus - stärker dazu neigen, sich nicht bloss formal, sondern auf der Ebene intensiver faktischer Interaktion in derartige Zusammenhänge zu integrieren.

Aus verschiedenen Gründen sehen sich Gemeinden auch genötigt, ihre politisch-administrative Binnenorganisation stärker aneinander anzugleichen und bei der Behandlung derselben Probleme in identischer Weise zu verfahren. Beispielsweise wirkt der Kanton homogenisierend, indem er im Gemeindegesetz spezifischere Festlegungen über die kommunale Binnenorganisation trifft (vgl. z.B. Geser 1981: 274ff.) oder die Kommunen zur Einhaltung standardisierter Finanzplanungs- und Buchführungsusancen verpflichtet. Und seitens der Öffentlichkeit wächst die Einsicht, dass ungleiche Auslegungs- und Anwendungspraktiken derselben Gesetze nicht zur lobenswerten Vielfalt des Schweizerischen Föderalismus beitragen, sondern nach Möglichkeit eliminiert werden sollten.

Schliesslich finden in bisher unbekanntem Ausmass Diffusionsprozesse von modellhaften Organisationsformen statt, die auch ohne Intervention überlokaler Autoritäten zu einer faktischen Angleichung kommunaler Behörden- und Verwaltungsstrukturen führen: z.B. wenn es "modisch" wird, überall einen "Energieberater" oder eine "Frauenanlaufstelle" zu etablieren, die Kompetenzen der Bürgerversammlung zurückzubinden oder dem Gemeindeschreiber Ombudsmann-Funktionen zuzuweisen.

Die folgenden Ausführungen über Wandlungen in der kommunalen Finanz-, Verkehrs- und Umweltpolitik sollen exemplarisch vorführen, auf welche komplexe - und teilweise widersprüchliche - Weise sich die Stellung der Gemeinden als Folge ihrer zunehmenden Integration in überlokale Systemzusammenhänge verändert.

1.3.2 Wachsende überlokale Einbindung der kommunalen Finanzausgaben

Der Spielraum der Schweizer Gemeinden für die Budgetgestaltung ist infolge des zunehmenden Gewichts gesetzlich fixierter Ausgabenposten immer enger geworden.

Mindestens 80% des Budgets einer typischen Gemeinde sind heute "gebundene Ausgaben", die aufgrund überlokaler Bestimmungen von Bund, Kanton oder Zweckverbänden getätigt werden müssen (vgl. Bischof 1994: 7). Infolge des Ausbaus der Bildungs- und Wohlfahrts-einrichtungen sind die kommunalen Ausgaben besonders stark von demographischen Gegebenheiten wie der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig geworden.

So werden die Bildungsausgaben (infolge der kantonalen Festlegungen der Klassengrösse und Lehrerbesoldungen) ziemlich unmittelbar durch die Zahl der schulpflichtigen Kinder bestimmt, und die Sozialausgaben - als zweitgrösste Ausgabenkategorie- werden in erster Linie durch die Zahl der Rentner (als Empfänger von Ergänzungsleistungen zur AHV, Beihilfen, SPITEX-Leistungen etc.) determiniert.¹

Vor allem die kleineren Gemeinden erfahren das Problem, dass den rigide vorprogrammierten Ausgaben relativ unstarke - z.B. durch den Wegzug eines einzigen "guten Steuerzahlers" merklich beeinflusste - Einnahmen gegenüberstehen. Deshalb sind sie besonders stark auf ein gut ausgebautes kantonales Finanzausgleichssystem angewiesen.²

Angesichts ihrer schwierigen Budgetsituation haben sich viele Kantone in den letzten Jahren gezwungen gesehen, die Gemeinden stärker zu finanziellen Leistungen heranzuziehen. Häufig vollziehen sich solche Umlagerungen nun aber in Bereichen, wo derselbe Kanton den Gemeinden rigide Ausgabenvorschriften auferlegt: z.B. wenn er sie zwingt, einen höheren Prozentanteil der AHV-Ergänzungsleistungen oder der Lehrerbesoldungskosten zu übernehmen.³

Das Dilemma der überlokalen Instanzen in Zeiten knapper Finanzmittel besteht also darin, dass sie einerseits das Ausgabengebare der Gemeinden nach wie vor stark normieren möchten, andererseits aber weniger bereit sind, die Gemeinden dementsprechend zu subventionieren.

¹ vgl. "Neues Modell für den Finanzausgleich im Kanton" (Neue Zürcher Zeitung, 18.11.1992: 53).

² Dementsprechend ist es für kleine Gemeinden besonders bedeutsam, ob sie einem wohlhabenden oder relativ armen Kanton angehören. So braucht beispielsweise die Gemeinde Menzingen (ZG) praktisch keine Auswirkungen ihrer geringen endogenen Steuerkraft zu verspüren, da sie über den kantonalen Finanzausgleich mehr Geld als von den eigenen Steuerzahlern erhält.²

³ vgl. "Bürgerliche Gemeindepolitiker wehren sich gegen das Sparpaket "Effort" (Tages Anzeiger 12.12.1995: 19).

Als Folge davon erfahren die Gemeinden einen besonders schmerzhaften Eingriff in ihre finanzielle Autonomie, weil sie gezwungen sind, die Mehrausgaben durch entsprechende Einsparungen in anderen, "freiwilligen" Aufgabenbereichen zu kompensieren.

Natürlich trifft dies vor allem die ärmeren Gemeinden, die aufgrund ihrer frugalen Ausgabenpolitik praktisch keinen Spielraum für derartige Umlagerungen besitzen.

Konsistenter wäre es, den Gemeinden in jenen Bereichen, in denen sie mehr zahlen müssen, auch wieder mehr Autonomie zuzugestehen, um ihnen die Chance zu geben, in eigener Regie Einsparungen vorzunehmen. Dann aber müsste Abschied genommen werden vom Ziel, im gesamten Kanton beispielsweise einheitliche Besoldungsverhältnisse oder homogene Fürsor geleistungen zu realisieren.

Im Vergleich zur überaus starken Einbindung in die Kantons- und Bundesebene sind restrin gierende Einflüsse des *internationalen Rechts* auf die Gemeindefinanzen bisher eher punk tuell und unbedeutend geblieben.

So mussten die Waadtländer Zivilstandsbeamten bei Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht (BGIPR) hohe Einkommenseinbussen in Kauf nehmen, weil das Gesetz verbietet, bei standesamtliche Trauungen von Ausländern zusätzliche Gebüh ren zu verlangen.¹

Am Beispiel der überlokalen Einbindung der Gemeindefinanzen lässt sich nun aber sehr gut die von Scharpf et. al vertretene These illustrieren, dass vertikale Politikverflechtungen kei neswegs nur Verluste an Autonomie zur Folge haben, sondern durchaus auch neue Autono miechancen eröffnen.

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Kanton und Bund kommunale Projekte subventionie ren und die Gemeinden dadurch in die Lage versetzen, mit einer eigenen "Startsumme" eventuell ein Mehrfaches an überlokalen Finanzmitteln für ihre Zwecke zu mobilisieren (und zumindest partiell selbständig zu verwalten).

Wenn eine Gemeinde beispielsweise Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose durchführt, kann sie mit relativ wenig Eigenmitteln erhebliche Kantons- und Bundeszuwendungen auslö sen und in doppelter Weise für ihre Bedürfnisse nutzbar machen:

- a) indem sie Fürsorgemittel zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen einspart (bzw. gar von den so beschäftigten Einkommenssteuern bezieht);
- b) indem sie Arbeiten verrichten lässt, die für die Gemeinde Nutzen bringen.²

¹ vgl. "Traktandum" 11, 4, 1992: 17.

² So z.B. im Falle von Münchenstein BL: "Mit Unterstützung der Arbeitslosenkassen von Bund und Kanton wurden in Münchenstein bisher 17 Programme durchgeführt. Die Palette reicht von der

So waren fünf kooperierende Gemeinden des rechten Zürichseeufers 1995 in der Lage, durch einen bescheidenen Mitteleinsatz von Fr. 62'000 den zwanzigfachen (!) Betrag an Kantons- und Bundessubventionen (Fr. 1.37 Mio) auszulösen. Das Arrangement war umso lukrativer, als die Administration der Arbeitsprogramme von den Landeskirchen übernommen wurde.¹

Es ist offensichtlich, dass häufig nur grössere Gemeinden über die nötige Planungs- und Organisationsfähigkeit zur alleinigen Konzipierung und operativen Durchführung derartiger Programme verfügen.

Kleingemeinden können diese attraktiven Ressourcen meist nur in enger interkommunaler Kooperation erschliessen d.h., sie müssen auf der einen Seite Autonomie opfern, um auf der anderen Seite mehr finanzielle Handlungsspielräume zu gewinnen.

1.3.3 Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs hat sich in den letzten 30 Jahren sowohl in baulicher wie betrieblicher Hinsicht ein spektakulärer Expansionsprozess vollzogen. So hat sich der Prozentsatz der Berufspendler, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln (anstatt mit dem eigenen Auto oder Motorrad) zur täglichen Arbeit fahren, in praktisch allen Agglomerationen der Schweiz seit 1980 signifikant erhöht. Gleichzeitig haben attraktivere regionale Verkehrsangebote dazu beigetragen, den geographischen Berufspendlerradius erheblich zu erweitern: mit der Folge, dass auch bisher isolierte Landgemeinden in den Agglomerationsverkehr einbezogen wurden.²

Im Zuge dieses Leistungsausbaus sind bis heute mehr als 20 besonders komplexe interorganisationelle "Verbundsysteme" entstanden, an denen neben Gemeinden und Kantonen typischerweise auch Bundesregiebetriebe (SBB, PTT), sowie gemischtwirtschaftliche und private Unternehmungen mitbeteiligt sind. In der Region Solothurn beispielsweise sind nicht weniger 65 Gemeinden und in der Agglomeration Zürich gar sechs Kantone in derartige Strukturen integriert.³

Solche Verbundorganisationen müssen als neue politisch-administrative Akteure "sui generis" betrachtet werden, die sich quer zur klassischen Territorialstruktur unseres Staates konstituie-

Entsorgung einer Mülldeponie über Schulmöbel-Reparaturen bis hin zur Erstellung eines Wasseranschluss-Katasters für die Ortsfeuerwehr" (vgl. "Traktandum" 12, 7, 1993: 12).

¹ Allerdings muss das Arbeitsamt dann überwachen, dass diese subventionierten Arbeitslosen nicht zur Erfüllung "ordentlicher Gemeindeaufgaben" missbraucht werden (vgl. "Beschäftigungsprogramm für Arbeitslose", Zürichsee-Zeitung 1.2.1995: 21).

² vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr.2: 15.

³ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr.4: 14.

ren und aufgrund ihrer Vereinigung von öffentlichen und privaten Instanzen eine zwischen Verwaltungs- und Privatrecht schwebende juristische Hybridstellung einnehmen.

Für die Gemeinden stellt sich zunehmend das Problem, ihre Interessen in diesen Verbänden (bzw. ihnen gegenüber) wirkungsvoll zur Geltung zu bringen, um ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen eigenen Finanzleistungen und örtlichem Verkehrsangebot zu realisieren.

Derartige überlokale Interessenseinbindungen sorgen dafür, dass Gemeinden in früher nicht bekanntem Masse gezwungen sind, einerseits miteinander zu einem *Modus Vivendi* zu gelangen und andererseits auch in Konkurrenz zueinander ein möglichst erfolgreiches Lobbying zu betreiben.¹

Dies kontrastiert mit der traditionellen früheren Situation, wo die Gemeinden separat mit dem Kanton Umgang hatten und im übrigen auf ihre eigenen Angelegenheiten bezogen waren.

In ähnlicher Weise müssen sie sich beispielsweise mit der PTT auseinandersetzen, wenn die Schliessung der lokalen Poststelle droht, oder mit der SBB im Hinblick auf den Neubau des örtlichen Bahnhofs ein Einvernehmen erzielen.

Dies geschieht in Verhandlungsprozessen, die *politisch* relativ weitab von demokratischer Bürgermitsprache stattfinden und sich *rechtlich* in einem eher unnormierten Raum vollziehen, weil die Gemeinde meist keine formell festgelegte Ansprüche (auf Anhörung, Mitsprache u.a.) geltend machen kann. So wird es für die Gemeinden wichtig, Exekutivmitglieder zu wählen, die sich einerseits als durchsetzungsfähige Verhandler bewähren und andererseits gegenüber den Meinungen und Forderungen der Bürger innerhalb ihrer Gemeinde ein offenes Ohr besitzen.

Generell liegt das Interesse der Gemeinde darin, der überlokalen Handlungslogik dieser grossen Organisationen ihre lokalen Anliegen gegenüberzustellen: etwa das Interesse, dass eine Poststelle selbst bei völlig fehlender Rentabilität aufrechterhalten bleibt oder dass bei der Erstellung von Bauten auf das lokale Ortsbild Rücksicht genommen wird.

In den Verhandlungen mit diesen potenten Organisationen befinden sich vor allem kleinere Gemeinden in einer grundsätzlich schwachen, rechtlich ungesicherten) Situation. Dementsprechend hängen die Erfolge davon ab, dass die Gemeinde diesen Unternehmen Vergünstigungen anbietet oder gar die anfallenden Bau- und Betriebskosten selber übernimmt. So sich z.B. die Gemeinde Altendorf (SZ) bereit erklärt, die Hälfte des Lohnes ihrer Stationsbeamten

¹ vgl. "Gemeinden empfinden ob dem Kostenverteiler zwiespältige Gefühle" (Berner Zeitung, 25.3.1995: 25).

zu berappen, um die SBB von der Absicht abzubringen, den örtlichen Bahnhof zu einer unbedienten Haltestelle zu "degradieren".¹

Ähnliches Neuland haben die Behörden von Ramlingen (BL) beschritten, indem sie 1993 von der PTT die Konzession erwirkten, in eigener Regie eine Poststelle zu führen - verbunden mit der Verpflichtung, selber ein Postlokal zu stellen und für das entsprechende Personal zu sorgen.²

Derartige Beispiele machen deutlich, dass intensivere Beziehungen zu überlokalen Politikerebenen und Institutionen mannigfache neue Handlungsspielräume und Einflusschancen mit sich führen, deren Ausnützung allerdings stark von den Ressourcen der Gemeinde und vom taktischen Geschick ihrer Behördevertreter abhängig bleibt.

Paradoxe Weise kann gerade die zunehmende Zahl und Potenz solcher überlokaler Akteure zur Folge haben, dass die Gemeinden auf dem für sie neuen "ausserpolitischen Parkett" zunehmende Autonomiechancen gewinnen. Beispielsweise können sie ihre Abhängigkeit von kantonalen Subventionszahlungen (und damit verbundenen Auflagen und Kontrollen) reduzieren, wenn sie Zugang zu Bundesmitteln oder - z.B. nach einem EU-Beitritt - gar zu übernationalen Geldtöpfen gewinnen.³

1.3.4 Umwelt- und Heimatschutz

Eine eminente *politische* Problematik entsteht für die Gemeinden heute daraus, dass sich unter ihren angestammten Kompetenzen ausgerechnet einige Sachbereiche befinden, von denen man heute stärker als früher der Meinung ist, dass die Entscheidungen nicht so sehr unter der Perspektive direkt Betroffener, sondern im Lichte allgemeinerer Wertgesichtspunkte getroffen werden sollen.

In besonderem Masse gilt dies für Fragen des Heimat- und Naturschutzes, wo den Gemeinden sehr viel stärker als früher zugemutet wird, sich als verantwortliche Bewahrer allgemein hochgeschätzter Güter zu verstehen.

¹ vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 1: 17.

² vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 7: 20.

³ Wie eine reiche Historie zeigt, hängt der Autonomiestatus der Gemeinden immer davon ab, dass die überlokalen Instanzen nicht eine einheitliche Front bilden, sondern in einem eher kompetitiven oder konfliktiven Verhältnis zueinander stehen. So hat beispielsweise auch die Autonomie der mittelalterlichen Städte nicht zuletzt darauf beruht, dass es ihnen gelungen ist, die Feudalherrschaften Papst und Kaiser gegeneinander auszuspielen (vgl. z.B. Clark 1974).

Die Abwägung, ob ein historisches Wohnhaus vor Abbruch geschützt werden soll, stellt heute eine extrem komplexe Entscheidung dar, die nicht bloss unter Berücksichtigung der Rechtslage sondern unter Zuhilfenahme verschiedenster Erwägungen (architektonische "Bedeutung", Vergleich mit anderen, ähnlichen Bauten, heutiger Zeitgeist usw.) getroffen werden kann.

Auch die Erhaltung eines Biotops oder Freihaltung einer bevorzugten Aussichtslage werden in wachsendem Masse als Gegenstände des öffentlichen Interesses betrachtet, über die nach allgemeiner Ansicht nicht (bzw. nicht vorrangig) aus der engen Perspektive unmittelbarer "Anstösser" entschieden werden sollte.

In der Umweltschutzgesetzgebung wird solchen Mitentscheidungsansprüchen Aussenstehender beispielsweise immer stärker durch das sogenannte "Verbandsbeschwerderecht" Rechnung getragen, das neben den aus subjektiver Betroffenheit zur Klage legitimierten Anstössern auch überlokalen Natur- und Heimatschutzverbände in die Lage versetzt, den Rechtsweg zu beschreiten.

Solche Interessen der Allgemeinheit treten immer deutlich in ein Spannungsverhältnis zu den Interessen der von Bauten unmittelbar betroffenen Einwohner, die vielleicht bestrebt sind, ihr Land möglichst gewinnbringend zu verkaufen oder (vor allem wenn sie - wie die Bezirke - Steuerautonomie besitzen) durch Erweiterung von Industriezonen mehr Steuereinnahmen zu sichern.

Bei grösseren Privatüberbauungen oder öffentlichen Projekten entsteht oft lange andauernde Unsicherheit, weil abgewartet werden muss, ob kantonale (bzw. gar nationale) Umweltschutzverbände oder Heimatschutzkommissionen Einsprache erheben oder ob sie irgendeine kantonale "Verträglichkeitsprüfung" erfolgreich bestehen.

Über kantonale Kommissionen oder landesweite Verbände sind heute die städtischen Mittelschichtbevölkerungen bestrebt, sich ein für Sonntagswanderungen und andere "umweltkonsumierende" Freizeitaktivitäten angenehmes Umland zu erhalten, traditionellen Landkommunen oder Kleinstädten das Cachet eines Freilichtmuseums (ohne Eintrittsgebühr) zuzuweisen und darüber hinaus auch viel allgemeinere idealistische Konservierungsinteressen (z.B. des Artenschutzes und der Denkmalpflege) durchzusetzen.

So hat beispielsweise der Aargauer Bund für Naturschutz bei der Kantonsregierung durchgesetzt, dass die Gemeinden für das Teeren jedes Flurweges um eine kantonale Bewilligung nachsuchen müssen.¹

Auch bei Neubau- und Umbauprojekten sind solche Verbände zunehmend bestrebt, dem partikulären Denken lokaler Bauherren und Gemeindebehörden mittels Einsprachen ihre generel-

¹ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 1: 20.

leren Wertungen und Beurteilungen entgegensetzen. Zunehmend werden sie deshalb als "Störefriede" wahrgenommen, die den ohnehin komplexen Baubewilligungsprozess zusätzlich verzögern und mit ökonomisch schwerwiegenden Risiken belasten.¹

Konflikte sind vorprogrammiert, insofern die Gemeinde es ungerecht findet, selber die vollen Kosten für solche, im Lichte überlokaler Interessen vorgenommenen Schutzbemühungen zu tragen. So vermag eine Bündner oder Walliser Gemeinde nur mit Mühe zu akzeptieren, dass die ganze Schweiz an der Entwicklung ihres Ortsbild Anteil (und an Verschandelungen entsprechenden Anstoss) nimmt, während diese selben Gemeinden und Regionen in der Vergangenheit niemals den Wunsch und die Gelegenheit hatten, auf vielleicht viel krassere Umweltzerstörungen früh entwickelter Mittellandgemeinden Einfluss zu nehmen.

Immer häufiger wird in Zukunft wohl der Fall eintreten, dass man Gemeinden dafür bezahlen muss, dass sie die Entwicklungs- und Wachstumshemmnisse (und übrigen Kosten) hinnehmen, die mit der Bewahrung ihrer Natur und Bausubstanz verbunden ist.

Generell nimmt vor allem im Bau- und Planungsbereich die Häufigkeit von Entscheidungen zu, in denen überlokale und lokale Interessensgesichtspunkte in Konflikt zueinander treten.

Eine typische Konfliktlage besteht zum Beispiel darin, dass der Kanton im Interesse des ungehinderten überlokalen Verkehrs einen "maximalistischen" Ausbau gewisser Strassen durchsetzen möchte, während die dadurch betroffene Gemeinde für eine "minimale" Lösung plädiert, weil sie möglichst wenig zusätzliches Land opfern will und weil sie zusätzlichen Verkehr sowie eine Zunahme an Lärm und Fahrgeschwindigkeit befürchtet.

Umgekehrt beschweren sich ländliche, struktur- und finanzschwach gebliebene Gemeinden über eine ungerechtfertigte "Ballenbergisierung", wenn sie im kantonalen Richtplan nicht als Entwicklungsgebiete vorgesehen sind.²

Auch dort, wo sie weder rechtliche Zwangsmittel noch finanzielle Lenkungsmaßnahmen (Subventionen) zur Verfügung haben, kann es den überlokalen Instanzen gelingen, auf das Verhalten der Gemeinden zumindest im orientierenden und motivierenden Sinne Einfluss zu nehmen.

Ein Beispiel dafür bietet der Kanton Zürich, wo Amtsstellen der Kantonalverwaltung in Kooperation mit Naturschutzverbänden die Gemeindebehörden durch Kursangebote, Orientierungsveranstaltungen oder schriftliche Anleitungen beispielsweise dazu anregen, in Koope-

¹ vgl. "Zwischen Deregulierung und baulicher Qualität" (Tages Anzeiger 8.4.1995: 17).

² So z.B. die Freiämter Gemeinden im Kanton Aargau (vgl. "Aargau will Zentren stärken - jetzt stieben die Funken", Tages Anzeiger 17.2.1995: 11).

ration mit ihrer Bevölkerung wertvolle Biotope zu regenerieren oder eine ökologisch optimale Heckenpflege und Obstbaumbepflanzung zu betreiben.¹

Durch derartige - wahrhaft "subsidiäre" - Hilfestellungen mag es in einem gewissen Umfang gelingen, auf nationaler oder gar internationaler Ebene erarbeitete Naturschutzkonzepte in den Gemeinden zur Geltung zu bringen, ohne dass eine formelle Einschränkung der kommunalen Autonomie erforderlich wäre.

Dabei ist zu vermuten, dass die privaten Verbände ihre Wertgesichtspunkte und Expertisen vor allem in den kleineren Kantonen gut zum Tragen bringen können, während sie in den grösseren genötigt sind, ihren Einfluss mit gut dotierten kantonalen Verwaltungsstellen oder professionell besetzten kantonalen Kommissionen zu teilen.

1.3.5 "Politische Planung" als neue Quelle kommunaler Autonomie und intrakommunaler Politisierung

In der Theorie der "Politikverflechtung" wird postuliert, dass vor allem aus der Zunahme staatlicher Planungsaktivitäten auf kommunaler Ebene neue Entscheidungsfelder und autonome Handlungsspielräume entstehen, die zu einem erhöhten "Politisierungsgrad" in der Gemeinde beitragen können.

Die Gründe dafür liegen darin, dass

1. jede Art von staatlicher Planung eine Erweiterung des Gesamtvolumens aller Fragen mit sich bringt, die überhaupt Gegenstand politischer Entscheidungen sind (indem z.B. bereits in der Gegenwart über zukünftige Aktivitäten entschieden wird);
2. normalerweise nur ein kleiner Teil dieser zusätzlichen Entscheidungen von den zentralstaatlichen Instanzen getroffen werden kann, weil diese nicht über die erforderliche Information verfügen (vgl. z.B. Häussermann 1991; Holtmann 1991). Diese Delegation auf infrastaatlichen Ebenen ist umso zwingender, je mehr es bei der Realisierung der Planungen nötig ist, auf partikuläre lokale Gegebenheiten (und Empfindlichkeiten der Bevölkerung) Rücksicht zu nehmen (vgl. Wollmann 1986).

Mit anderen Worten: während der Staat bei der Zentralisierung klassischer Verwaltungstätigkeiten die Autonomie der Gemeinden *einschränkt*, indem er sie zur exakten Ausführung konkreter Regeln und Weisungen zwingt, kann er sie im Zuge zentraler Planungen umgekehrt

¹ vgl. "Neuer Schwung in den Naturschutz")Tages Anzeiger, 7. April 1995: 25).

erweitern, indem er die Gemeinden zur Produktion zusätzlicher eigenständiger Entscheidungen in Bereichen nötigt, in denen sie bisher vielleicht überhaupt nicht tätig waren.

Ein gutes Illustrationsbeispiel dafür bietet die Raumplanung, wo die Gemeinden von Kanton und Bund zur Erarbeitung von Bodennutzungs-, Überbauungs- und Grünraumplanungen aufgefordert wurden und dadurch genötigt waren, ihre internen Fähigkeiten zur politischen Diskussion und Konsensfindung auf neue Belastungsproben zu stellen.

Vor allem die Zonenplanung hat vielerorts eine wahre Pandora'sche Büchse von politischen Kontroversen eröffnet, weil die Gemeinden mit der Kompetenz zur Zonenausscheidung ein - mit dem Recht auf Einkommensbesteuerung vergleichbares - Interventionsinstrument gewonnen haben, um tiefgreifend auf die Vermögensverhältnisse ihrer Bürger Einfluss zu nehmen.

Generell erhalten die politischen Gemeindeorgane durch die überlokalen Rahmengesetzgebungen Flankenschutz, mit dessen Hilfe es ihnen gelingt,

- öffentlichen Allgemeininteressen gegenüber partikulären Privatinteressen stärkere Nachachtung zu verschaffen;
- innerhalb eines durch klare "Leitplanken" gesicherten Spielraums ungehindert ihre eigenen konkreten Vollzugsmassnahmen zu treffen.¹

So unterliegen die Gemeinden gleichläufig mit dem Ausbau zentralstaatlicher Planungen und Programme einer wachsenden "induzierten Politisierung": z.B. wenn sie dazu aufgefordert werden, in bestimmten Bereichen planend und ordnend tätig zu werden, oder wenn ihnen Vollzugskompetenzen zugeordnet werden, die einen relativ hohen Ermessensspielraum beinhalten.

In diesem Sinne haben z.B. Haldemann et. al. in ihrer Vergleichsstudie über die Umwelt- und Verkehrspolitik in den Agglomerationen Lausanne und Zürich festgestellt, dass die unbestrittene Zentralisierung des Umweltschutzrechts bei Bund und Kantonen keineswegs von einer generellen Abnahme der Gemeindeautonomie begleitet war, da den Gemeinden dank neuer Massnahmen und Programme und dank der stärkeren Dezentralisierung des Vollzugspersonals gewisse zusätzliche Gestaltungsspielräume zugewachsen sind.

¹ In diesem Sinne erlassen Gemeinden beispielsweise "Grünraumplanungen", indem sie selbständig festlegen, welche Territorien dafür freigehalten werden sollen und welche Arten der Grüngestaltung (Hecken, Hochstamm-bäume, Magerwiesen u.a.) mit welchen öffentlichen Beiträgen bedacht werden sollen (so z.B. in Frauenfeld: vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 6: 20).

1.3.6 Der Wechsel von passiv-defensiven zu aktiv-offensiven Strategien kommunaler Selbstbehauptung

Generell scheint die zunehmende vertikale Verflechtung mit überlokalen Ebenen zu bewirken, dass die Gemeinden keineswegs bloss als administrative Vollzugsorgane, sondern auch als "echte" politische Entscheidungsakteure immer mehr in die umfassenderen Zusammenhänge staatlichen Handelns einbezogen werden: so dass ihre Abhängigkeiten und Autonomie-spielräume gleichsinnig zunehmen und es immer unmöglicher wird, zwischen "grosser Politik" und "reiner Gemeindepolitik" säuberlich zu unterscheiden.

Dies impliziert vor allem, dass die Gemeinden nicht nur als Träger zuverlässiger und kompetenter Verwaltungsorganisation, sondern auch in zwei anderen Hinsichten zunehmend gefordert werden:

1. als politische Gemeinwesen, die in der Lage sind, in einer immer grösseren Spannweite kontroverser politischer Fragen interne öffentliche Diskussionen stattfinden zu lassen und allgemeine akzeptierte verbindliche Entscheidungen zu treffen;
2. als Akteure, die fähig sind in den immer komplexeren überlokalen Beziehungsfeldern zu agieren und - sei es durch Ausspielen von Machtressourcen, Überzeugungskraft oder taktisches Geschick - ihre Interessen zur Geltung zu bringen.

Mit anderen Worten: die Autonomiestellung von Gemeinden bemisst sich heute immer weniger an ihrem Vermögen, sich rein *defensiv* gegen Interventionen überlokaler Akteure zur Wehr zu setzen, sondern immer mehr an ihrer Kapazität, sich *offensiv* (d.h. durch intensive Partizipation) in der Beziehung zu solchen Akteuren zu behaupten.¹

Dieser Wechsel von passiven zu aktiveren Strategien kommunaler Selbstbehauptung hat allerdings zur Folge, dass die Gemeinden ihre Einflussstellung nicht mehr formell gesichert haben, sondern sie einem komplexen und unberechenbaren Kräftefeld verschiedener Faktoren (z.B. dem "Durchsetzungsvermögen" ihrer Behördemitglieder oder dem "Entgegenkommen" überlokaler Entscheidungsträger) überantworten müssen.

¹ In analoger Weise liesse sich von den Mitgliedstaaten der EU sagen, dass sie durch Partizipation auf supranationaler Ebene wettmachen (oder sogar überkompensieren) können, was ihnen an originärer "Souveränität" abhanden gekommen ist. Auch hier bewirkt dieser Wechsel von defensiven zu offensiven Selbstbehauptungsstrategien, dass prozessuale Faktoren der Taktik und Persuasion, aber auch zugeschriebene Machtfaktoren der Staaten, an Bedeutung gewinnen.

Im Zuge dieser Entwicklung können sich vor allem die kleineren Gemeinden zur verstärkten Bündelung ihrer Kräfte und zur Ausgestaltung spezieller Strategien und Organen "kommunaler Aussenpolitik" gezwungen sehen, um auf überlokaler Ebene mit mehr Kompetenz und Wirksamkeit zu agieren.

So stellt man momentan in verschiedenen Kantonen die Gründung neuer oder die Reaktivierung bestehender Gemeindevereine fest, die alle primär das Ziel haben, im vertikalen Verflechtungsgefüge öffentlicher Rechtssetzung, Organisation und Finanzen den kommunalen Interessen und Forderungen mehr Nachachtung zu verschaffen.

So ist es beispielsweise dem Luzernischen Gemeindeammännerverband 1994 gelungen, 106 von 107 in Gemeinden in die Aktion "Luzerner Gemeinden mit Zukunft" einzubeziehen, die das Ziel hat, die kommunale Autonomie kollektiv gegen den wachsenden kantonalen Zentralismus zu verteidigen.¹

Im selben Kanton haben sich bereits zwei Jahre zuvor acht Gemeinden zur "Regionalkonferenz Umweltschutz" zusammengeschlossen, um gegenüber dem Kanton als "gewichtigerer Gesprächspartner" aufzutreten.²

Im Kanton Basel-Land hat der Verband der Gemeindepräsidenten Vorschläge erarbeitet, um die zentralistische Struktur des Kantons aufzulockern und den Gemeinden wieder vermehrt Autonomie zurückzugeben.³

Die Bernischen Gemeinden haben an ihrer Verbandstagung 1993 eine Resolution verabschiedet, indem sie vom Kanton fordern, stärker in den Meinungsbildungsprozess zur Sanierung der Kantonsfinanzen einbezogen zu werden.⁴

Im Herbst 1994 haben sie mit grossem Erfolg gegen einen Sparplan des Kantons, der verschiedene Kostenabwälzungen auf die kommunale Ebene vorgesehen hat, opponiert; denn auf ihr Betreiben hin wurden die meisten Vorhaben, die ihnen erhebliche finanzielle Mehrbelastungen gebracht hätten, aus dem Konzept gestrichen.⁵

Eine besondere Problematik stellt sich bei den Städten, die in besonderer Weise disponiert sind, ihre inneren politisch-administrativen Aktivitäten sehr eng mit überlokalen Ebenen zu verknüpfen.

Anders als die zahlreichen Kleingemeinden sind die grossen Städte potente Akteure im schweizerischen politischen System, die einerseits über viele Ressourcen verfügen, anderer-

¹ vgl. Bischof, Kurt "Handeln statt Jammern" (Traktandum-Magazin 3/1994: 7).

² vgl. "Traktandum" 11, 3, 1992: 19.

³ vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 3: 19.

⁴ vgl. "Traktandum" 12, 3, 1993: 19.

⁵ vgl. "Sparpaket trifft Gemeinden und Personal" (Berner Zeitung 14.10.1994: 29).

seits aber auch sehr wichtige gesellschaftliche Probleme (Drogensucht, neue Armut, Luftverschmutzung, Verkehrsprobleme, Kriminalität) zu bewältigen haben.

Die Lösung dieser gesamtgesellschaftlich relevanten Probleme hängt wesentlich von den Verwaltungskapazitäten und öffentlichen Einrichtungen der Städte ab, auch wenn Kanton und Bund sich wesentlich an der Gesetzgebung (oder auch an der finanziellen Subventionierung) mitbeteiligen.

Diese Bedeutung der Städte steht in einem eklatanten Missverhältnis zum Tatbestand, dass sie staatsrechtlich denselben Status reduzierter politischer Autonomie wie jede unbedeutende ländliche Kleingemeinde besitzen, und dass es - abgesehen vom Städteverband - keine formalisierten Strukturen gibt, mittels derer sie ihren Einfluss auf die Bundespolitik geltend machen könnten.

Ganz im Gegenteil ist die nationale Legislative (insb. der Ständerat) durch ein Übergewicht nichtstädtischer Volksrepräsentanten charakterisiert.

Paradoxerweise sehen sich die Städte trotz ihrer Grösse in ihrer Autonomie oft stärker als kleinere Gemeinden bedroht,

- a) weil sie mit besonders komplexen Problemen (z.B. im Sozial- und Verkehrsbereich) belastet sind, die nicht ohne sehr weitgehende externe Hilfestellungen lösbar sind;
- b) weil sie infolge der Schwierigkeit politischer Konsensfindung oft Aspekte der "Unregierbarkeit" aufweisen und den Kanton dadurch zu Ersatzvornahmen oder anderen Eingriffen zwingen.¹

Bisher gibt es nur wenig Bestrebungen, dieses formelle Einflussdefizit der Städte zu verringern. So hat beispielsweise eine Gruppe von Westschweizer Kantons- und Stadtpolitikern den Vorschlag gemacht, den Städten durch Gründung eines "Staatssekretariats" sowie durch Änderung der Vertretungsregeln im Ständerat mehr politische Geltung auf Bundesebene zu verschaffen.²

1.4 MÜHSAME FORTSCHRITTE IN DER INTERKOMMUNALEN KOOPERATION

Angesichts der wachsenden Interdependenz der Lebensräume und Mobilität der Bevölkerung einerseits, und der zunehmenden Leistungsanforderungen an die Gemeinden andererseits,

¹ So musste sich z.B. die Stadt Bern im Frühjahr 1995 von der Kantonsregierung einen bestimmten Steuerfuss aufzwingen lassen, weil sie nicht in der Lage war, ihre Budgetsituation in endogenen politischen Prozessen zu bereinigen. Und in der Stadt Zürich hat der Regierungsrat im Mai 1995 eine vom Kanton verordnete Bau- und Zonenordnung in Kraft gesetzt, weil die von der Stadt erlassene Verordnung hunderte von Beschwerden ausgelöst hat und deshalb auf unabsehbare Zeit nicht in Kraft gesetzt werden konnte.

² vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 3: 19.

läge die Vermutung nahe, dass kommunale Gebietsordnungen längerfristig einem Konzentrationstrend unterliegen. Dies könnte dadurch geschehen, dass zumindest die kleineren Gemeinden entweder aus freiem Willen immer umfangreichere und dichtere Formen der Kooperation realisieren, oder dass sie durch staatlich oktroyierte Territorialreformen zur Zusammenarbeit (bzw. gar zur Fusion) gezwungen werden.

Ein Blick auf verschiedene westliche Länder führt aber eher zum Schluss, dass kein zwingender Kausalzusammenhang zwischen gesellschaftlichen Entwicklungen und Reformen der kommunalen Ebene besteht.

"Erfolgreiche" Gebietsreformen (im Sinne der Schaffung weniger grosser, administrativ und finanziell leistungsstarker Gemeinden) hat man in den vergangenen Jahrzehnten vorwiegend in Nordeuropa (z.B. in Dänemark, Schweden und Norwegen) beobachten können, wo das Interesse im Vordergrund stand, die Gemeinden als Träger wohlfahrtsstaatlicher Programme und Einrichtung (z.B. für sozialen Wohnungsbau) zu qualifizieren (vgl. Goldsmith 1992).

Demgegenüber ist die bundesdeutsche Gebietsreform, die in den späten 60er Jahren unter stark technokratischen Vorzeichen begonnen wurde, bereits nach wenigen Jahren unvollendet abgebrochen worden, weil ihre Ergebnisse als insgesamt ambivalent und unbefriedigend beurteilt wurden.

In der Schweiz dagegen haben (ähnlich wie auch in Frankreich, Italien und anderen, durchaus modernen Ländern) keine systematischen Gebietsreformen stattgefunden und es scheint jeder politische Wille zu fehlen, die aus dem 19. Jahrhundert aufgrund historischer Zufälligkeiten entstandene Struktur von gut 3'000 Gemeinden im Hinblick auf die Herausforderungen "Europas" und des 21. Jahrhunderts wesentlich zu reformieren.

So sind in der Schweiz im Zeitraum zwischen 1850 und 1990 nur 180 der gut 3'000 Gemeinden aufgelöst worden, obwohl über 40% von ihnen weniger als 500 Einwohner zählen und die Zahl der Kleinstgemeinden (mit unter 100 Einwohnern) seit 1950 sogar markant angestiegen ist (vgl. Ladner 1991: 47ff.).

Vor allem scheinen die Gemeinden selber momentan weniger als jemals bereit, freiwillige Zusammenlegungen mit benachbarten Kommunen (bzw. ein Aufgehen in einer grösseren Stadtgemeinde) ins Auge zu fassen.¹

Die Gründe dafür liegen unter anderem darin, dass

¹ Eine signifikante Ausnahme bilden Rapperswil und Jona (SG), die bereits seit längerem gemeinsame Schulgemeinden unterhalten und seit kurzem eine vollständige Fusion anvisieren.

- die Bürger(innen) innerhalb der letzten Jahrzehnte ein erneutes vitales Interesse an der Mitgestaltung ihrer Nahumwelt gewonnen haben;
- auch wirtschaftlich schwache Gemeinden meist durchaus überlebensfähig sind, da sie auf Mittel aus dem kantonalen Finanzausgleich zurückgreifen können;
- die wachsende Komplexität der Vermögensverhältnisse und der Verwaltungsstrukturen zur Folge hat, dass sich bei Gemeindezusammenlegungen aufwendige technisch-administrative Probleme stellen;
- Agglomerationsgemeinden nach wie vor als "Trittbrettfahrer" ohne zureichende Entschädigungszahlungen von den zentralörtlichen Leistungen der benachbarten Stadt profitieren.

In Schalunen (BE) beispielsweise haben die Stimmberechtigten den Antrag auf Zusammenlegung mit einer Nachbargemeinde trotz der desolaten Finanzlage ihrer Kommune verworfen, weil sie es ablehnten, "die in Jahrzehnten mühsam aufgebaute Gemeindeverwaltung aus einer augenblicklichen Not heraus zu opfern."¹

Derartige Aussagen legen die Vermutung nahe, dass die Widerstände gegen kommunale Zusammenlegungen durchaus im Anwachsen begriffen sein könnten, weil es nicht in erster Linie traditionell verwurzelte Ortsloyalitäten, sondern die erst seit relativ kurzer Zeit ausgebildeten strukturellen Ausdifferenzierungen (auf organisatorischer oder rechtlicher Ebene) sind, die derartigen Vorhaben hinderlich entgegenstehen.

Charakterisch für den mangelnden politischen Willen zu Gebietsreformen ist der *Kanton Freiburg*, wo sich 207'000 Einwohner auf nicht weniger als 255 Gemeinden verteilen und die kleinsten Kommunen regelmässig Mühe bekunden, ihre fünfköpfige Exekutive zu bestellen. Hier hat das Volk bereits 1974 eine Gesetzesvorlage klar verworfen, wonach Gemeinden, die zur Bestellung ihrer Organe und zur Finanzierung ihrer Ausgaben unfähig sind, zur Fusion hätten gezwungen werden können.

Im Jahre 1992 ist eine Initiative, die den Zusammenschluss von Gemeinden unter 400 Einwohnern bezweckte, nicht einmal zustande gekommen, weil es nicht gelungen ist, die dazu erforderlichen 6'000 Stimmen zu sammeln.²

Auch der neuerliche Vorstoss des Kantons zur Assoziierung der zur Agglomeration Fribourg gehörenden Gemeinden dürfte auf erhebliche Widerstände stossen, da in den suburbanen Gebieten in den letzten Jahrzehnten zunehmend einkommensstarke Bevölkerungsschichten dominierend geworden sind, die im Falle einer Eingemeindung Steueraufschläge befürchten.³

¹ vgl. "Traktandum" 12, 4, 1993: 20.

² vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 1: 20.

³ vgl. "Freiburgs überholte Gemeindestrukturen" (Neue Zürcher Zeitung, 5.11.1992: 25).

Der weitaus anspruchsvollste, weitreichendste Versuch zur Kommunalreform besteht momentan im Kanton Thurgau, wo angestrebt wird, die zweihundertjährige unübersichtliche Kompetenzteilung zwischen "Munizipalgemeinden" und "Ortsgemeinden" durch die Schaffung von "Einheitsgemeinden" (mit allumfassender Zuständigkeit) zu überwinden.

Das Ziel, die bisher 144 Orts- und 38 Munizipalgemeinden unter dem Gesichtspunkt der "Leistungsfähigkeit" zu 80 Einheitsgemeinden zusammenzulegen, muss allerdings als ein in der föderalistischen Kultur der Schweiz einmalig dastehender zentralistischer Kraftakt gewertet werden, der mit Sicherheit auf ähnliche Probleme wie die Gebietsreformen im benachbarten Baden-Württemberg stossen dürfte.¹

Neben kommunalen Fusionen sind auch interkommunale "Verwaltungsgemeinschaften" bisher sehr selten geblieben: d.h. engere formelle Zusammenschlüsse, bei denen sich zwei oder mehr Gemeinden - ähnlich wie die Staaten innerhalb der EU - zur Zusammenarbeit in einer Mehrzahl verschiedener Vollzugsbereiche entschliessen.

Stattdessen dominieren "Zweckverbände" oder privatrechtliche interkommunale Vertragsabmachungen, die sich auf spezifische, zum vornherein präzise umschriebene Aufgaben beschränken². Typischerweise werden sie am häufigsten in Vollzugsbereichen geschaffen, wo voraussichtlich wenig politisch kontroverse Fragen anfallen - sei es, dass der Bereich als unwichtig gilt (z.B. Zivilschutz), sei es, dass hoch routinisierte Strukturen und traditionelle Verfahrensweisen dominieren (z.B. Gemeindewerke und Feuerwehr).³

Dadurch ist garantiert, dass die Kooperation im engen Rahmen spezialisierter Verwaltungsstellen gehalten werden kann und keine Probleme anfallen, in denen ein politischer Dissens zwischen Gemeinden sichtbar spürbar würde.

Dieser Mangel an demokratischer Mitsprache ist vor allem bei den privatrechtlich konstituierten Gemeindeverbindungen (z.B. Aktiengesellschaften) sehr akut, die - insbesondere in Bereichen mit hohem Kapitaleinsatz - neuerdings häufiger als öffentlich-rechtliche Formen Verwendung finden.⁴

¹ vgl. dazu: "Gemeindepolitische Furbereinigung im Thurgau" (Neue Zürcher Zeitung 25.7.1994: 11).

² Diese Zersplitterung interkommunaler Kooperationen auf Zusammenschlüsse verschiedener Form und Ausdehnung entspricht der Einsicht, dass sowohl die Reichweiten gemeinsamer Problemlagen und Interdependenzen wie auch die ökonomisch optimalen "Betriebsgrößen" in verschiedenen Funktionsbereichen völlig unterschiedlich sind (vgl. Frey 1994: 85).

³ so z.B. im Falle der Kooperation zwischen Uetikon und Männedorf (ZH): "Kleinerer Gemeinderat, Vernunftehen, Wahlen und viele Herausforderung" (Zürichsee-Zeitung, 11.2.1995: 19).

⁴ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 3: 19.

In vielen Fällen kristallisieren sich interkommunale Leistungsverträge um eine grössere Kerngemeinde, die bestimmte Dienstleistungen, die sie für ihre eigenen Zwecke ausdifferenziert hat, kleineren Gemeinden gegen finanzielle Entschädigung zur Verfügung stellt.

So hat z.B. Chiasso mit verschiedenen kleinen Umlandgemeinden (Morbio Inferiore, Balerna, Vacalle und Novazzano), die sich kein eigenes Polizeikorps leisten können, sog. "Polizei-Leasingverträge" abgeschlossen.¹ Derartige "radiale" Verträge beschränken sich zumeist auf die finanziellen Ausgleichszahlungen, während die politisch-administrative Führung der Dienstleistung (in diesem Fall: der Ortspolizei) uneingeschränkt in den Händen der Ursprungsgemeinde verbleibt.

Eine zunehmende Bedeutung scheint der Typus der interkommunalen "Selbsthilfegruppe" zu gewinnen, die daraus ausgerichtet ist, durch verstärkte Einflussnahme auf die Umwelt die wirtschaftlichen Entwicklungschancen gemeinsam zu verbessern.

Denn in einer sich zunehmend öffnenden globalen Wirtschaft sind selbst Städte (und a fortiori kleinere Gemeinden) nur mit vereinten Kräften in der Lage, die Vorzüge ihrer Region auf nationaler und internationaler Ebene bekanntzumachen und Interessenten mit präziser und aktueller Information zu versorgen.

So haben beispielsweise in der Region Thun fünf Gemeinden zusammen mit dem Kanton Bern und dem privaten Verein "Imageförderung" eine einfache Gesellschaft gegründet mit dem Zweck, innerhalb der Region die Ansiedlung neuer Unternehmungen zu fördern und damit die Arbeitslosigkeit zu verringern.

*"Die Gesellschaft soll allgemein für die Region werben sowie laufend aktualisierte Dossiers zu Baulandparzellen, disponiblen Liegenschaften oder Mietobjekten parat halten; sie soll aber auch investitionswillige Unternehmer mit Dienstleistung und Vermittlung begleiten sowie die ansässigen Unternehmen pflegen."*²

Typisch ist, dass diese interkommunale Unternehmung aus einer 1992 in der Stadt Thun gegründeten Vereinigung "Imageförderung" entstanden ist, an der sich die Stadt Thun sowie die ortsansässigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände beteiligt haben.

Auch hier zeigt sich also, dass Städte bei der Genese solch interkommunaler Vereinigungen sehr häufig eine Führungsfunktion übernehmen: indem sie aus eigener Kraft Vereinigungen gründen, an denen sich dann später auch kleinere Umlandgemeinden mitbeteiligen können. In reinen Landregionen ohne urbane Zentrumsgemeinde muss hingegen eher der Kanton katalysatorisch aktiv werden, damit es zu solch interkommunalen Selbsthilfevereinigungen kommt.

Die wohl dringlichsten - und bisher am wenigsten gelösten - Probleme interkommunaler Zusammenarbeit stellen sich in den städtischen Agglomerationen, wo zwischen Zentralstadt

¹ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 2: 20.

² vgl. "Gemeinden angeln gemeinsam nach Arbeitsplätzen" (Berner Zeitung, 7.7.1994: 23).

und suburbanen Umlandgemeinden ständig wachsende Ungleichgewichte in der "Austauschbilanz" entstehen.

Vor allem führt die Entmischung der Lebensfunktionen und die zunehmende Mobilität der Bevölkerung dazu, dass die Städte immer mehr mit der Erbringung zentralörtlicher Leistungen belastet werden, von denen auch die Einwohner anderer Gemeinden (meist kostenlos) mitprofitieren.

Dazu gehören einerseits z.B. subventionierte öffentliche Verkehrsbetriebe, Opern- und Theaterhäuser, Bibliotheken, Schwimmbäder oder Freizeitanlagen, die auch Auswärtigen zur Mitbenutzung zur Verfügung stehen.

Überdies profitieren die kleineren Umlandgemeinden aber auch davon, dass sich die sogenannte "A-Bevölkerung" (=Alte, Arme, Arbeitslose, Ausgesteuerte, Ausländer, Asylbewerber, Auszubildende, Abhängige, Aussteiger usw.) bevorzugt in den Städten sammelt: also jene Segmente, die nicht nur als Steuerzahler ausfallen, sondern auch noch erhebliche sozialpolitische Kosten verursachen.¹

Die partnerschaftliche Verteilung solcher Zentrumslasten ist anerkanntermassen unbefriedigend, weil es bisher nicht gelungen ist, die "Trittbrett-Fahrgemeinden" der Agglomeration zu formell-verbindlichen Beitragszahlungen zu verpflichten - und die Zentrumsgemeinden andererseits oft nicht bereit sind, solchen Gemeinden im Gegenzug eine entsprechende Mitsprache zu gewähren.²

Die Unzufriedenheit der Zentralorte wurde bisher vorwiegend durch kantonale Subventionen in Grenzen gehalten. Dementsprechend haben sie sich bisher meist mit freiwilligen und relativ bescheidenen Beiträgen der Umlandgemeinden begnügt, die überdies stark von deren jährlicher Ertragslage abhängig blieben.

Mit zunehmenden Kosten dieser Institutionen einerseits, und der hohen Belastungen der Städte mit anderen Ausgaben (z.B. im Sozialbereich) andererseits, verstärkt sich aber der Druck, die Umlandgemeinden stärker und verbindlicher in die Mitfinanzierung einzubinden. Zum Beispiel ist der Kanton Bern dazu übergegangen, die Agglomerationsgemeinden zwar nicht zu Zwangsbeiträgen in bestimmter Höhe zu verpflichten, sehr wohl aber dazu, sich in interkommunalen "Kulturkonferenzen" abzusprechen und ihre Beiträge auf vier Jahre hinaus zu fixieren. Überdies können zahlungsunwillige Einzelgemeinden zur Teilnahme an solchen

¹ vgl. Vischer, Ueli: Wer soll die Zentrumsleistungen bezahlen? (Neue Zürcher Zeitung, 25.3.1994: 23).

² Die von der Stadt Zürich im Frühjahr 1995 verfügte "Heimschaffung" der Drogensüchtigen in ihre Herkunftsgemeinden ist ein eher hilfloser und problematischer - weil dem Grundrecht der Niederlassungsfreiheit widersprechender - Versuch, die immensen Folgekosten der Drogenproblematik paritätischer zu verteilen.

Verträgen gezwungen werden, wenn die Mehrheit der übrigen Gemeinden sich daran beteiligt.¹

Dadurch wurde für die städtischen Kulturinstitutionen endlich eine einigermaßen stabile, berechenbare Finanzierungsbasis geschaffen, die ihnen eine mittelfristige Planung ihrer Aktivitäten ermöglicht - ohne dass dazu eine direkte Zwangsanwendung des Kantons erforderlich wäre.

Immer mehr sehen sich Zentrumsgemeinden genötigt, ihre Dienstleistungen durch Nutzungsgebühren (anstatt durch allgemeine Steuermittel) zu finanzieren, weil es so möglich ist, die auswärtigen Nutzer an den Kosten mitzubeteiligen.²

Allerdings ist absehbar, dass die derart verpflichteten Gemeinden auch entsprechend grössere Mitspracheforderungen geltend machen, so dass die bisher autonomen Städte längerfristig vielleicht gezwungen werden, einen Teil ihrer Kompetenzen an interkommunale Gremien abzutreten.

In Zukunft könnten die Kantone und der Bund sehr viel stärker genötigt sein, den Regionen (unter Führung der grösseren Städte) mehr Spielraum für freiwillige Selbstorganisation zur Verfügung zu stellen. Dazu müssten aber die Gemeinden mit der Kompetenz ausgestattet werden, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen Kantonen oder (in Grenzgebieten) Nationalstaaten in selbstgewählter Weise miteinander zu kooperieren (Frey 1994).

Generell wird die Expansion, Verstärkung und Vertiefung interkommunaler Kooperationsstrukturen vor allem durch ungelöste Fragen der Machtverteilung behindert.

Erstens stellt sich das Problem, dass Zweckverbände (und in noch stärkerem Masse privatrechtliche Assoziationen) ein notorisches "Demokratiedefizit" aufweisen, da in den Exekutivgremien meistens die Gemeindepräsidenten dominieren.

Ebenso werden informelle interkommunale Verhandlungen (z.B. von Städten mit ihren Agglomerationsgemeinden) derart weitgehend von der Exekutive und Verwaltung gesteuert, dass dem Gemeindeparlament oft nur noch die nachträgliche "Absegnung" (Ratifizierung) erreichter Vertragslösungen verbleibt (vgl. Linder 1973;1980:32; Zoll 1974: passim).

Ein *zweites* organisationspolitisches Problem entsteht aus der Schwierigkeit, die Machtgewichte der beteiligten Gemeinden innerhalb des Verbandes festzulegen.

¹ vgl. "Regionsgemeinden zur Kasse" (Berner Zeitung 16.2.1995: 31).

² So ist man in der Stadt Biel - mangels interkommunaler Abmachungen über den Ausgleich von Zentrumslasten - dazu übergegangen, von gemeindextern Nutzern höhere Gebühren (z.B. für die Benutzung der Stadtbibliothek) zu verlangen. vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 5, 3/4.

Generell gilt: Je mehr die Gemeinden in Zweckverbände oder andere interkommunale Einrichtungen eingebunden werden, desto stärker werden ihre wechselseitigen Einflussbeziehungen und desto unausweichlicher stellt sich das Problem, für die zwischen ihnen bestehende Machtverteilung eine konsensuale formelle Lösung zu finden.

Dabei stellt sich genauso wie in anderen Verbänden politischer Gemeinwesen (z.B. in der EU) das Problem, dass verschiedene Kriterien der Machtverteilung miteinander konkurrieren. Die einfache Lösung, allen beteiligten Mitgliedsgemeinden dasselbe Stimmengewicht zuzugestehen, stösst insofern auf Schwierigkeiten, als sie unterschiedlich gross sind und sehr unterschiedliche Prozentanteile der gemeinsamen finanziellen Aufwendungen tragen.

In solchen Fällen wird meist ein - relativ labiles und dauernd kontroverses - Mischsystem institutionalisiert, das sich einerseits am Prinzip "one community - one vote", andererseits aber auch an den Unterschieden ihrer Bevölkerungsgrösse (und den damit einhergehenden Beitragsdifferenzen in Finanzen, Expertise u.a.) orientiert. Dabei müssen dann meist auch Gemeinden mit völlig dominierendem Gewicht auf ein formelles Veto-Recht verzichten.¹

1.5 VON DER "PROJEKTIVEN" ZUR "REAKTIVEN" POLITIK

in politisches Gemeinwesen handelt "projektiv", wenn es sich von autonom gefassten Zielsetzungen leiten lässt und bestrebt ist, durch Gründung von Institutionen, Errichtung von Gebäuden, Realisierung von Programmen oder auf andere Weise gestaltend auf die Zukunft Einfluss zu nehmen.

"Reaktiv" hingegen verhält es sich dort, wo es seine Aktivitäten an exogenen Entwicklungen und Ereignissen seiner Umwelt ausrichtet und sich damit begnügt, durch punktuelle Massnahmen einzelne Problemfälle zu lösen oder unerwünschte Störungen zu beseitigen.

Im Vergleich mit der Situation in den 60er und 70er Jahren lässt sich in zweierlei Hinsicht behaupten, dass sich in der Politik - keineswegs nur auf kommunaler Ebene - ein markanter Wechsel vom projektiv-planenden zum reaktiv-korrigierenden (bzw. konservierenden) Handeln vollzogen hat:

¹ so im Falle von Münchenbuchsee, das in seinem regionalen Fürsorgeverband, zu dem es 70% der Jahreseinkünfte beiträgt, vergeblich ein Veto-Recht durchzusetzen versuchte (vgl. "Kein Vetorecht für Buchsi" Berner Zeitung 3.3.1995: 45).

1.5.1 Von der Neubau- zur Reparaturgesellschaft

Die ersten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg werden als eigentliche "Gründerjahre" in die Annalen eingehen, die - weltweit gesehen - durch die vielleicht grösste Bautätigkeit der Menschheitsgeschichte gekennzeichnet waren.

So gibt es kaum eine Schweizer Gemeinde, in der bis etwa 1980 nicht irgendwelche grösseren öffentlichen Neubauprojekte (Strassen, Kanalisationsanlagen, Feuerwehrdepots, Schulhäuser u.a.) erstellt worden wäre, und die sich nicht an irgendwelchen noch umfangreichen inter- oder überkommunalen Projekten (z.B. Abwasserreinigungsanlagen, Spitäler, Altersheime u.a.) mitbeteiligt hätte.

Viele dieser Projekte - vor allem im Hochbaubereich - haben in der Bevölkerung ein reges politisches Interesse geweckt, weil mit ihnen die Chance verbunden war, über die Allokation umfangreicher Finanzmittel zu entscheiden und sowohl auf das äussere Erscheinungsbild der Gemeinde wie auch auf das Angebot an öffentlichen Leistungen bedeutsam Einfluss zu nehmen.

Seither hat sich diese öffentliche Neubautätigkeit stark abgeflacht, weil einerseits die meisten wesentliche Bedürfnisse befriedigt waren und andererseits zusätzliche Vorhaben (insbesondere im Strassenbau) aus ökologischen Gründen wachsenden politischen Widerstand hervorgerufen haben.

Stattdessen drängt es sich nun immer dringender auf, diese bestehenden Bauten zu "betreuen", indem man sie regelmässig reinigt und instand hält und zu gewissen Zeitpunkten auch gründlich umbaut oder renoviert.

So geht es bei öffentlichen Bauvorhaben immer häufiger darum, beispielsweise ein schadhafes Schulhausdach zu reparieren, die Installationen im öffentlichen Schwimmbad auszuwechseln oder die Beläge des umfangreichen örtlichen Strassensystems zu erneuern.

Dies bedeutet, dass die Investitionsrechnung immer mehr durch *werterhaltende* anstatt *wertschöpfende* Ausgabeposten dominiert wird. Diese haben die unangenehme Eigenschaft, dass man weder den Zeitpunkt, zu dem sie anfallen, noch die Art ihrer Ausführung und die Höhe ihrer Kosten wesentlich beeinflussen kann.

Ein drastisches Illustrationsbeispiel dafür bilden die Abwasser- und Gewässerreinigungsanlagen, wo mit kaum überbietbarer Gewissheit¹ vorausgesehen werden kann, dass deren

¹ Diese - in der Finanzplanung unüblich hohe - Gewissheit entsteht dadurch, dass die "Überlebensdauer" dieser physischen Anlagen aufgrund der verwendeten Materialien und der einwirkenden Umwelteinflüsse einerseits gut berechnet werden kann, und dass andererseits keine

Instandhaltung und Erneuerung in den kommenden Jahrzehnten etwa 70 Mia. Franken verschlingen dürfte.¹

Diese Kosten werden möglicherweise zu einer Verzehnfachung des heute üblichen Entsorgungspreises (ca. 10 statt 1 Franken pro Tonne) führen. Die Gemeinden werden hart davon betroffen werden, da die meisten von ihnen nicht die erforderlichen Amortisationsrücklagen (ca. 2% pro Jahr) gebildet haben.

Analoge Verhältnisse herrschen bei den Entsorgungssystemen für Festabfälle, wo infolge der nötigen Sanierungskosten zukünftig mit einer Jahresbelastung von bis zu Fr. 600 pro Kopf gerechnet werden muss.

Die Gemeinden werden sich gezwungen sehen, diese Kosten durch Erhebung differenzierter Entsorgungsgebühren zu erheben, die gleichzeitig als Stimulantien für eine Verminderung des Abfallaufkommens fungieren.²

Von der Gemeinde aus wird dieser Trend zur Reparaturtätigkeit als Verlust an eigenen Gestaltungsmöglichkeiten erfahren, weil keine hochfliegenden, Projektentscheidungen mehr getroffen werden können, die einerseits Begeisterung und andererseits erbitterte Widerstände evozieren. Entscheidungen über Reparaturen sind meist eher unpolitischer Natur, da sie meist als "sachlich notwendige" Massnahmen empfunden werden, die nur unter technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten problematisch sind und deshalb Ausgaben auf niedrigen Ebenen dafür zuständiger Ämter und Spezialkommissionen getroffen werden können.

In einer "Reparaturgesellschaft" verlagert sich der Schwerpunkt staatlichen Handelns von der Öffentlichkeit und den Behörden notwendigerweise auf die Verwaltung und ihre technischen Abteilungen, weil der Imperativ zum Handeln entsteht nicht allgemeinen politischen Zielsetzungen oder Planungsgrundsätzen entspringt, sondern aus beispielsweise dem trivialen Umstand, dass eine Strasse Schlaglöcher hat oder dass Regen ins Schulzimmer rinnt.³

Daraus entsteht das Gefühl, die Gemeindeausgaben seien zunehmend von rein exogenen, unbeeinflussbaren Faktoren her bestimmt, und oft genug seien sie auch unberechenbar, da unerwartet plötzlich neue Schadhaftigkeiten manifest werden können, die ohne Zeitaufschub behoben werden müssen.

Zusammen mit den engen gesetzlichen Bindungen der meisten anderen Ausgaben (z.B. Lohnkosten, gesetzliche Fürsorgeleistungen usw.) tragen also diese Reparaturkosten zusätz-

technologischen Innovationen absehbar sind, die zu einer erheblichen Verbilligung solcher Instandhaltungsarbeiten beitragen könnten.

¹ vgl. Baumann, Hugo: Bittere Kostenwahrheit (Traktandum 4/1994: 63-73).

² vgl. "Offene Rechnungen in der Abfallwirtschaft" (Neue Zürcher Zeitung, 30.9.1994: 14).

³ Andererseits gewährleistet genau dies eine Verlagerung des Kompetenzschwerpunkts auf die Gemeindeebene, weil man nur "vor Ort" über die nötigen Informationen verfügt.

lich dazu bei, den Autonomiespielraum finanzieller Ausgabentätigkeit auf absehbare Zukunft auf ein sehr niedriges Mass zu reduzieren.

1.5.2 Von globalen Planungen zu unkoordinierten Partikulärmassnahmen

In den 70er und frühen 80er Jahren herrschte noch die optimistische Vorstellung, dass mittels umfassender Planungen und genereller Eingriffe viele Gesetze "an der Wurzel gepackt" und einer integralen Lösung zugeführt werden könnten.

Inzwischen hat sich im Laufe der konkreten Vollzugsarbeit vielfach die ernüchternde Einsicht eingestellt, dass derartige generelle Eingriffe langfristig politisch nicht durchsetzbar seien, zu viel Aufwand verursachen oder zu unerwarteten negativen Auswirkungen führen.

So ist insbesondere das Klima für weit ausgreifende, umfassende Reformen im Vergleich zu den 70er Jahren viel unwirtlicher geworden.

Dementsprechend sind umfassendere Planungsperspektiven vielerorts "*zugunsten eines kurzfristigen Krisenmanagements und der inkrementalistischen Lösung von Einzelproblemen*" (Beyer/Brinckmann 1990:15). zurückgedrängt worden, indem man die Vollzugsmassnahmen fallweise an die situativen Rahmenbedingungen anpasst und man vielerlei Kompromisse mit den "gegebenen Realitäten" schliesst.

So ist beispielsweise im öffentlichen Nahverkehr auf die Realisierung grosszügiger regionaler Verbundsysteme eine viel unspektakulärere Phase gefolgt, wo es vorwiegend darum geht, durch Optimierung der Fahrpläne und punktuelle Umlagerungen der Kapazitäten den Bedürfnissen einzelner Dörfer und Ortsteile (noch) besser Rechnung zu tragen.

In ähnlichem Sinne hat man z.B. in Schaffhausen von der Schaffung genereller "Tempo-30-Zonen" in Wohnquartieren Abschied genommen und sieht stattdessen kleinere "punktuelle Eingriffe" vor, die den Interessen des Autoverkehrs besser Rechnung tragen.¹ Analog dazu wird im Kanton Bern die 1982 gesetzlich beschlossene Realisierung von "Seeuferwegen" verwässert, indem man - im Interesse der privaten Seeanstösser - auch vom Ufer entfernte Durchgangswege akzeptiert.²

¹ vgl. Lüchinger, Silvan: Punktuelle Eingriffe statt flächendeckend Tempo 30 (Tages Anzeiger 17.1.1995: 13).

² vgl. "Bürgerliche drängen Uferverteidiger in die Defensive" (Berner Zeitung 9.2.1995: 21).

In den meisten Fällen geht es darum, dass sich private Partikularinteressen gegen die im Gesetz privilegierten öffentlichen Interessen wieder stärker Geltung verschaffen. Häufig genug ist dafür keine formelle Gesetzesänderung nötig, sondern bloss eine informelle Modifizierung des konkreten Vollzug.

Generell ist es für die Gemeinden typisch, dass sie "Spezialisten für Einzelfallinterventionen" sind und infolgedessen immer dann stärker mit Problemfällen belastet werden, wenn die grossen überlokalen Planungssysteme Lücken aufweisen, überlastet sind oder im Zuge der "Deregulierung" gar beseitigt werden.

Gemeinden müssen beispielsweise all den Abfall bewältigen, der nicht zuletzt dadurch entsteht, dass auf überlokalen Ebenen keine Massnahmen zur Abfallprävention getroffen worden sind; und sie müssen sich mit der Assimilation der Ausländer befassen, deren Zahl und Herkunft sich aus einer konzeptlosen staatlichen Einwanderungs- und Asylpolitik ergibt.

Diese Problematik zeigt sich momentan insbesondere in der *Sozialpolitik*, wo infolge der ungenügenden präventiven Leistung der grossen Versicherungswerke immer häufiger Fälle von "neuer Armut" (z.B. in der Form ausgesteuerter Arbeitsloser) entstehen, die von der kommunalen Fürsorge dann in der ihr eigenen reaktiven Manier behandelt werden.

Genauso gilt es für den Bereich der *Raumplanung*, wo die Kantone frühere Steuerungsansprüche (in der Form von "Leitplänen", regionalen Richtplänen usw.) teilweise zurückgenommen haben und den Gemeinden damit grössere Freiräume für fakultative eigene Planung überlassen. Ohne überlokale Rückendeckung haben solch kommunale Planungskonzepte aber häufig wenig Chancen, weil die Gemeinden den partikulären Privatinteressen oft relativ wehrlos gegenüberstehen und auch durch Einzelbeschlüsse der Einwohnerversammlung oft daran gehindert sind, derartige Konzepte konsistent zu realisieren.

So bilden die Gemeinden immer das "Auffangbecken für die finanziellen, sozialen und ökologischen Folgen internationaler und nationaler Politik" (Beyer/Brinckmann) und spüren die Auswirkungen mangelnder Planung und Voraussicht - ohne dafür verantwortlich zu sein oder korrigierend darauf einwirken zu können.

Zu diesen unbewältigten Folgeproblemen nationaler und internationaler Politik, die auf kommunalem Niveau aufgefangen werden müssen, gehören zunehmend auch sehr umfassende Gefahrensituationen wie zum Beispiel Atom- oder Chemieunfälle, die infolge ihrer Komplexität und breitflächigen Ausdehnung relativ umfangreiche und hoch professionalisierte Interventionsapparate notwendig machen (vgl. Beyer/Brinckmann 1990:84).

So stehen die lokalen Milizfeuerwehren immer mehr vor dem Problem, dass sie sich auf relativ komplexe und vielgestaltige Einsätze vorbereiten müssen.

1. Die möglichen Brandfälle selber werden zu komplizierten Problemlagen, auf die man sich durch Aneignung spezieller Kenntnisse und Qualifikationen vorbereiten muss.
z.B.. muss man die internen Brandschutzanlagen und feuerpolizeilichen Strukturen von Industrieanlagen, grossen Hotels usw. kennen; Rettungsaktionen aus brennenden Hochhäusern müssen speziell geübt werden; spezielle Dispositive sind nötig, um im Ernstfall die Ausbreitung des Feuers auf nahe Tankanlagen oder Lager mit brennbaren Chemikalien zu verhindern;
Je nach den brennenden Materialien muss z.B. mit giftigen Dämpfen gerechnet werden, welche die Anwendung von Atemschutzgeräten oder gar die zeitweilige Evakuierung der Bevölkerung nötig machen usw.
2. Das Aufgabenspektrum erweitert sich über Brandfälle hinaus immer mehr zu anderen Unglücks- und Katastrophenfällen: z.B. wenn nach Lastwagenunfällen Öl in den Boden sickert oder wenn Störungen in Chemiefabriken zur Boden-, Luft- oder Wasserverseuchung führen.¹

Lokale Feuerwehren können sich deshalb heute nicht mehr mit einer generellen, für alle Dörfer und Städte ähnlichen Grundausbildung begnügen; vielmehr müssen sie sich spezifischere Kenntnisse und Qualifikationen aneignen, die - je nach dem Standort von Chemiefabriken, Deponien, Materiallagern, schutzbedürftigen Wasserreservoirs usw. - örtlich sehr unterschiedlich sind und auch im Zeitverlauf evtl. stark variieren.

Dies bedeutet, dass insbesondere kleinere Gemeinden Mühe haben, einerseits die teuren Spezialtechnologien zu beschaffen und andererseits sicherzustellen, dass sich in ihrer kleinen Feuerwehrmannschaft kundige Fachexperten befinden.

So entsteht für kleinere Gemeinden ein zunehmender Druck, interkommunal zusammenzuarbeiten und/oder punktuell die Spezialqualifikationen einer nahen Stadtfeuerwehr in Anspruch zu nehmen - auch wenn andererseits das Anliegen unvermindert weiterbesteht, möglichst dezentrale Einsatzkommandos aufrecht zu erhalten, um im Ernstfall ohne Zeitverzug am Unfallort eingreifen zu können.

¹ vgl. z.B. "Feuerwehr" bekämpft nicht bloss Feuer" (Berner Zeitung 11.4.1995: 31).

1.6 DIE GEWICHTSVERLAGERUNG VON UMWELTPOLITISCHEN ZU SOZIALPOLITISCHEN THEMEN

Hinsichtlich ihrer Sachschwerpunkte unterliegt die kommunale Politik ständigen Wandlungen, die zwar auch in objektiven Veränderungen der Problembelastungen, vielleicht noch mehr aber in der Popularitätskurve verschiedener Themen (und der sie artikulierenden "Bewegungen") ihre Ursache haben.

Eine Bürgerbefragung in deutschen Städten hat beispielsweise ergeben, dass zwischen 1981 und 1991 die Bereiche Strassenbau, Wirtschaftsförderung, Schule und Gesundheit in den Hintergrund getreten sind, während umgekehrt Fragen der Abfallentsorgung, der Sozialhilfe, des kommunalen Wohnungsbaus und öffentlichen Nahverkehrs an Bedeutung zugenommen haben (vgl. Gabriel et. al. 1992).

In einer Mitte der 80er Jahre in zehn städtischen Agglomerationen durchgeführten Untersuchung wurde festgestellt, dass die vorrangigsten Probleme damals im Infrastrukturbereich (Bau, Wohnen, Verkehr) sowie im Umweltschutz angesiedelt waren (vgl. Joye/Huissoud/Schuler 1995: 26).

Eine Wiederholung dieser Studie zum gegenwärtigen Zeitpunkt würde wohl ergeben, dass die damals aktuellen Probleme zwar nicht gelöst wurden, sehr wohl aber zugunsten sozialpolitischer Themen in den Hintergrund getreten sind.

Repräsentativumfragen des Zürcher "Tages Anzeigers" haben jedenfalls gezeigt, dass sich auch die politischen Problemprioritäten der Schweizer Bevölkerung zwischen 1991 und 1995 drastisch verschoben haben.

In den Vordergrund gerückt sind Forderungen nach Eindämmung der Drogensucht, der Arbeitslosigkeit und Kriminalität, während ökologische Anliegen (Luftverschmutzung, Abfallbeseitigung, Strassenverkehr) nur noch von kleinen Minderheiten als vordringlich betrachtet werden.¹

¹ vgl. "Drogen 'in', Umwelt 'out'" (Tages Anzeiger 27.2.1995: 17). Nach den berichteten Ergebnissen sind umweltpolitische Probleme vor allem bei den Männern weit in den Hintergrund getreten. Die Frauen scheinen ihre Problemprioritäten etwas weniger stark an tagespolitischen Modeströmungen auszurichten; so sind grosse Prozentanteile von ihnen nach wie vor der Meinung, dass die Abfallbeseitigung zu den dringlichsten Fragen zähle.

Darin widerspiegelt sich nicht zuletzt die Folgen der wirtschaftlichen Rezession, die in manchen Gemeinden gleichzeitig Reduktionen bei den Einnahmen *und* erhöhte Belastungen mit sozialen Aufgaben mit sich brachte.

So zeigt der "Sozialbericht 1994 des Kantons Zürich", dass sich die gesamten Fürsorgeaufwendungen von Kanton und Gemeinden zwischen 1990 und 1994 (auf netto Fr. 640 Mio.) verdoppelt haben.¹

Verantwortlich dafür ist fast ausschliesslich die Arbeitslosigkeit. Die Aufwendungen für Ausgesteuerte haben sich seit Beginn der Rezession verfünzigfacht (50 Mio. statt 1 Mio.) und machen heute den grössten aller Fürsorgeposten (41%) aus.

Interessanterweise sind die Fürsorgeaufwendungen in den kleineren, ländlichen Gemeinden prozentual stärker als in der Stadt gestiegen: weil sich die Arbeitslosenfolgen geographisch gleichmässiger als andere (z.B. scheidungs- oder suchtbedingte) Fürsorgeursachen verteilen.²

Wie in den meisten anderen Ländern kommt den Gemeinden auch in der Schweiz die Aufgabe zu, als "letzte Auffanginstanz" für jene Langzeitarbeitslosen fürsorgerisch aufzukommen, die nicht mehr vom übergreifenden Versicherungssystem des Wohlfahrtsstaates getragen werden.

Dadurch gehen insbesondere jene rechtlichen und administrativen Sicherungen verloren, die auf überlokaler Ebene (einigermassen) eine Gleichbehandlung gleicher Fälle garantieren.

Denn im Unterschied zu den formalisierten Strukturen und spezifisch definierten Rechten und Pflichten, die für die überlokalen Systeme kennzeichnend sind, handelt es sich auf kommunalem Niveau um ein informelleres und diffuseres Einbindungsverhältnis, das je nach den materiellen und sozialen Rahmenbedingungen einer Gemeinde sehr stark variiert.

So unterscheiden sich selbst die Kommunen desselben Kantons erheblich darin

- a) wie die materiellen Fürsorgeleistungen in verschiedenen Fällen bemessen werden;
- b) inwiefern die Unterstützungsempfänger in ihren persönlichen Verhältnissen "durchleuchtet", in ihrer Lebensführung überwacht oder gar zu "gemeinnütziger Arbeit" herangezogen werden.

Ein Beispiel dafür bietet der Kanton Bern, wo das Fehlen verbindlicher kantonaler Normen zur Folge hat, dass die Gemeinden die Höhe des erforderlichen Existenzminimums höchst unterschiedlich definieren.

¹ "Sozialbericht 1994 des Kantons Zürich" (Fürsorgedirektion Zürich 1995).

² vgl. "Steigende Sozialhilfe von Kanton und Gemeinden" (NZZ 11./12.3.1995: 55)

Nur 63% der Gemeinden verwenden die Richtlinien, die von der Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge (Sköf) erarbeitet wurden. Andere kürzen erheblich oder richten sich sogar nach dem betriebsrechtlichen Existenzminimum, das gar nicht für fürsorgerische Zwecke (sondern für die maximale Schadloshaltung von Schuldner) geschaffen wurde.¹

Generell erweisen sich die im Zuge der "neuen Armut" auftretenden Fürsorgefälle nicht nur in finanzieller, sondern auch in administrativer Hinsicht als sehr belastend, weil sie sehr unerwartet entstehen, sich im Zeitverlauf rasch wandeln und aufgrund idiosynkratischer Natur einer jeweils individuellen, nicht bürokratisch standardisierbaren Überprüfungs- und Behandlungsweise bedürfen.²

Das Überwecheln vom Giesskannen- zum Bedarfsprinzip drängt sich bereits deswegen auf, weil mit zunehmenden absoluten Beträgen der Druck zunimmt, selektiv-haushälterisch mit den verfügbaren Mitteln umzugehen.

Dies bedeutet aber, dass die kommunalen Instanzen stärker mit anspruchsvollen Aufgaben der "Bedürfnisabklärung" belastet werden: d.h. eine zunehmende Entstandardisierung ihrer Aufgaben erfahren.

In Oetwil am See z.B. hat die massive Zunahme der Fürsorgefälle bei der Sozialkommission zu einer Verdoppelung der Sitzungszahl geführt. Zudem müssen vermehrt sehr komplexe Probleme bearbeitet werden, die fundierte Kenntnisse der Sozialversicherung voraussetzen.³

Hohe finanzielle Belastungen entstehen vor allem dort, wo die operativen Funktionen nicht mittels Freiwilligenarbeit erledigt werden können. So scheint es aus Gründen der individuellen Motivierung auf längere Sicht nötig, beispielsweise die Notschlafstellen für Drogensüchtige durch vollberufliche Helferpersonen betreiben zu lassen. Dies bedeutet, dass nur grössere Gemeinden in Eigenregie derartige Einrichtungen betreiben können, während sich die kleineren auf die Beteiligung an interkommunal betriebenen Einrichtungen verwiesen sehen.⁴

Je grösser das Gewicht der kommunalen Ebene bei der Lösung einer bestimmten Aufgabe, desto schwieriger dürfte es sein, die mit der Kleinheit vieler Gemeinden verknüpften Leistungsschwächen und die aus der kommunalen Autonomie herrührenden Differenzen in den Rechtsansprüchen der Bürger zu legitimieren. Desto mehr wächst also der Druck, das Verhalten der Gemeinden durch zentralistische Normsetzungen zu homogenisieren.

¹ vgl. "Es herrscht Willkür im bernischen Fürsorgewesen" (Berner Zeitung, 11.3.1995: 25).

² vgl. z.B. für Männedorf ZH: "Politik ist die Kunst des Möglichen" (Zürichsee-Zeitung 5.1.1995: 18).

³ vgl. Schwegler, Roman: "Schwierige Entscheidungsfindung" (Zürichsee-Zeitung 15.2.1995: 17).

⁴ "Grenzen der Freiwilligenarbeit in Notschlafstellen" (Neue Zürcher Zeitung, 29.12.1994: 45).

Oder umgekehrt formuliert: Je irrelevanter die Aufgaben, desto eher kann man sich die mit dem Gemeindeföderalismus verknüpften Ungleichbehandlungen "leisten".

Unter diesem Gesichtspunkt mag der Schweizerische Gemeindeföderalismus als eine der hohen ökonomischen Prosperität des Landes angemessene "Schönwetterstruktur" erscheinen, die schon lange einem stärkeren Zentralismus gewichen wäre, wenn die Gemeinden bisher häufiger und in grösserem Umfang genötigt gewesen wären, Teile ihrer Einwohnerschaft vor sozialer Verelendung zu bewahren. Oder es hätte sich imperativ eine territoriale Gebietsreform aufgedrängt mit dem Ziel, allzu finanz- und organisationsschwache Gemeinden durch Zusammenlegung oder Eingemeindung zu eliminieren.

1.7 ZUNEHMENDE VERFLECHTUNG MIT PRIVATEN EINZELINDIVIDUEN, VEREINIGUNGEN UND ORGANISATIONEN

Auf sehr hoher theoretischer Abstraktionslage lässt sich die Hypothese formulieren, dass soziale Systeme verschiedenster Art einer immer komplexeren und variableren Problemumwelt gegenüberstehen und infolgedessen häufiger als früher Informationen, Qualifikationen, technische Apparaturen und andere Ressourcen einbeziehen müssen, die sie nicht im eigenen System verfügbar haben.

Für politische Gemeinden mag dies insofern in besonders ausgeprägter Weise gelten, als sie

- aufgrund ihrer Gebundenheit an ein bestimmtes Territorium und die ihnen vom Staat übertragenen Aufgaben keine Möglichkeit haben, im Falle von "Überforderung" in einfachere Umweltnischen zu migrieren;
- oder derart klein und administrativ unterdotiert sind, dass sie selbst in den alltäglichen Vollzugsaktivitäten auf den Zufluss externer Ressourcen aus dem Privatbereich angewiesen bleiben.

Tatsächlich spricht vieles dafür, dass kleinere Gemeinden bereits viel früher zur Kultivierung von vielerlei Aussenbeziehungen gezwungen sind, zu denen sich die grösseren Städte, die traditionellerweise alle Kapazitäten in ihrem öffentlichen Verwaltungsapparat präsent haben wollen, erst in Phasen sehr fortgeschrittener Umweltkomplexität genötigt sehen.

Und im Rahmen des gesamten politischen Systems scheinen die Kommunen generell die Funktion zu haben, die Integration zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Sphäre sicherzustellen, während die überlokalen Ebenen eher darum besorgt sind, die Ausdifferenziertheit und Eigenständigkeit des Staatlichen zu artikulieren.

Diese Strategie umweltöffener Adaptation erfüllt die doppelte Funktion

- a) die Ressourcen der Gesellschaft für das öffentliche Handeln nutzbar zu machen und;
- b) Vollzugsaktivitäten zu entwickeln, die dank der Mitwirkung privater Instanzen "realitätsnah" sind und deshalb in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz und Legitimiertheit geniessen.

Andererseits machen sich die Gemeinden dadurch mehr als jemals davon abhängig, dass die Privatakteure aus "Gemeinsinn" handeln und den ihnen übertragenen halboffiziellen Status nicht zur Verfolgung partikulärer Interessen missbrauchen (vgl. Cigler 1990).

1.7.1 Einbezug von Einzelpersonen

Am besten sind die Gemeinden für Verflechtungen mit *privaten Einzelpersonen* gerüstet, weil sie hier an traditionelle Organisationselemente aus vormoderner Zeit anknüpfen können, als die für den liberalen Rechtsstaat charakteristische Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre noch nicht vorherrschend war.

Vor allem die Institutionen der kommunalen Milizverwaltung erweisen sich in diesem Zusammenhang als überaus funktional: weil sie es erlauben, die zusätzlich nötigen Qualifikationen mittels personeller Rekrutierung direkt ins politisch-administrative System zu internalisieren, anstatt sie mittels fallweiser Kooperationen und mühsamer Kommunikationsprozesse von externen Personen zu beziehen.

Als Folge aktueller Entwicklungen in der Berufswelt gibt es in der Einwohnerschaft der meisten Gemeinden immer mehr Bürger(innen), die zur Ausübung verschiedener politischer und administrativer Funktionen über geeignete berufliche Vorkenntnisse verfügen: z.B. *Buchhalter oder Revisoren*, die in der Rechnungsprüfungskommission nützliche Dienste leisten, *Techniker und Ingenieure*, die in Fragen des Bauwesens oder der öffentlichen Werke ihr Wissen gut einbringen können, oder *wirtschaftliche Führungskräfte*, die für ihr Talent zur speditiven Sitzungsführung und zum überzeugenden Vortrag von Argumenten neue Entfaltungschancen finden.

Im Vergleich zur früheren Bauern- und Gewerblergesellschaft produziert die moderne "Angestelltengesellschaft" sehr viel mehr Personen, die in ihrer normalen Berufstätigkeit mit organisatorischen Verfahrensabläufen und Prozessen der Entscheidungsfindung, mit Problemen der Personalrekrutierung oder mit juristischen Fragen in Berührung kommen, und ihr öffentliches Amt deshalb nicht als eine prinzipiell fremde Welt erfahren (vgl. Geser 1987:191).

Als Folge davon können Spezialkommissionen gerade in modernen Gemeinden an Kompetenz und Autorität gewinnen und auf die kommunalpolitischen Vorgänge einen grösseren Einfluss geltend machen.

In Übereinstimmung mit dieser Hypothese hat der Verfasser im Rahmen eines früheren kommunalsoziologischen Forschungsprojekts nachweisen können, dass der Einfluss der Rechnungsprüfungskommission mit zunehmender Grösse der Gemeinde steigt (Geser 1987: 82ff.).

In Gemeinden, in denen aus demographischen oder anderen Gründen keine hinreichend qualifizierten Personen für Milizämter zur Verfügung stehen, ist damit zu rechnen, dass sich der Schwerpunkt des Einflusses sehr stark auf die professionellen Verwaltungsstellen - allenfalls auf überlokaler Ebene - verlagert.

In jüngerer Zeit aber scheinen zahlreiche neue Kooperationsbedürfnisse mit Instanzen ausserhalb des politischen Sektors zu entstehen, die nicht im Rahmen der administrativen Milizorganisation bewältigt werden können. Eine erste Ursache dafür besteht in der zunehmenden Häufigkeit singulärer Problemfälle, die den punktuellen Einbezug hoch spezifischer, vielleicht nicht einmal innerhalb der Schweiz vorfindbarer Expertisen, Fähigkeiten oder materiellen Hilfsmittel verlangen.

Zu diesem Zweck müssen sie Kontakte mit Experten und Leistungsträgern aus dem privaten Raume kultivieren, um bei Bedarf von deren Wissen, Fähigkeiten oder materiellen Handlungsmitteln zu profitieren.

Im besonderen haben die immer vielfältigeren Aktivitäten im Bereich der *Umweltpolitik* die gemeinsame Eigenschaft, dass der Einbezug hochspezialisierter wissenschaftlich-technischer Expertisen notwendig wird: z.B. wenn es gilt, die "Umweltverträglichkeit" eines Deponiestandorts zu ermitteln, neue energiesparende Baumassnahmen zu treffen, grundlegende administrative Reformen zu konzipieren oder ein verkommenes Jugendstil-Hotel kunstgerecht zu restaurieren.

Kommunale Behördemitglieder und Beamte werden es also häufiger als früher nützlich oder sogar unerlässlich finden, z.B. mit Rechtsanwälten, Baufachleuten, Finanzexperten, örtlichen Gewerbebetrieben, Ingenieuren oder Universitätsprofessoren in Verbindung zu treten, um sie in bestimmte Phasen der Beratung, Entscheidungsfindung, der Planung oder der konkreten Vollzugsarbeit einzubeziehen.

Durch formelle Integration solcher Personen in (vielleicht zusätzlich geschaffene oder erweiterte) Spezialkommissionen kann es gelingen, diese "Vorratshaltung an privaten Hilfskapazitäten" auf eine stabile Basis zu stellen, um jederzeit ohne besondere Formalitäten darauf zugreifen zu können.

Als Folge davon ergibt sich ein "Import" an juristischen Vorstellungen, Planungstechniken, betriebswirtschaftlichen Modellen und vielerlei anderen Elementen, die sich innerhalb des privatwirtschaftlichen Raums entwickelt haben und sekundär für öffentliche Zwecke nutzbar gemacht werden müssen.

Bei einzelnen Bauprojekten wie z.B. Chemiefabriken oder Grossdeponien sind die im Zusammenhang mit dem Umweltschutz auftretenden Fragen derart komplex, dass äusserst hohe finanzielle Aufwendungen nötig sind, um das nötige Sachwissen zu beschaffen.

So musste die Gemeinde Niederhasli kürzlich ein derart komplexes Deponieprojekt beurteilen, dass sie ein privates Expertenbüro für den Betrag von Fr. 200 000.- (!) damit beauftragen musste, eine Analyse des mit der Projekteingabe mitgelieferten Umweltverträglichkeitsberichts zu erstellen. Immerhin haben sich die Gemeindebehörden dadurch in die Lage versetzt, sich unabhängig vom kantonalen Umweltschutzamt eine eigene Meinung dazu zu bilden.¹

Und in Filisur (GR) beispielsweise müssen alle Bauherren, die innerhalb der (geschützten) Wohnzone ein Projekt realisieren wollen, sich von einer von der Gemeinde bestimmten Fachperson beraten lassen. Damit soll gewährleistet werden, dass das Bauvorhaben nicht nur den juristischen Regeln, sondern auch den Kriterien der Ästhetik und des Ortsbildschutzes genügt.²

Auch die grösseren Verwaltungen städtischer Gemeinden sind hier auf teure privatwirtschaftliche Expertisen angewiesen, weil niemand innerhalb der Beamtschaft über die erforderlichen (äusserst spezialisierten) professionellen Kenntnisse verfügt.

Eine weitere Verflechtungstendenz zeigt sich neuerdings im Bereich der inneren Sicherheit, wo immer mehr Gemeinden dazu übergehen, jene Bereiche der polizeilichen Überwachungstätigkeit, bei denen umfassende Präsenz und örtliche Vertrautheit wichtiger als Spezialqualifikationen sind, an private Sicherheitsdienste oder an formell in die Pflicht genommene Einzelbürger zu übertragen.

So haben etwa 50 Gemeinden des Kantons Zürichs im Rahmen der "Zivilen Gemeindeführungsorganisation" in den letzten Jahren einen "Gemeindesicherheitsdienst" eingerichtet, der komplementär zur Kantonspolizei damit beauftragt ist, auf dem Gemeindegebiet Wandalismus, unerlaubten Drogenhandel usw. zu bekämpfen oder Jugendliche durch wiederholtes "Ansprechen" vom Absturz in die Drogensucht zu bewahren.

¹ vgl. "Gemeinderat Niederhasli ruft zum Widerstand auf" (Tages Anzeiger, 12.4.1995: 23).

² vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 7: 11.

Leitgebend dafür ist die Einsicht, dass eine flächendeckende Prävention von Kriminalität eine breit angelegte intensive Überwachungstätigkeit voraussetzt, die von der offiziellen Polizei aus personellen und finanziellen Gründen nicht gewährleistet werden kann.

"Der Gemeinderat (von Fehraltorf d. V.) war von Anfang an bestrebt, Personen mit der Patrouillentätigkeit zu beauftragen, die mit den Gemeindeverhältnissen vertraut sind und die viele Gemeindeeinwohner persönlich kennen. Innerhalb der Zivilschutzorganisationen konnten Freiwillige gefunden werden, die nach Absolvierung eines kantonalen Kurses der Koordinationsstelle für Gesamtverteidigung durch die Bezirkspolizei auf gemeinsamen Patrouillengängen für den in Fehraltorf vorgesehenen Einsatz ausgebildet wurden.

Begonnen wurde mit vier Mann, heute sind es zehn, die für ihre Aufgabe vom Stadthalter vereidigt wurden. Sie führen mindestens zu zweit ihre Patrouillengänge durch und können bei Bedarf per Funk die Kantonspolizei anfordern.

Meistens werden sie von einem Lehrer oder einem Mitglied der Schulpflege oder des Gemeinderats begleitet."¹

Durch die Vereidigung wird eine formelle Einbindung der Freiwilligen in den offiziellen kantonalen Polizeiapparat vollzogen; damit wird der Bildung privater "Bürgerwehren" einen Riegel vorgeschoben, die das staatliche Gewaltmonopol in Frage stellen würden.²

In der Stadt Zürich wurde die Überwachung des ruhenden Verkehrs praktisch vollständig an Zivilpersonen übertragen, die von Verkehrsbeamten in ihre Aufgabe eingeführt worden sind.

In der Stadt Bern wird zumindest ein Teil der Verkehrsüberwachung von der Securitas geleistet, deren Angestellte nach einwöchigem Kurs vereidigt werden und die Kompetenz erhalten, Ordnungsbussen zu erheben (nicht aber: Anzeige zu erstatten).³

Hier zeigt sich deutlich die häufig feststellbare Tendenz, eine Aufgabe, die bisher integral von einer öffentlichen Institution wahrgenommen wurde, nun an einen kooperativen Verbund von öffentlichen und privaten Instanzen zu übertragen.

¹ vgl. "Kampf gegen Drogen und Vandalismus" (Neue Zürcher Zeitung, 22.11.1994: 57).

² Auch dies ist ein Beispiel für die generelle Tendenz, dass Gemeinden immer häufiger freiwillig dazu gelangen, ihre Vollzugskapazitäten in überlokale Organisationsstrukturen einzuordnen, ohne durch formelle Gesetzesgebungen oder Weisungen dazu genötigt zu werden. Generell zeigt sich in solchen Entwicklungen die Tendenz zur Bildung dezentralisierter Strukturen, in der die unmittelbare Anwesenheit am Ort und rasche Einsatzbereitschaft höher rangiert als Professionalität und straff geführte Organisation. In diesem Sinne hat z.B. auch das Freiburger Polizeikorps vom technokratisch motivierten Modell der Zentralisierung und spezialisierten Professionalisierung der 70er Jahre wieder Abschied genommen und ist zur dezentraleren Struktur der "Quartierposten" zurückgekehrt, die mit polyvalenten und ortsverbundenen "Allzweckpolizisten" ausgestattet werden (vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 7: 17).

³ vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 7: 18.

Nach wie vor in *öffentlichen Händen* bleiben jene Aspekte, die unmittelbar mit der Ausübung hoheitlicher Kompetenzen und der Anwendung von Zwangsmitteln zusammenhängen; *privatisiert* werden hingegen die routinierbaren technisch-administrativen Vollzugsaufgaben, die im Regelfall ohne Rekurs auf staatliche Autoritätsgewalt vor sich gehen können.

Allerdings wird es nötig, den in den Dienst genommenen privaten Instanzen einen quasi-öffentlichen Autoritätsstatus zuzuweisen und sich auf deren interne Fähigkeiten zur Diszipliniertheit zu verlassen.

Private Kontrollagenturen sind vor allem nützlich, damit Delikthandlungen mit höherer Wahrscheinlichkeit wahrgenommen und Informationen darüber den Behörden regelmässiger übermittelt werden. So hat z.B. die Gemeinde Kriens die Securitas engagiert, um Sprayereien an Schulhäusern besser zu bekämpfen.¹

Aber auch für den Vollzug überlokaler Gesetze und Verordnungen wird oft eine wachsende Überwachungstätigkeit auf kommunaler Ebene benötigt.

In Richterswil (ZH) beispielsweise muss die Gemeindepolizei neuerdings kontrollieren, ob die Empfänger von Arbeitslosengeldern keine Schwarzarbeit verrichten.²

Schliesslich scheinen auch im *Umweltschutz* zusätzliche, nicht dem formellen Polizeiapparat zumutbare Kontrollaktivitäten erforderlich zu werden, um Übertretungen der ständig restriktiver werdenden Verhaltensnormen im Umgang mit Abwasser, Schmutzstoffen und Abfällen zu sanktionieren.

So wird in einigen Gemeinden beispielsweise gegen "Abfallsünder" vorgegangen, indem man aus dem Inhalt der illegal deponierten Säcke deren Besitzer eruiert, um ihm dann eine saftige Bussenverfügung zuzustellen.³

1.7.2 Kooperation mit privatwirtschaftlichen Unternehmen

In ihrer Analyse "Neue Trends in der Stadtpolitik" kommt Margrit Mayer zum Schluss, dass die deutschen Städte in den 80er-Jahren zu einer aktiveren wirtschaftlichen Interventionspolitik übergegangen sind und in diesem Zusammenhang vielerlei intensive Kooperationsbeziehungen zu Firmen entwickelt haben. Charakteristisch sind hier aber nicht so sehr generelle

¹ ebenda.

² vgl. "Traktandum" 12, 7, 1993: 12. Wenn sich die beteiligten Vollzugsorgane nicht einer strengen Selbstdisziplinierung befleißigen, könnte leicht ein unerträgliches Klima der Unfreiheit und des Denunziantenums entstehen.

³ So z.B. in Sattel (SZ), vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 6: 10.

Strategien, sondern um punktuelle Einzelmassnahmen, wie sie z.B. bei drohender Schliessung oder Emigration eines Betriebs notwendig werden oder zum Anlocken zusätzlicher Unternehmungen nützlich sind (vgl. Mayer, 1991). Nach Ansicht der Autorin ergibt sich daraus ein nichthierarchischer, pluralistischer Politikstil, der eher durch wechselseitige Akkordierung als durch einseitige Subordination gekennzeichnet ist. Dies wiederum hat die methodologische Konsequenz, dass an die kommunale Politikforschung sehr komplexe Anforderungen gestellt sind, weil neben den formellen öffentlichen Instanzen gleichrangig auch vielerlei andere massgebliche Akteure mit einbezogen werden (Mayer 1991: 62f. vgl. auch Hesser 1983: 11ff.).

Auch in der Schweiz sind - vor allem im Zusammenhang mit der jüngsten Wirtschaftsrezession - mannigfache kommunalpolitische Problemlagen entstanden, die engere - und in ihrer Form teilweise neuartige - Kooperationsverhältnisse zwischen den Gemeindebehörden und privaten Unternehmungen notwendig machen.

Die *Wiedereingliederung von Arbeitslosen* stellt sich typischerweise als Problem, in denen öffentliche Stellen und die Privatwirtschaft komplementär zusammenwirken müssen. In ihrer Genese sind solche innovativen Vorgehensweisen stark von guten informellen Beziehungen zwischen Behörden und Privatwirtschaft abhängig, wie sie auf kommunaler Ebene am leichtesten herstellbar sind (bzw. aufgrund der personellen Verflechtungen, die das Milizsystem mit sich bringt, ohnehin bereits existieren).

*"Das Stadtparlament Uster (ZH) hat Mitte September 94 einen Bruttokredit von Fr. 422'000.- für das Projekt "Berufspraktikum für stellenlose Lehrabgänger" bewilligt. Dieses wird von der Stadt getragen und vermittelt zusammen mit den örtlichen Arbeitgebern Stellen für ein halbjähriges Praktikum. An vier Wochentagen wird gearbeitet; der fünfte ist zur Weiterbildung bestimmt."*¹

In ähnlicher Weise können "gute informelle Beziehungen" benutzt werden, um Privatbetriebe auf ein stärker umweltorientiertes Verhalten zu verpflichten. So hat beispielsweise die Umwelt- und Naturschutzstelle der Stadt Kriens mit den einschlägigen Detaillisten der Gemeinde eine Abmachung getroffen, wonach auf den 1. August 1992 keine Feuerwerkskörper verkauft werden sollen. Massgebend dafür waren die katastrophal hohen Luftschadstoffwerte, die in den vorangehenden Bundesfeiernächten gemessen wurden.²

Kooperative Einbindungsverhältnisse mit der Wirtschaft entstehen natürlich auch überall dort, wo eine Gemeinde beschliesst, bisher öffentlich erbrachte Produktionen oder Dienstleistungen an Privatunternehmen zu übertragen.

¹ vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 7: 10.

² vgl. "Traktandum" 11, 8, 1992: 14.

Schrittweisend für die Zukunft ist möglicherweise das Vorgehen der Stadt Bern, die 1993 zum erstenmal ein Buslinienprojekt öffentlich ausgeschrieben hat und es damit den eigenen Verkehrsbetrieben (VBZ) ermöglichte, sich an einem Wettbewerb mit privaten Anbietern mitzubeteiligen.¹

Die Stadt Solothurn hat ihre öffentliche Schulzahnklinik geschlossen und die Schulzahnpflege der privaten Zahnärzteschaft des Ortes übertragen. Damit stellt sie sich in die Reihe der kleineren Gemeinden, die mangels eigener Institutionen schon immer auf Verträge mit Privatärzten angewiesen waren.²

Wenn eine Gemeinde ein Altersheim, einen Gasthof, ein Schwimmbad oder eine andere öffentliche Einrichtung nicht mehr selber betreiben und instand halten will, macht sie häufig von der Möglichkeit Gebrauch, die entsprechende Immobilie im Baurechtsvertrag an eine private Trägerschaft abzutreten.

Dadurch gelingt es ihr, einerseits alle unternehmerischen Risiken auf den Privatbereich abzuwälzen, andererseits aber regelmässige Zinseinnahmen zu sichern und langfristig das Bodeneigentum zu bewahren.³

Derartige Privatisierungen werden heute in zunehmendem Umfang auch vom überlokalen Recht her unterstützt. So lässt beispielsweise das Kantonalbernerische Recht die Option offen, dass Gemeinden ihr Zivilstandsamt verwaltungsunabhängig durch Fürsprecher oder Notare führen lassen.

Schliesslich kommt es neuerdings im Bereich der Abfallentsorgung zu sehr langfristigen Kooperationsverträgen, die es logisch erscheinen lassen, dass sich die Gemeinde am Aktienkapital der entsprechenden Firma mitbeteiligt. So hat beispielsweise die Stadt Zürich im Jahre 1992 Anteilscheine einer Firma im Kanton Schwyz erworben, die sich mit der Wiederverwertung der von der Stadt gesammelten Ganzgläser befasst.⁴

All diese Beziehungen sind durch ein reziprokes Austauschverhältnis in dem Sinne charakterisiert, dass die Firma ein durch exklusive Konzessionen oder Vertragsabmachungen gesichertes Absatzvolumen zugewiesen erhält und sich im Gegenzug verpflichtet, ihre Leistungen zuverlässig und unter Beachtung öffentlich konstituierter Regeln (der Gleichbehandlung aller Klienten, der Vertraulichkeit, der Einhaltung von Fristen und Periodizitäten usw.) zu erfüllen.

¹ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 3: 12.

² vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 2: 8.

³ vgl. z.B. "Private sollen den "Stroh Hof" beflügeln" (Tages Anzeiger 2.2.1995: 18.

⁴ vgl. "Traktandum" 11,8, 1992: 14.

Analog zu den in halb-offizieller Funktion tätigen Einzelbürgern wird also auch von Firmen eine Identifikation mit der "Gemeinwohnperspektive" verlangt - und darüber hinaus, dass sie über die erforderlichen Qualifikationen (z.B. in der Form gut ausgebildeter Buschauffeure oder absolut vertrauenswürdiger Notariatspersonen) verfügen.

1.7.3 Einbezug freiwilliger Vereinigungen

Für das politische System der Schweiz ist generell charakteristisch, dass Vereinigungen privaten Rechts unverzichtbare öffentliche Funktionen erfüllen.

Auf Bundesebene gilt beispielsweise für den SEV und den SIA, die mit der Kompetenz zur verbindlichen Festlegung technischer Normen (im Elektro- und Baubereich) ausgestattet sind, oder für die vielen Schützenvereine, die für die Erfüllung der obligatorischen militärischen Schiesspflicht sorgen.

Und a fortiori haben sich die *Gemeinden* seit jeher beispielsweise im Bereich der Feuerwehr, der Landschaftspflege oder der sozialen Fürsorge auf die Leistungen lokaler Vereine abgestützt und sie durch materielle Unterstützung dazu veranlasst, im Dienste des Gemeinwesens zu funktionieren.

In neuester Zeit lassen sich vielfältige Beispiele dazu finden, dass lokale Vereine in intensiverer und teilweise auch völlig neuartiger Weise in die öffentliche Pflicht genommen werden - was drängender als bisher die Frage aufwirft, ob diese Gruppierungen auch in Zukunft auf hinreichend zahlreiche aktive Mitglieder zählen können.

1. Die im Sozialbereich tätigen Vereinigungen werden stärker als bisher in das von der politischen Gemeinde administrierte System öffentlicher Fürsorge integriert, weil es angesichts knapper Mittel und steigende Problembelastungen immer notwendiger wird, die Leistungen verschiedener Instanzen komplementär aufeinander abzustimmen.
Zu diesem Zweck beispielsweise wurde in Oetwil am See (ZH) 1994 eine "Alterskonferenz" durchgeführt, an der sich alle in der Gemeinde mit Altersbetreuung befassten Vereine und Institutionen beteiligt haben (vgl. Schwegler 1995: 17).
2. In der kommunalen Seniorenbetreuung treten an die Stelle von Altersheimen immer häufiger offene Alterssiedlungen. Deren Erstellung und operative Betriebsführung wird meist von privaten Vereinigungen übernommen, während als Trägerschaft oft ein überkommunaler Verband fungiert. Dementsprechend beschränkt sich die Rolle der Gemeinde dann darauf, günstige planerische und infrastrukturelle Rahmenbedingungen für die Realisierung bereitzustellen.

So z.B. in Moosseedorf (BE):

"Für das Erstellen der zwei Mehrfamilienhäuser mit Mietwohnungen und der Cafeteria ist die Wohnbaugenossenschaft Moossee (WBG) verantwortlich. Das Land wird - sofern die Gemeindeversammlung am 30. März zustimmt - von der Gemeinde im Baurecht zur Verfügung gestellt. Ein Betriebsverein ist für den Betrieb der Cafeteria, der Spitex-Räume und -Dienste sowie für Koordinationsaufgaben verantwortlich. Der Fürsorgeverband Münchenbuchsee übernimmt die Trägerschaft für die Pflegewohnung (sieben Stellen).¹

3. Bei den Spitex-Diensten sind die Gemeinden sogar völlig auf die Existenz entsprechender privater Trägervereine angewiesen. Wo diese nicht bestehen, wird ihre Gründung häufig von den Gemeindebehörden her induziert² oder sie werden gar an der Gemeindeversammlung gegründet.³

Als formell privatrechtliche, gleichzeitig aber von der öffentlichen Hand mitfinanzierte und mitbestimmte Gebilde eine juristisch schwer definierbare Zwitterstellung, in der sich die zunehmende Durchdringung öffentlicher und privater Sphären widerspiegelt.

4. Die momentan in den meisten Kantonen diskutierte Einführung von Tagesschulen hat in den meisten Fällen zur Voraussetzung, dass eine leistungsfähige private Trägervereinigung besteht, welche die Betreuung und Speisung der Kinder über die Mittagszeit organisiert.⁴
5. Beim Einbezug von Arbeitslosen in öffentliche Beschäftigungsprogramme hat man verschiedentlich Dispositive erarbeitet, die ohne eine substantielle Mitwirkung von Privatvereinen nicht realisierbar (gewesen) wären:

"Beim Bahnhof Langenthal sollen Arbeitslose einen bewachten Veloabstellplatz betreiben. Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) plant in Zusammenarbeit mit der Interessengemeinschaft Velo Oberaargau, der Gemeinde Langenthal und weiteren Beteiligten ein Beschäftigungsprogramm, das sich vorab an wenig qualifizierte Arbeitslose richtet.

Vorgesehen ist, dass jeweils 10 Personen im Schichtbetrieb den Veloabstellplatz am Bahnhof von 5 Uhr morgens bis 1 Uhr nachts bewachen. Damit können (mit einem Betrag von Fr. 60'000.-) 10 Arbeitslose teilbeschäftigt werden.⁵

¹ vgl. "Interesse an Alterssiedlung" (Berner Zeitung 24.3.1995: 36).

² z.B. in der Stadt Zürich (vgl. "Traktandum", 13, 1994: Nr. 6: 15).

³ z.B. in Lungern (OW), vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 2: 8).

⁴ vgl. "Traktandum" 11, 4, 1992: 6/7.

⁵ vgl. "Traktandum" 13, 7, 11.1994: 10.

6. Immer häufiger arbeiten Gemeinden auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs mit privaten Vereinigungen zusammen. Sie erfüllen ihre Hauptfunktion vor allem in relativ wenig frequentierten Zonen, wo ein idealistisches Zusatzengagement nötig ist, um die mangelnde wirtschaftliche Rentabilität zu kompensieren.¹
7. Häufig kommt es vor, dass öffentliche Anstalten aufgrund der hohen Personal- und Betriebskosten nur noch eingeschränkt betrieben werden können. So hat sich z.B. die Stadt Zürich im Zuge ihrer Sparbemühungen 1995 gezwungen gesehen, die Öffnungszeiten für zwei Quartierhallenbäder in einer wenig benutzerfreundlichen Weise drastisch zu reduzieren.

Als Lösung bot sich an, die Bäder in der übrigen Zeit für fixe Wochenstunden an Schwimmvereine und neuerdings auch an Gruppen von Privaten zu vermieten, die während dieser Zeit mit eigenen Mitteln die betriebliche Aufsicht übernehmen.²

Die Sparmassnahmen zwingen also dazu, die Arbeit vollamtlicher öffentlicher Angestellter partiell an nebenamtlich tätige Milizpersonen zu übertragen und private Vereinigungen stärker als Mitträger an sich öffentlicher Betriebsaktivitäten einzubeziehen.

Auch hier besteht also die charakteristische Arbeitsteilung darin, dass die öffentliche Hand einerseits die physischen Infrastrukturen zur Verfügung stellt und andererseits die einzuhaltenden Verordnungen und Verhaltensregeln erlässt, während die operative Betriebsorganisation privaten Instanzen übertragen wird. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass diese privaten Trägerschaften hinreichend organisiert und diszipliniert sind, um die Einrichtung ähnlich zuverlässig wie öffentlich Bedienstete zu verwalten.

8. In zahlreichen - meist kleineren - Gemeinden sind in den letzten Jahren mit öffentlicher Unterstützung "defensive" Vereine oder Genossenschaften gegründet worden zum Zweck von der Schliessung bedrohte Dorfläden, Poststellen, Bahnhöfe und andere lokale Dienstleistungseinrichtungen weiterzuführen. Die ökonomische Sicherung geschieht meist dadurch, dass sich die öffentliche Hand und Private die Übernahme der finanziellen Risiken teilen.³

Besonders instruktiv ist in diesem Zusammenhang die Gemeinde Bruggen (SG), wo der Weiterbetrieb des SBB-Bahnhofs durch eine gross angelegte kommunale Selbsthilfeaktion gewährleistet wurde.⁴

¹ So z.B. im Bereich des Schwarzsees (FR), der vom unteren Sensebezirk aus durch einen Trägerverein erschlossen wird, der sich verpflichtet hat, am Wochenende einen regelmässigen Busbetrieb aufrecht zu erhalten. vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 2: 18).

² vgl. "Der Sparzwang fördert die Eigeninitiative" (Tages Anzeiger, 2.2.1995: 17).

³ vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 7: 19.

⁴ vgl. "Traktandum" 10, 1990: Nr. 1: 17.

Generell fällt auf, in welcher hohen Masse sich vielerorts die traditionellen Vereine bereit gefunden haben, sich neuen Problemlagen zu öffnen und im Zuge des Wandels neue Aktivitäten zu übernehmen (vgl. Joye, Huissoud, Schuler 1995: 226).

Damit ist der Entfaltungsspielraum für neu gegründete Vereine relativ bescheiden geblieben; und viele der in den 70er und 80er-Jahren noch sehr geräuschvollen Initiativgruppen, die über die Artikulation von Forderungen hinaus keine Verpflichtungen einzugehen bereit waren, sind unterdessen wieder verschwunden.

1.7.4 Übergreifende "Gemeinschaftsaufgaben"

Gewisse neuere Problemlagen erweisen sich hinsichtlich ihrer Entstehungsursachen und/oder ihrer Auswirkungen als derart komplex, dass zu ihrer Bewältigung übergreifende, die Gemeinde als integrale "Gemeinschaft" fordernde, Kooperationsstrukturen notwendig erscheinen.

So ist beispielsweise die *Suchtprävention* bei Kindern und Jugendlichen zu einer vordringlichen erzieherischen Zielsetzung geworden, die vom Gemeinwesen mitgetragen werden muss, da sie niemals von den Eltern allein geleistet werden kann.

Es handelt sich hier um eine Aufgabe, die sehr umfassende Absprachen und Koordinationsbemühungen zwischen Eltern, Lehrern, Gemeindebehörden, Ladenbesitzern, Wirten, Polizeistellen, Jugendorganisationen usw. erforderlich macht: d.h. all jener Instanzen, die für die Sozialisation und das Verhalten von Kindern und Jugendlichen eine Mitverantwortung tragen.

Ähnlich wie in der Krankenpflege ist es also die Gemeinde, die eine von der Familie nicht mehr bewältigbare Aufgabe primär übernimmt. An die Stelle rein familieninterner "Mikrosozialisation" tritt die "kommunale Mesosozialisation", die aus dem Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Stellen sowie individuellen und kollektiven Akteuren entsteht. Zudem werden auch privatwirtschaftliche Akteure in eine moralische Mitverantwortung eingebunden.¹

Den Gemeindebehörden kommt dabei wahrscheinlich zunehmend eine rein koordinierende und katalysierende Bedeutung zu.

In der Verfolgung derartiger Ziele kann die moderne Gemeinde möglicherweise wieder gewisse Aspekte jener "moralischen Gemeinschaft" zurückgewinnen, die man im Zeitalter

¹ vgl. "Suchtprävention wird wichtiger" (Zürichsee-Zeitung 15.2.1995: 17).

der Individualisierung und zunehmend überlokalen Orientierung für endgültig verloren glaubte.

Massgebend dafür ist z.B. der sehr breite Konsens darüber, dass Kinder vor der Drogensucht bewahrt werden müssten - genauso wie das ebenso übergreifende Interesse, die Gemeinde vor schädigenden Industriegiften oder grosstechnologischen Katastrophenrisiken freizuhalten und vor ungehemmtem Lastwagentransitverkehr zu schützen.

Analoge "moralische Offensiven" sind letzthin beispielsweise im Kampf gegen Sprayereien gestartet worden:

"Auf Initiative der 'Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige' (GGG) hin sind die Politiker in der Stadt Basel aktiv geworden. Arbeitslose haben Fassaden von Sprayereien gereinigt. Der Regierungsrat gab ein Konzept für Aufklärungsarbeiten an den Schulen in Auftrag und schuf für das unter der Leitung der GGG geschaffenen "Spray-Out Team" eine Koordinationsstelle beim Polizei- und Militärdepartement. Anfang Sept. 94 bewilligte die Regierung zudem einen Kredit von Fr. 200'000.- für Kostenbeiträge an Reinigungen privater Liegenschaften. Für Eltern, Schüler und Jugendliche werden Aufklärungsbroschüren verbreitet, und längerfristig wird an die Einführung eines Fachs 'Soziales Verhalten' gedacht.¹

1.8 ERHÖHTE BEDEUTUNG DER GEMEINDEEBENE ALS EXPERIMENTIERFELD FÜR POLITISCHE UND ADMINISTRATIVE INNOVATIONEN

Wann immer eine Kirche sich in Pfarreien, eine Unternehmung in Betriebsstätten, eine Schule in Unterrichtsklassen oder ein Staat sich in Gemeinden gliedert - in jedem Fall handelt es sich um denselben Modus segmentärer Subdifferenzierung, der dem überlokalen System einerseits Kontrollverluste, andererseits aber verschiedene Funktionsgewinne beschert.

Einer dieser Vorteile besteht darin, dass das Gesamtsystem die Möglichkeit erhält, seine lokalen Subeinheiten als endogene Quelle seiner Dynamik und evolutiven Fortentwicklung zu benutzen.

Dies deshalb, weil sich diese Subsysteme als Experimentierfelder anbieten, in denen mit geringem Aufwand (und wenig Risiko für das Gesamtsystem) verschiedenste Innovationen generiert und ausgetestet werden können, die im Bewährungsfall dann sich auf andere Subeinheiten ausbreiten und/oder auf höherem Niveau verfestigt werden können.

Im Sinne der Evolutionstheorie konstituieren die Subsysteme also den "variety pool" latenter Alternativen, während den überlokalen Instanzen die Aufgabe zukommt, sie zu selektieren und stabil zu verankern (vgl. z.B. Campbell 1965).

¹ "Traktandum 13,1994: Nr. 7: 15.

Die Bedingungen für solch evolutive Prozesse sind dann optimal wenn

- 1) die Subsysteme unter sehr verschiedenen Bedingungen (ihrer Umwelt, Mitgliederstruktur usw.) operieren: so dass wahrscheinlich wird, dass sie verschiedenen Problemkonstellationen begegnen und unterschiedlichste Lösungen dafür entwickeln;
- 2) das Gesamtsystem seinen Subeinheiten genügend Freiraum lässt, um eigene Wege zu beschreiten (bzw. sie sogar dazu ermutigt und dabei unterstützt);
- 3) gut ausgebaute horizontale und vertikale Beobachtungs- und Kommunikationsmechanismen etabliert sind, die gewährleisten, dass positive *und* negative Testergebnisse adäquat und ohne Zeitverzug wahrgenommen werden.

Selbstverständlich ist damit zu rechnen, dass die Subsysteme verstärkt in dieser Weise in Anspruch genommen werden, wenn neuartige komplexe Probleme auftreten, für deren Lösung keine bewährten Verfahrensweisen verfügbar sind.

Mit dem Rückgriff auf endogene Lösungsvarianten versetzt sich das Gesamtsystem dann in die Lage, auch in solch schwierigen Situationen relativ autonom zu handeln (anstatt sich beispielsweise am Verhalten anderer Systeme zu orientieren).

In solchen Fällen kann es sich für das System lohnen, sich (via Dezentralisierung) stärker von seinen *internen* Subsystemen abhängig zu machen, um dafür seine *externe* Unabhängigkeit besser zu bewahren.

In der Stadt- und Gemeindefsoziologie ist bereits seit längerem immer wieder auf diese Pionierrolle kommunaler Kleinsysteme hingewiesen worden. So ist es im historischen Rückblick evident, dass sowohl die griechischen Stadtstaaten wie auch die autonomen Städte des Mittelalters und der Renaissance als eigentliche "Laboratorien" gedient haben, in denen zahlreiche folgenreiche politisch-administrative Neuerungen (z.B. Demokratie, Diplomatie, konfessionelle Toleranz, innerparteiliche Konkordanz u.a.) ihren genetischen Ursprung hatten (vgl. z.B. Geser 1993: 44ff.).¹

In jüngerer Zeit ist auffallend, dass man auf kommunaler Ebene früher als auf nationalen Niveaus gelernt hat, beispielsweise mit spontanen Bürgerinitiativgruppen umzugehen, die

¹ In den meisten dieser Fälle war erst in einer späteren historischen Phase ein territorial umfassendes politisches System verfügbar, das diese Innovationen aufgenommen und in seinem Jurisdiktionsbereich flächendeckend verankert hat. Man denke in diesem Zusammenhang vor allem an den Modellcharakter der antiken Stadtrepubliken bei jenen politischen Philosophen, die - wie z.B. Montesquieu - auf die Gestaltung des modernen liberalen Rechtsstaats einen nachhaltigen Einfluss hatten.

"Grünen" in die politische Mitverantwortung einzubeziehen oder beim Umgang mit Drogensüchtigen zu innovativen Neulösungen vorzudringen.

Lothar Rolke bezeichnet die Gemeinden als "Experimentierbaustellen", in denen zukünftige Lösungen für verschiedenste gesamtgesellschaftliche Probleme erarbeitet werden (Rolke 1985); und Martin Jänicke sieht - noch pathetischer - in den Kommunen den Ort, "wo die Entscheidungsschlachten der Zukunft in nahezu allen Politikbereichen toben." (Jänicke 1991).

In eine ähnliche Richtung weist die Grauhan'sche Vorstellung einer zukünftig zu erwartenden "Kommunalisierung des Staates", die diametral mit dem bisher viel üblicheren Denkmodell einer "Verstaatlichung der Gemeinde" kontrastiert.

Sie impliziert, dass auf Gemeindeebene zukunftsweisende Formen eines bürgernahen "Dienstleistungsstaat" entstanden sind, die nun langsam in überlokale Ebenen vordringen, wo bisher noch der hoheitlich agierende "Polizeistaat" vorherrschend war (Grauhan 1978).¹

Vor allem im neuen Bereich der *Umweltpolitik* finden die Schweizer Gemeinden momentan ein faszinierendes Feld zur Erprobung neuer Regeln, Techniken, Verfahrensweisen und Organisationsformen, die darauf ausgerichtet sind, auf das ökologische Verhalten privater Bürger, Gruppen Unternehmungen oder der öffentlichen Organe selbst Einfluss zu nehmen.

Da praktisch alle Bereiche des Verwaltungshandelns auch Auswirkungen auf die Umwelt haben, handelt es sich bei der Umweltpolitik um eine typische "Querschnittthematik", die z.B. dazu führen kann, dass man den Umgang mit Büromaterialien, die Anfahrwege der Bediensteten, die Renovation von Schulhäusern und viele andere Aktivitäten unter ökologischen Gesichtspunkten reguliert.

In diesem Sinne ist beispielsweise in der neuen Submissionsordnung der Stadt Zürich festgelegt, dass bei der Ausführung eines Auftrags auf "möglichst kurze Transportwege" geachtet werden solle (was *de facto* wohl eine Vergabe an ortsansässige Bewerber begünstigt).²

Illnau-Effretikon (ZH) möchte bauwillige Unternehmen anlocken indem sie ihnen während der ersten 10 Jahre erlaubt, ihre Gemeindesteuern vom Baurechtszins abzuziehen.³

Verschiedene Gemeinden geben die Velovignette gratis ab, um Autofahrer zum Umsteigen aufs Fahrrad zu ermutigen.⁴

¹ vgl. dazu auch Bullmann 1991: 72ff.).

² vgl. "Traktandum" 12,1993: Nr. 7: 19.

³ vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 5: 3.

⁴ vgl. "Traktandum", 9, 1990: Nr. 1: 4.

In Flawil (SG) werden neu erstellte Häuser anhand einer 35 Punkte umfassenden Liste bewertet und ganzheitlich danach beurteilt, in welchem Umfang sie verschiedenste ökologische Richtwerte (z.B. hinsichtlich Wärmedämmung, Schallisolation, Solarzellen, Kompostplatz, Abluftwerte der Heizung, Kinderspielplätze, Art der Baumaterialien, Gestaltung der Grünflächen usw.) erfüllen. Wer ein ausserordentlich umweltverträgliches Projekt realisiert hat, wird dadurch belohnt, dass ihm bis zu zwei Drittel der Abwasser-Anschlussgebühren erlassen werden.¹

Die Realisierung von Umweltpolitik erfordert typischerweise eine äusserst vielseitige Beurteilung von Häusern, wie sie am besten durch eine wenig ausdifferenzierte Kommunalverwaltung stattfinden kann.

Kantonale Behörden tendieren demgegenüber infolge ihrer höheren funktionalen Ausdifferenzierung von Ämtern dazu, einzelne Spezialaspekte getrennt zu erfassen, ohne sie zu einem Gesamturteil zusammenzufassen.

Gerade die Kleinheit und funktionale Undifferenziertheit typischer kommunaler Verwaltungen erweist sich als günstige Voraussetzung, um ganzheitliche umweltpolitische Orientierungen zum Tragen zu bringen: also z.B. innerhalb desselben Bewertungsverfahrens sowohl die Qualität der Wärmeisolation wie die Grösse der Kinderspielplätze in Rechnung zu ziehen.

Relativ selten geschieht es, dass eine Gemeinde ihre eigenen Erfahrungen kodifiziert, um sie anderen Gemeinden zu vermitteln. So hat die Stadt Adliswil einen Pilotversuch für die umweltgerechte Einigung von Schulhäusern durchgeführt und die Ergebnisse in einer 65-seitigen Broschüre zusammengefasst.²

Aber auch in vielen anderen Vollzugsfeldern konfrontieren sich die Gemeinden mit ungelösten Problemen, die auf Kantons- und Bundesebene (noch) nicht auf der Behördenagenda stehen.

So sind einige Städte dazu übergegangen, *Selbstverteidigungskurse für Frauen* zu subventionieren, bevor irgendein Kanton eine derartige Massnahme erwog.³ Und der Berner Stadtrat hat mit seinem - vom Volk allerdings zurückgewiesenen - Versuch, für die Besetzung der kommunalen Legislative Geschlechterquoten einzuführen, sogar für ganz Europa Neuland beschritten.

Im Hinblick auf die *politische Integration von Ausländern* haben vor allem Westschweizer Gemeinden in den letzten Jahren Pionierarbeit geleistet. So werden beispielsweise im kom-

¹ vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 6: 18.

² vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 4: 14.

³ vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr.1: 16.

munalen Konsultativorgan der Stadt Lausanne 13 von 42 Sitze an Delegierte von Ausländervereinigungen vergeben.¹

Im Bereich der *Kriminalopferhilfe* hat die Stadt Solothurn als erste Schweizer Gemeinde ein Reglement erlassen - und damit in einen weitab von der üblichen Kommunalpolitik liegenden Vollzugsbereich eingegriffen, wo aufgrund der staatsrechtlichen Kompetenzordnung kantonale oder bundesrechtliche Bestimmungen notwendig wären.²

Dank der grossen Zahl und Variationsbreite der Gemeinden werden Innovationen insofern begünstigt, als es wahrscheinlich ist, dass selbst relativ wenig populäre (z.B. von links-grünen oder feministischen Bewegungen propagierte) Neuerungen zumindest in einigen von ihnen eine politische Mehrheit finden.

Es wäre angezeigt, die Wirksamkeit dieser Massnahmen wissenschaftlich zu untersuchen, um daraus zu lernen, welche von ihnen anderen Gemeinden empfohlen werden können oder in der Gesetzgebung auf Kantons- und Bundesebene verankert werden sollen.

Häufig werden die Gemeinden auch vom Kanton als Experimentierfelder benutzt, um die Akzeptanz und Folgewirkungen bisher unerprobter Neuerungen (z.B. der Fünftageweche an Volksschulen) auszutesten. Das hat dann den Vorteil, dass man sich bei Entscheidungen über eine weitreichendere Implementierung solcher Neuerungen (z.B. auf Kantons- und Bundesebene) bereits auf konkrete praktische Erfahrungen auf kommunalem Niveau stützen kann.

Angesichts der geringen juristischen Kompetenz vieler Gemeindebehörden (und a fortiori der Einwohnerversammlung, falls diese darüber entscheidet) ist es nicht erstaunlich, dass manch gutgemeinte Beschlüsse dicht am Rand (oder gar jenseits der Grenze) des rechtsstaatlich Vertretbaren liegen und einer höheren gerichtlichen Überprüfung - die aber sehr oft unterbleibt - kaum standhalten dürften.

In Kriens (LU) beispielsweise hat eine überparteiliche Gruppe in einer Petition an den Grossen Rat gefordert, den Gemeinden die Kompetenz zu geben, "umweltbewusst lebenden Personen" einen Ökobonus in Form von Steuerabzügen zu gewähren.³

In einem Postulat des St. Galler Gemeinderats wurde die Forderung erhoben, nichtrauchenden Angestellten zukünftig grössere Lohnerhöhungen zu gewähren.⁴

¹ vgl. "Traktandum" 10, 1990: Nr. 6: 17.

² vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 1: 21.

³ vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 4: 6.

⁴ vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 4: 16.

Bedenkenswert - aber auch bedenklich - wirkt die, unterdessen wieder aufgegebene, Praxis in der Gemeinde Hombrechtikon, der abnehmenden Stimm- und Wahlbeteiligung durch eine (natürlich mit öffentlichen Steuermitteln finanzierte) Lottoaktion entgegenzuwirken. Am Ende des Jahres wurden alle abgegebenen Stimmrechtsausweise verlost, um die Gewinner von Mountain-Bikes, Skiplauschaufenthalten sowie Steuergutschriften (!) zu bestimmen.¹

Je vielfältiger und rascher die sozio-politischen Wandlungsprozesse, desto mehr wächst insbesondere den Städten die Rolle zu, als Versuchs- und Experimentierfelder zu dienen. Umso wichtiger wird es demnach, ihnen die dafür erforderliche Autonomie zu gewähren.

1.9 DER ZUNEHMENDE BEDARF NACH "KUNDENORIENTIERTEN" UND INDIVIDUALISIERTEN KOMMUNALEN DIENSTLEISTUNGEN

1.9.1 Der Trend zum bürgernahen "Allzweckamt"

Werbeaktivitäten wie die Initiative "Im Dienste aller" des Zürcherischen Gemeindeschreiberverbandes oder die Kampagne "Täglich für alle da" der Baselbieter Gemeinden signalisieren das Streben der Kommunalverwaltungen, sich nicht als verlängerter Arm der staatlichen Obrigkeit zu verstehen, sondern ganz im Gegenteil als eine öffentliche Dienstleistungsstelle, die ihre Arbeit nach Kräften an den Wünschen und Forderungen der Bürger(innen) orientiert. Darin manifestiert sich einerseits ein momentan sehr weit verbreiteter Trend zur *erhöhten Kundenorientierung*, der beispielsweise auch die Reformen in Kliniken, Schulen, Gefängnisse oder Armeen sowie - unter dem Titel "customer focus - die aktuellen Reorganisationsbestrebungen in privaten Industrie- und Dienstleistungsunternehmen nachhaltig prägt (vgl. z.B. Peters 1993: passim).

Andererseits reagieren die Gemeinden damit auf veränderte Einstellungen und Leistungserwartungen der Bürger(innen) gegenüber der öffentlichen Verwaltung, die in der zunehmenden Individualisiertheit ihrer Lebensführung und ihrer wachsenden Sensibilität gegenüber autoritären staatlichen Eingriffen ihre Ursache haben.

In diesem Sinne wird z.B. versucht, durch flexiblere Schalteröffnungszeiten den veränderten Lebensgewohnheiten der Bevölkerung Rechnung zu tragen.²

¹ vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 2: 18f.

² vgl. z.B. für Hombrechtikon (ZH): "Im Dienste aller' morgen erstmals auch über Mittag" (Zürichsee-Zeitung 9.2.1995: 21).

Ebenso werden die einzelnen Beamten oder Beamtinnen durch moderne Computertechnologie in die Lage versetzt, für dieselbe Person verschiedenste Verwaltungsvorgänge zu vollziehen und Informationen zu erteilen: so dass z.B. Neuzugezogene bei der Anmeldung an einem einzigen Schalter alle Formalitäten erledigen können.

Hier erweist es sich von Vorteil, dass die meisten Kommunalverwaltungen dank ihrer Kleinheit schon seit jeher sehr polyvalente Verwaltungsstellen und Beamtenrollen ausgebildet haben. Damit können sie sich die Ausdifferenzierung spezifischer "Bürgerämter" sparen, wie sie beispielsweise in deutschen Städten den Einwohnern als "Anlaufstellen" mit generalisierter Zuständigkeit angeboten werden (vgl. Beyer/Brinckmann 1990: 139ff.).¹

1.9.2 Vom "hoheitlichen" zum "interaktiven" Vollzugshandeln

Es gehört zu den generellsten Einsichten der neueren Verwaltungssoziologie, dass öffentliche Ämter weniger häufig als vermutet zur "ultima ratio" zwingender hoheitlicher Verfügungen (Gebote oder Verbote) greifen, und stattdessen sehr häufig mit den Adressaten ihres Vollzugshandelns in interaktive Beziehungen (Konsultationen, Verhandlungen usw.) treten (vgl. z.B. Geser 1981, 234ff., Schnabel 1980, Garlichs 1980, Cigler 1990:49f.).

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Verwaltung

- a) nicht genug Kenntnisse und Informationen zur adäquaten Problemlösung besitzt, so dass sie darauf angewiesen ist, von den Adressaten selbst wichtige fachliche Auskünfte zu erhalten;
- b) über zu wenig autoritative Machtmittel verfügt, so dass sie sich zuerst der Kooperation ihrer Adressaten versichern muss, um ihre Entscheidungen überhaupt durchzusetzen (vgl. Schnabel 1980; Garlichs 1980).

Diese beiden Bedingungen sind im Falle kleiner Kommunalverwaltungen in sehr hohem Masse erfüllt, da sie einerseits mit bescheidenen Fachqualifikationen und Machtressourcen ausgestattet sind und andererseits mit immer komplexeren Sachproblemen konfrontiert werden sowie immer qualifizierteren und potenteren Adressaten (z.B. Unternehmern, institutionelle Bauherrschaften etc.) gegenüberstehen.

¹ So z.B. in Rastatt (Baden-Württemberg): "Gänge auf die Verwaltung sollen künftig in einem einzigen Büro erledigt werden. Zu diesem Zweck wurde ein sogenanntes Bürgeramt eingerichtet. Das neue Amt ist ein Service-Center, an dessen Schaltern von eigens geschulten Mitarbeitern alle wesentlichen Anliegen der Einwohner schnell erledigt werden. Eine nach Sachgruppen geordnete Zuständigkeit gibt es nicht, vielmehr umfasst die Einrichtung Verwaltungsleistungen verschiedener Ämter zusammen: unter anderem Meldewesen, Fundsachen, Ausstellung von Personalausweisen und Pässen, von Lohnsteuerkarten und Behindertenausweisen" (vgl. "Traktandum" 13,1994: Nr. 2: 12).

Dementsprechend ist damit zu rechnen, dass an die Stelle autoritativer Weisungen immer mehr jene informelleren Verfahren treten, die der Schreibende selbst in einer früheren Buchpublikation als "interaktiver Vollzug" bezeichnet hat.¹

Charakteristisch dafür ist beispielsweise, dass die Behörden sich bereits vorgängig mit den Adressaten ihrer Verfügungen in Verbindung setzen, um allenfalls ein "freiwilliges Entgegenkommen" zu erzeugen oder um zu einer "Lösung" zu kommen, die allen Beteiligten optimal entspricht.

Dazu gehört auch, dass beispielsweise Bauherren vorgängig kostenlose Rechtsberatung erhalten, damit sie sicher sein können, bereits mit ihrer ersten Eingabe zum erwünschten Ziel zu gelangen.

Je mehr die Verwaltungstätigkeit sich in intensiver Kommunikation mit dem Bürger (anstatt in unilateralen Hoheitsakten) vollzieht, desto wichtiger wird es, dass die Verwaltungsstellen für die "Klienten" räumlich möglichst leicht erreichbar sind. Und je mehr dafür Absprachen zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen erforderlich sind, desto vorteilhafter ist es, wenn sich alle administrativen Stellen im selben Gebäude befinden - was selbst in mittelgrossen Gemeinden häufig nicht mehr der Fall ist.

Das neuerwachte Interesse an einem möglichst bürgernahen Dienstleistungsangebot gibt also all jenen Auftrieb, die für eine Beibehaltung der traditionell-kleinräumigen Gemeindestruktur votieren, denn

- trotz der hohen (Auto-)Mobilität scheinen es viele Bürger(innen) zunehmend zu schätzen, in kurzer Gehdistanz von "ihrer" Gemeindeverwaltung zu wohnen;
- trotz des wachsenden Bedarfs nach hoch professioneller Verwaltungsarbeit hat die kleine Allzweckverwaltung, in der dieselbe Person über alle informiert und für alles zuständig ist, nichts von ihrer Attraktivität verloren;
- trotz des wachsenden Bedarfs nach formell einwandfreier Gesetzesanwendung und strikter Gleichbehandlung (vgl. 1.10) schätzt man die "unbürokratische Informalität"

¹ In einer vom Verfasser durchgeführten komparativen Untersuchung auf kantonaler Ebene hat sich gezeigt, dass bei der Zuger Kantonalverwaltung ein sehr flexibler, interaktiver Vollzugsstil vorherrscht, der dem oft sehr geringen "Qualifikationsgefälle" zwischen Verwaltungsbeamten und ihren Klienten entspricht. In Aargau und Zürich dagegen dominiert ein regelhaft-bürokratischer Stil, in dem sich die höhere Autorität und Qualifikation, andererseits aber auch die grössere Schwerfälligkeit dieser umfangreicheren Apparate widerspiegelt. Die Vermutung liegt nahe, dass zwischen kleindörflichen und grosstädtischen Verwaltungen analoge Unterschiede bestehen (vgl. Geser, 1981: 234ff.).

kleiner Verwaltungsstellen, dank der häufig eine flexible, dem Einzelfall angepassten Vollzugslösung gelingt.

1.9.3 Die Individualisierung der Bedürfnisse und Lebensstile als Druck zur Flexibilisierung

Die von der Gemeinde angebotenen Dienstleistungen müssen sich daran adaptieren, dass die Menschen zunehmend individualistischer und ihre Lebensverhältnisse immer vielfältiger und variabler werden.

Dies hat zur Folge, dass auch ihre an öffentliche Instanzen gerichteten Wünsche und Forderungen heterogener und unberechenbarer werden.

Dies zeigt sich deutlich in der Altenfürsorge, wo sich das Schwergewicht von der institutionellen Heimbetreuung immer mehr auf ambulante SPITEX-Dienste verschiebt.

Diese unterliegen ihrerseits dem Druck, ihre Einsätze äusserst flexibel zu gestalten, um den zahlreichen nur punktuellen Bedürfnissen verschiedener Benutzer gerecht zu werden.

"Jeweils um 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr morgens ist in der Stadt Luzern ein Dreier-Team mit dem Auto unterwegs, ausgerüstet mit Natel, Funkgerät und mobilem Notebook. Das über eine zentrale Telefonnummer ständig erreichbare Team setzt jeweils eine Mitarbeiterin beim Klienten ab. Dort bleibt sie nur so lange, wie sie gebraucht wird."

"Über das Notebook können unterwegs sämtliche Angaben von Adressbeschreibung bis zu den medizinischen Daten von über 400 registrierten Pflegefällen abgerufen werden."

"Mit dem neuen Modell können nicht mehr nur 12 bis 15, sondern 30 bis 40, in Spitzennächten gegen 45 Personen betreut werden. Für die öffentliche Hand wurden Einsparungen von 36% errechnet."¹

Der auf die Gemeinden zukommende Pflegeaufwand wächst heute vor allem deshalb an, weil immer mehr Wert darauf gelegt wird, Kranke und Sterbende in ihrer "gewohnten familiären Umgebung" zu belassen, anstatt sie in geschlossenen Anstalten zu betreuen.

So werden in Luzern seit einigen Jahren selbst pflegebedürftige Senioren zum Teil nicht mehr in Anstalten, sondern in gewöhnlichen Wohnungen betreut.²

Daraus entsteht logischerweise ein Bedarf, eine breite Palette ambulanter Dienstleistungen aufzubauen, deren Inanspruchnahme nicht gut vorausgesehen werden kann.³

¹ vgl. "Traktandum" 13,1994: Nr. 7: 11.

² vgl. "Traktandum", 9, 1990: Nr. 3: 8. Analoges gilt auch für die Aidskranken (vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 8: 11).

³ vgl. z.B. für die Gemeinde Bolligen (BE): "Traktandum" 12, 4, 1993: 10.

Im Grenzfall reduziert sich die Funktion der öffentlichen Hand darauf, die Senioren bei der autonomen Gestaltung ihres Umfelds zu unterstützen. In diesem Sinne hat z.B. der stadtärztliche Dienst der Stadt Zürich eine Vermittlungsstelle für Wohnpartnerschaften eröffnet mit dem Ziel, jährlich ca. 50 bis 100 Senioren zum gemeinsamen Wohnen zu motivieren und damit sowohl ihre psychische wie auch ihre materielle Lebenssituation zu verbessern.¹

Auch an den öffentlichen Verkehr wird immer mehr die Forderung gestellt, er solle auf hoch spezifische Bedürfnislagen Rücksicht nehmen.

So artikulieren vor allem jüngere Menschen ohne eigenes Auto zunehmend das Bedürfnis, zumindest am Wochenende auch lange nach Mitternacht noch im öffentlichen Verkehrsmittel nach Hause fahren zu können. Weil die offiziellen Verkehrsbetriebe dazu meist nicht willens (bzw. in der Lage) sind, liegt die Lösung oft darin, ein privates Taxi-Unternehmen durch Subventionen zum Angebot dieser Dienstleistung zu verpflichten.²

Generell sind Verkehrsfragen vor allem deshalb so konfliktträchtig geworden, weil moderne Bürger einerseits ein immer individualisierteres, idiosynkratischeres Mobilitätsverhalten zeigen, andererseits aber gleichzeitig immer mehr Wert darauf legen, dass zur Erfüllung dieser Bedürfnisse *öffentliche* (d.h. auf *kollektive Bedürfnisse abgestimmte*) Verkehrsmittel zur Verfügung stehen.

Die immanenten Unvereinbarkeiten zwischen diesen konträren Wünschen werden umso schmerzhafter sichtbar, je mehr es im Zuge von Sparmassnahmen nötig ist, das öffentliche Verkehrsangebot auf einen Kernbereich kollektiver Mobilitätsansprüche (z.B. den morgendlichen und abendlichen Berufspendelverkehr) zu konzentrieren.

Im Gegensatz zum administrativen Handeln, wo kleine Gemeinden ihre Flexibilitätsvorteile ausspielen können, sind es auf der Ebene operativer Dienstleistungsprozesse meist die grösseren Organisationen, die der immer breiteren Palette verschiedener Kundenwünsche am besten Rechnung tragen können.

So könnten Gemeinden verstärkt zur interkommunalen Kooperation genötigt werden, wenn sich auch bei der ländlichen Bevölkerung beispielsweise das Bedürfnis ausbreitet, "rund um die Uhr" einen vollen Spitex-Service verfügbar zu haben oder in der örtlichen Bibliothek auch Bücher über sehr spezielle Sachgebiete ausleihen zu können.

¹ vgl. "Traktandum" 12,1993: Nr. 4: 10.

² vgl. "Traktandum" 12, 4, 1993: 13.

1.10 WACHSENDE FORMALISIERUNG VON VERFAHRENSWEISEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

In einem spannungsvollen Gegensatz zu den Bedürfnissen nach Informalität und Bürgernähe steht die ebenfalls anwachsende Empfindlichkeit der Bürger für administrative Inkorrektheiten, inkonsistente Verfahrensweisen, juristisch zweifelhafte Entscheidungen und unklar definierte Verantwortlichkeiten. Darin widerspiegelt sich insbesondere die Erwartungshaltung der "neuen Mittelschichten", die auch im Umgang mit privatwirtschaftlichen Organisationen auf der Einhaltung formaler Regeln und Vertragsabmachungen insistieren, und im Falle von Unzufriedenheit relativ leicht bereit (und auch rein technisch gut dazu fähig) sind, Beschwerdebriefe einzusenden oder gar den "formellen Rechtsweg" zu beschreiten. Vor allem unter dem Einfluss dieser Schichten sind die Gemeindeverwaltungen genötigt, ihre Strukturen und administrativen Verfahrensweisen stärker zu formalisieren (vgl. z.B. Banfield/Wilson, 1965: 168; Gilbert 1972).

In Hinblick auf mögliche Beschwerden muss beispielsweise klar definiert sein, wer für welche Vorgänge die Verantwortung trägt; die Verfahrensweisen müssen klar explizierten, transparenten Regeln folgen, damit verschiedene Adressaten völlig gleich behandelt werden; und alles muss schriftlich aktenkundig sein, um sich im Bedarfsfall darauf abstützen zu können.

Aus demselben Grund wird es auch wichtiger, erstinstanzliche Organe streng von übergeordneten Instanzen zu trennen, die sich erst im Falle einer Einsprache mit der Materie befassen.¹

Vor allem muss der Eindruck entstehen, dass bereits *erstinstanzliche Entscheidungen* mit hoher Kompetenz erarbeitet werden; denn ein gegenteiliger Eindruck könnte leicht dazu führen, dass alle Bürger ständig dagegen Einsprache erheben.

So ist zu vermuten, dass vor allem in "beschwerdeintensiven" Verwaltungsbereichen folgende Entwicklungen sichtbar werden:

- a) eine zunehmende Funktionsverlagerung von Milizbehörden und Milizkommissionen auf hauptberufliche Beamte;
- b) eine Besetzung der Stelle mit qualifizierteren (z.B. akademisch gebildeten) Personen;
- c) eine aufwendigere primäre Behandlungsweise von Problemfällen, Gesuchen etc.;

¹ So ist es z.B. denkbar, dass der Gemeindevorstand viele Zuständigkeiten an die einzelnen Ressortinhaber delegiert, um sich als Beschwerdeorgan freizuhalten.

- d) eine stärkere Mobilisierung von Expertise: z.B. durch Mitberichtsverfahren oder durch informellen Beizug von Beamten anderer Gemeinden (bzw. der Kantonalverwaltung) die zum Fall etwas Nützliches beisteuern können.

Generell erfahren Beamte in ihrem Alltagshandeln einen *zunehmenden Disziplinierungsdruck*, weil sie stärker als früher damit rechnen müssen, für Fehler zur Verantwortung gezogen zu werden. Mehr Aufwand ist erforderlich, um sich über die geltende Rechtslage und die üblichen Behandlungsweisen Gewissheit zu verschaffen, oder um sich bei anderen Gemeinden oder kantonalen Stellen juristischen Rat einzuholen.

Eine besondere Problematik ergibt sich daraus, dass infolge des starken Ausbaus des Verwaltungsrechts auf Kantons- und Bundesebene bei immer mehr politischen Entscheidungen auf Gemeindeebene die Frage auftritt, ob sie mit der überlokalen Gesetzgebung im Einklang stehen.

Dementsprechend sehen die Gegner solcher Beschlüsse immer mehr Chancen, solche missliebigen Beschlüsse auf dem Beschwerdeweg wieder umzustossen.

Solche Beschwerdeverfahren sind oft deshalb sehr langfristig und in ihrem Ergebnis unvor-
aussehbar, weil die angerufenen Kantons- und Bundesnormen häufig den Charakter unpräziser Generalklauseln besitzen, und weil darüber noch keine klärenden Auslegungen und Rechtssprechungen existieren.

Ein Illustrationsbeispiel für viele:

Ein Bürger beschwert sich bei der kantonalen Baurekurskommission (und nach Ablehnung beim Regierungsrat) darüber, dass die Gemeinde R. zu viel Bauland ausgeschieden habe. Er beruft sich dabei auf das Raumplanungsgesetz des Bundes, das einen haushälterischen Umgang mit dem Boden vorschreibt und die Einzonung auf Land eingrenzen will, das "innerhalb der nächsten 15 Jahre benötigt wird" und sich "für die Überbauung eignet" (Art 15 RPG).¹

Neben einer rein quantitativen Zunahme hat auch eine Verlagerung in der Zielrichtung der Beschwerden stattgefunden.

Früher gingen die Forderungen vorwiegend darauf aus, die Gemeinde zu einer bestimmten Aktivität und zum Ausbau seiner Leistungen zu bewegen. Beispielsweise wollte man erreichen, dass im Quartier eine Schule gebaut oder ein abgelegener Dorfteil durch eine Asphaltstrasse erschlossen wird.

Heute möchten die meisten Beschwerden die öffentliche Hand umgekehrt dazu zwingen, bestimmte Handlungen (z.B. die Ausführung von Strassenprojekten) zu unterlassen, oder

¹ vgl. "Bundesrechtswidrige BZO-Revisionen?" (Neue Zürcher Zeitung, 3.1.1995).

durch Verbote Dritte an der Ausführung bestimmter Handlungen (z.B. der Überbauung eines Biotops) zu hindern (vgl. Joye, Huissoud, Schuler 1995: 70f.).

Man könnte denken, dass die Gemeinde sich wirksam gegen solche Rekurse schützen kann, wenn sie ihre erstinstanzlichen Organe derart qualifiziert, dass ihre Entscheide "richtig" sind - oder wenigstens vom Empfänger hingenommen werden, weil er subjektiv an die Kompetenz dieser Amtsstelle glaubt.

Dies setzt aber voraus, dass es überhaupt ein konsolidiertes juristisches Wissen gibt, dessen Beherrschung eine Amtsstelle in die Lage versetzen könnte, "kompetente" (und deshalb unangefochtene) Verfügungen zu treffen.

Angesichts der mangelhaften Rechtsprechungstradition (von Kodifizierung ganz zu schweigen) der meisten Verwaltungsrechtsbereiche und des Auftretens immer wieder neuer Fallkonstellationen ist es aber äusserst fraglich, ob es durch den Einsatz juristischer Expertise überhaupt möglich wäre, die Beschwerdeflut zu reduzieren.

Mit anderen Worten: es ist nicht klar, ob unprofessionelle Kleinverwaltungen gegenüber der juristisch gut dotierten städtischen Administration hier überhaupt im Nachteil sind - und ob die überkommunale Zentralisierung "juristisch anspruchsvoller" Aufgaben überhaupt etwas dazu beitragen könnte, die Situation zu verbessern.

Unabhängig davon unterliegen die Gemeinden einem gewissen Druck, ihre teilweise noch aus vormoderner Zeit stammenden politisch-administrativen Strukturen den Verhältnissen auf der Kantons- und Bundesebene anzugleichen, indem sie beispielsweise für eine klarere "Gewaltentrennung" zwischen Einwohnerversammlung, Kommissionen und Exekutive sorgen oder durch schärfere Trennung hierarchischer Entscheidungsebenen einen sauberen Instanzenzug institutionalisieren (vgl. z.B. Linder 1980).

1.11 REVITALISIERUNG DER DIREKTEN DEMOKRATIE AUF LEGISLATIVER, EXEKUTIVER UND KONSULTATIVER EBENE

Die Institutionen der direkten Demokratie kommen dem Wunsch moderner Bürger entgegen, gewissermassen "à la carte" je nach Interesse und Betroffenheit über konkrete Sachvorlagen mitzubestimmen, anstatt über Wahlen in höchst pauschaler und indirekter Weise auf die Politik insgesamt Einfluss zu nehmen. Diese selben Entwicklungen, die auf kantonaler und nationaler Ebene für einen immer regeren Gebrauch des Initiativrechts und freiwilligen Referendums verantwortlich sind, führen auf kommunaler Ebene dazu, dass

- auf legislativer Ebene an traditionellen Einrichtungen der direkten Demokratie (inbs. an der Einwohnerversammlung) festgehalten wird;
- im exekutiven Bereich trotz zunehmender Arbeitslast weiterhin ehrenamtliche Milizstrukturen beibehalten werden;
- auf konsultativem Niveau neue Formen direkter Bürgerpartizipation Erprobung finden.

Alle drei Entwicklungen begünstigen eher die kleineren Gemeinden, weil hier eher als in den Städten die Situation besteht, dass

- namhafte Prozentanteile der Bevölkerung an der Einwohnerversammlung partizipieren; die Arbeitslast nicht derart gross ist, dass sie nur noch von vollberuflichen Amtsträgern bewältigt werden kann;
- alle artikulationswilligen Bürger die Chance haben, sich zu melden und in die politischen Beratungen einbezogen zu werden.

1.11.1 Gemeindeversammlung

Während in den Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnern meist zwischen 30 - 40% der Stimmberechtigten an der Einwohnerversammlung anwesend sind, sinkt die Teilnahmequote bereits bei über 2'000 Einw. auf unter 10% und in städtischen Gemeinden auf unter 4% (vgl. Ladner 1991:81).

In grösseren Gemeinden lassen sich Einwohnerversammlungen nur deshalb abhalten, weil man als Prämisse unterstellt, dass jeweils nur ein geringer Prozentanteil der Stimmberechtigten erscheint.

Dies kann dazu führen, dass ausgerechnet Versammlungen mit gewichtigen (und deshalb: ein breites Interesse weckenden) Entscheidungsvorlagen überhaupt nicht abgehalten werden können, weil die Anwesenden im verfügbaren Saal oder Kirchenraum keinen Platz finden können.¹

¹ So z.B. am 5. April 1995 in Wallisellen (ZH), wo der Gemeindepräsident die über 1'000 erschienenen Bürger(innen) nach Hause entlassen hat mit der Begründung, dass "die feuerpolizeilichen Vorschriften nicht eingehalten werden könnten" (vgl. "Gemeindeversammlung in Wallisellen geplatzt," Neue Zürcher Zeitung, 6.4. 1995: 53).

Umso erstaunlicher ist es, wieviele Gemeinden der deutschen Schweiz sogar bei einer Bevölkerungsgrösse von 12'000 oder mehr an dieser traditionellen Institution festhalten, obwohl sie das Risiko mit sich bringt, dass Versammlungen von partikulären Vereinsanhängern majorisiert werden und nur ca. 1,5% der Stimmbürger über eine Vorlage, die für alle bedeutsam ist, entscheiden.

In den meisten Gemeinden, in denen in den letzten Jahren Vorstösse zur Einführung einer kommunalen Legislative lanciert wurden, war den entsprechenden Initiativen kein Erfolg beschieden.¹

Selbst Gemeinden von beachtlicher Grösse (z.B. Schwyz, Igis-Landquart, Ittigen (BE), Münsingen (BE), Wohlen (BE) und Belp (BE) wurde in den letzten Jahren bei Abstimmungen die Einführung eines Parlaments verworfen.

In den Gemeinden, wo - meist mit knappem Mehr - die Einführung einer Legislative gelungen ist, bleibt nachher die Diskussion über das Für und Wider meist über viele Jahre erhalten, weil die Verluste an direkter Teilnahmemöglichkeit, die mit der Abschaffung der Einwohnerversammlung verbunden sind, vielerseits als negativ empfunden werden.

Problematisch erscheint insbesondere, dass die Artikulationsmöglichkeit jener Bürger(innen) eingeschränkt wird, die keiner Partei angehören und vielleicht nur gelegentlich in sie interessierenden Fragen Einfluss nehmen möchten.

In manchen Fällen haben sich Initiativkomitees zur Abschaffung solcher kommunaler Legislativen gebildet: meist mit der Begründung, diese würden "weit weg vom Volk politisieren" und beträchtliche (insbesondere: parteiungebundene) Bevölkerungskreise würden sich nicht vertreten fühlen.

Da die meisten Gemeindeeinwohner(innen) nur ein derart intermittierendes kommunalpolitisches Interesse aufweisen, ist das Rekrutierungsfeld für Kandidaten, die sich als Parlament-abgeordnete jahrelang regelmässig mit Kommunalpolitik befassen möchten, überaus gering. Dies führt dann dazu, dass (wie z.B. im Falle von Worb) viele Abgeordnete bereits lange vor Ende der Wahlperiode zurücktreten und ihren Sitz noch unbedarfteren Ersatzkandidaten überlassen, die niemals ernsthaft damit gerechnet haben, jemals im Parlament zu sitzen.²

Aus diesen und anderen Gründen sind zahlreiche Parlamentsgemeinden (z.B. Birsfelder (BL), Aarburg (BE), Oftringen (AG), Düdingen (FR), Arbon (TG), Suhr (AG), Münchenstein (BL) und Wünnewil-Flamatt (FR) nach wenigen Jahren wieder zur direkten Demokratie zurückgekehrt.

¹ vgl. Ladner, Andreas: Parlament oder Gemeindeversammlung - nicht nur eine Frage der Gemeindegrösse ("Traktandum" 10, 1991: Nr. 3: 8).

² vgl. "Volksvertretung im GGR oder Basisdemokratie?" (Berner Zeitung, 16.2.1995: 29).

Im Kanton Freiburg wurde dem erneuten Trend zur Einwohnerversammlung auch im kantonalen Gemeindegesetz Rechnung getragen, indem die Bestimmung, wonach Gemeinden ab 3'000 Einwohner zur Bildung eines Parlaments verpflichtet sind, 1989 abgeschafft wurde.¹

Generell ist die Einwohnerversammlung offensichtlich besser als die parlamentarische Demokratie dem Informalitätsbedürfnis einer hoch individualisierten Gesellschaft angepasst, in der die meisten Bürger sich nur zeitweilig für Lokalpolitik interessieren, dann aber auf eine möglichst "niederschwellige" Möglichkeit aktiver Mitsprache Wert legen, die nicht an die Mitgliedschaft in einer Partei oder gar an formelle Einsitznahme in Behördegremien gebunden ist.

Möglicherweise gewinnt sie auch immer den Charakter eines Symbols, in dem sich die Identität der Gemeinde (und ihre "Bürgernähe" im Vergleich zur Anonymität aller überlokalen Politikebenen) sinnfällig manifestiert.²

1.11.2 Milizverwaltung

Es ist weithin unbestritten, dass Gemeindevorstände, Schulpflegen und andere Behörden mit selbständigen Entscheidungskompetenzen den Charakter nebenberuflicher Milizgremien behalten sollten.

Auch der Gemeindepräsident wird meist im Ehrenamt belassen, obwohl sein Arbeitsaufwand in Gemeinden über 5'000 Einwohner häufig den Umfang einer Halbtagesstelle übersteigt (vgl. Geser 1987).

Die in der Ostschweiz und im Kanton Luzern verbreitete Institution des vollamtlichen "Gemeindeammanns" muss als ein Relikt aus vergangenen Zeiten angesehen werden, wo der "oberste Gemeindebeamte" in erster Linie als Repräsentant der kantonalen Obrigkeit fungierte und neben den ihm zugewiesenen polizeilichen Funktionen meist noch zahlreiche administrative Aufgaben (Grundbuchführung u.a.) übernahm.

Es war dies eine Zeit, wo primär nicht politische Erwägungen, sondern Fachqualifikationen für die Rekrutierung ausschlaggebend waren, und wo eine Abwahl nur schwer denkbar war, weil man dem Amtsinhaber damit seine berufliche Lebensgrundlage entzog.

¹ vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 2: 14.

² Generell könnte man die Hypothese wagen, dass sich die Existenz und einheitliche Identität einer Gemeinde immer ausschliesslich nur noch in ihren *politisch-administrativen* Aspekten ausdrücken kann, weil die meisten Dörfer heute beispielsweise nicht mehr als siedlungsmässig segregierte Einheiten, als wirtschaftliche Gemeinwesen oder als zentripetale Lebensgemeinschaften erfahrbar sind. Darin liegt möglicherweise ein Grund für die unverminderte, ja zunehmende Resistenz gegen Gemeindezusammenlegungen, die unter vielerlei Gesichtspunkten als nicht rational erscheint.

Dies alles widerspricht dem heutigen Trend, in den Exekutivmitgliedern in zunehmendem Masse politische Führungspersonen zu sehen, die im Kräftespiel der Parteien (bzw. anderer lokal relevanter Gruppierungen) selegiert werden und im Falle öffentlicher Missliebigkeit, geänderter politischer Mehrheitsverhältnisse u.a. leicht ersetzbar sind.

In manchen Gemeinde, wo im technokratischen Eifer der 70er und 80er Jahre eine zu weitgehende Verberuflichung stattgefunden hat, werden erneut Ehrenämter in Betracht gezogen oder sogar wieder eingeführt.

So hat z.B. Olten (SO) seinen fünfköpfigen vollamtlichen Stadtrat wieder durch ein nebenamtliches Siebnergremium ersetzt, und Dietikon (ZH) hat seinen berufsmässig amtierenden Schulpräsidenten - ein Unikum im Kanton Zürich - wieder ins Ehrenamt versetzt.¹

Im Unterschied zu früher steht dahinter nicht mehr bloss der Wunsch, möglichst viel administrative Arbeit auf billige Arbeitskräfte abzuwälzen, sondern immer mehr auch das Bedürfnis, politische Entscheide "volksnahe" zu halten und verschiedenen politischen Gruppierungen direkte Partizipationsmöglichkeiten zu gewähren.

Dies zeigt sich dann darin, dass den Milizbehörden zur Entlastung vermehrt administrative Hilfskräfte an die Hand gegeben werden, damit sie mehr Zeit und Energie auf konzeptuelle Arbeit und politische Führungstätigkeit verwenden können.

So hat z.B. Uetikon (ZH) die Schaffung eines halbamtlichen Schulsekretariats mit der Erwartung verbunden, dass die Schulpflege sich künftig stärker damit befassen werde, in der pädagogischen Führung und der langfristigen Entwicklung der Schule ihre Schwerpunkte zu setzen.²

1.11.3 Neue Formen konsultativer Bürgerpartizipation

Mit der vielbeschworenen Idee der "Bürgernähe" verbindet sich die Vorstellung, dass es auf Gemeindeebene möglich sein sollte, nicht nur grundsätzliche politische Entscheidungen, sondern auch konkrete Vollzugsaktivitäten in demokratische Legitimationsprozesse einzubinden und auf die in der Bevölkerung vorherrschenden Einstellungen abzustimmen.

Im Vergleich zu früher ist diese Aufgabe selbst in kleineren Gemeinden insofern komplexer geworden, als es gilt, sich auf eine grössere Vielfalt und einen rascheren Wandel solcher

¹ vgl. "Traktandum" 12,1993: Nr. 6: 6.

² vgl. "Administration wirksam angehen." (Zürichsee-Zeitung 7.12.1994: 23).

Meinungen einzustellen und sich mit der wachsenden Kritikbereitschaft und Beschwerdeneigung vieler Bürger(innen) zu arrangieren.¹

Damit drängt es sich immer mehr auf, zusätzlich zu den etablierten Partizipationsrollen innerhalb der Milizbehörden und Spezialkommissionen noch weitere plebiszitäre Teilnahmemöglichkeiten zu schaffen.

Damit kann es den Behörden gelingen,

1. sich über die in der Bevölkerung vorherrschenden Meinungen besser zu informieren;
2. potentielle Kritiker (bzw. "Oppositionsführer") mittels "Kooptation" zu neutralisieren.

Ein gutes Beispiel dafür bieten die *kommunalen Schulen*, die heute in einem komplexeren, problemreicheren Umfeld operieren müssen, weil immer mehr Eltern ein wachsames Auge auf die Behandlung ihrer Kinder haben und sehr leicht bereit sind, Kritik zu üben oder gar den formellen Beschwerdeweg zu beschreiten.

Zur Bewältigung dieser neuen Herausforderungen drängt es sich auf, die Elternschaft formell in die Entscheidungs- und Vollzugsarbeit der Schulpflegen einzubeziehen.

Dies kann entweder durch Bildung eines Elternrats oder durch Einsitznahme von Elternvertretern in die Schulbehörde geschehen.

Das neue Schulgesetz des Kantons Bern gibt den Gemeinden die Kompetenz, diese beiden Formen der Elternmitwirkung einzuführen.²

Noch erheblich weiter geht das in Illnau-Effretikon im Herbst 1992 gestartete Projekt einer "Samstagsschule", wo Eltern (bzw. andere interessierte Erwachsene) aktiv in den Schulunterricht einbezogen werden:

"Darunter wird verstanden: einen Beruf oder ein Hobby vorstellen, eine Besichtigung durchführen, eine lehrreiche Arbeit ausführen, ein Thema erarbeiten, etwas beibringen - das kann ein Kochkurs, ein Veloflickkurs sein, etwas konstruieren, basteln, Geschichten erzählen, Theater spielen, musizieren und anderes mehr."

*Das Ziel besteht darin, die Isolation der Schule vom kommunalen Umfeld zu verringern und das Lehrprogramm, durch zusätzliche, autonom von der Elternschaft selektierte Inhalte, zu komplettieren.*³

Dieselbe Gemeinde ist auch mit der Einrichtung eines "Schülerparlaments" pionierhaft vorgegangen: eines elfköpfigen Gremiums, das - natürlich ohne formelle Kompetenzen - bei-

¹ Natürlich können aus diesen selben Faktoren nicht nur Forderungen nach konsultativer Mitsprache, sondern auch nach erweiterten plebiszitären Entscheidungsrechten entstehen. In diesem Sinne hat Bellach beschlossen, die Gemeindebeamten zukünftig vom Volk anstatt von der Gemeindeexekutive wählen zu lassen, um die Wiederwahl - je nach Leistungsausweis - mit einer Honorierung oder einem Dankzettel zu verbinden (vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 3: 11).

² vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 6: 9.

³ vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 6: 6.

spielsweise Verbesserungsvorschläge für die Schulhausordnung und den Pausenbetrieb erarbeitet hat.¹

In ähnlicher Weise sind z.B. die *Mieter kommunaler Wohngebäude* heute derart sensibilisiert, dass es fast unausweichlich geworden ist, sie im Falle einer Haussanierung formell in den Entscheidungs- und Gestaltungsprozess einzubeziehen.²

Überaus originell haben sich auch Behörden von Sursee (LU) bei der Erstellung seines jugendpolitischen Leitbilds verhalten, indem sie als "empirische Basis" die Schulaufsätze von Oberschülern einbezogen haben.³

Ebenso kommen hier innovative Formen der Diskussion und Gruppenkooperation - wie z.B. die von Robert Jungk vorgeschlagene "Zukunftswerkstatt" - zum Zuge, die dazu dienen, auf informelle Weise möglichst viele Bürger(innen) an der Zukunftsplanung teilhaben zu lassen.⁴

Vermeht wird auch erkannt, wie sehr die kommunalen Behörden und Kommissionen geeignet sind, nachwachsenden Jungbürgern politische Primärerfahrungen zu vermitteln. Im diesem Lichte wird der Entscheid des Gemeinderats von Riedholz (SO) verständlich, jeweils vier 18-jährige Jugendliche an den Ratssitzungen teilnehmen (und mitdiskutieren) zu lassen.⁵

Der Einbezug der Bürger(innen) in reguläre Strukturen der Konsultation und Mitsprache wird sicher durch deren - momentan - ausserordentlich hohe politische Konformitätsbereitschaft erleichtert.

So hat eine zu Beginn der 90er-Jahre durchgeführte Untersuchung in verschiedenen städtischen Agglomerationen der Schweiz gezeigt, dass nur sehr kleine Prozentanteile der Bevölkerung bereit sind, ihren Forderungen über eine blossе Petition hinaus durch "unkonventionelle Aktionen" (z.B. öffentliche Demonstrationen) Nachdruck zu verleihen (vgl. Joye, Huissoud, Schuler 1995:194).

¹ vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 2: 7.

² vgl. z.B. "Treff setzt Impulse für Gesamtsanierung" (Berner Zeitung 18.2.1995: 29).

³ vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 3: 6.

⁴ So z.B. in Hombrechtikon: vgl. "Eine junge Landgemeinde, 800-jährig und endlich ein eigener Saal" (Zürichsee-Zeitung 8.2.1995: 19).

⁵ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr.4: 8

1.11.4 Die Pluralisierung der Wertekultur als Ursache dauerhafter Politisierung

Auf den ersten Blick spricht manches dafür, dass die Bürger(innen) der Kommunalpolitik heute weniger interessiert gegenüberstehen als beispielsweise in den 70er-Jahren, wo heiss umstrittene Planungsfragen, Bau- und Verkehrsprojekte eine Entscheidung forderten und zur Formierung kampfeslustiger Bürgerinitiativen und Bewegungsgruppen Anlass gegeben haben.

Bei differenzierter Betrachtung zeigt sich aber, dass die damals noch neuen (und entsprechend spektakulären) "postmaterialistischen" Forderungen nach Landschafts- und Ortsbildschutz, Eindämmung des Privatverkehrs, Erhaltung der Biotope, Verbesserung der Luftqualität und genereller Beschränkung des "quantitativen Wachstums" inzwischen in die allgemeine politische Wertekultur Eingang gefunden haben und mit den - nach wie vor relevanten - "alten Werten" in einem spannungsvollen Koexistenzverhältnis stehen.

Dies hat zur Folge, dass viele kommunale Entscheidungen heute zumindest "latent politisch" geworden sind, da sie in einem heterogeneren, konfliktreicheren Feld verschiedenartiger Wertorientierungen und Interessen getroffen werden müssen.

Dieser Influx *postmaterialistisch-ökologischer* Orientierungen hat wohl sehr viel mehr zur Dauerpolitisierung der Gemeindeebene beigetragen als jene frühere Wertepluralisierung, die durch das Eindringen *sozialistischer Ideologien* in die vorher homogen-bürgerliche politische Kultur gekennzeichnet war.

Der Grund dafür liegt darin, dass ökologische Gesichtspunkte für einen sehr grossen Teil kommunalpolitischer Entscheidungsfragen und Vollzugsprozesse (z.B. im Strassenbau, in der Zonenplanung und in der Baubewilligungspraxis) Bedeutung haben, während Probleme, in denen die klassische Links-Rechts-Dimension relevant wird (z.B. wirtschafts- oder sozialpolitische Fragen), eher auf den überlokalen Ebenen (insbesondere in der Bundespolitik) im Vordergrund stehen.

1.12 WACHSENDE ANNÄHERUNGEN AN PRIVATWIRTSCHAFTLICHE BETRIEBSFORMEN UND HANDLUNGSWEISEN

Im neuen Selbstverständnis der Kommunalverwaltungen als "kundenorientierte Dienstleistungsagenturen" widerspiegelt sich die generellere Tendenz öffentlicher Verwaltungen, ihre Binnenorganisation und ihre Vollzugsaktivitäten immer stärker an Modellen aus der Privatwirtschaft zu orientieren.

Diese Entwicklung ist insofern erstaunlich, als die privatwirtschaftlichen Unternehmungen bei ihrer Entstehung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts umgekehrt vielerlei Elemente (z.B. das Prinzip der hierarchischen Zuständigkeit und der Aktenkundigkeit) übernommen haben, die ursprünglich in der öffentlichen Verwaltung (bzw. im Militär) entstanden waren (vgl. z.B. Bahrdt 1958).

Es waren die Ergebnisse dieses (auch die Gewerkschaften, Parteien und viele andere Einrichtungen einbegreifenden) Angleichungsprozesses, die Max Weber zu Beginn des Jahrhunderts dazu verleitet haben, die moderne Gesellschaft als eine *bürokratisch beherrschte Gesellschaft* zu identifizieren (vgl. Weber 1972: 551ff.).

Unterdessen sind in der Unternehmenswelt unter dem Adaptationsdruck der Marktkonkurrenz zunehmend effizientere und flexiblere Organisationsformen entstanden, die sich vor allem in komplexen, turbulenten und durch idiosynkratische Einzelprobleme gekennzeichneten Umwelten besser als das bürokratische Modell bewähren. Allerdings scheinen diese neuen - z.B. unter dem Titel "lean management" segelnden - Organisationsmodelle erst seit kurzer Zeit derart Auftrieb zu gewinnen, dass sie die tief verankerten hierarchischen Prinzipien ernsthaft gefährden (vgl. z.B. Peters 1993: passim).

In der öffentlichen Verwaltung hat sich unterdessen die Einsicht breitgemacht, dass ihr infolge ihrer Monopolposition die Anreize fehlen, um aus rein *endogenem* Anpassungsdruck eine analoge Entwicklung zu vollziehen: so dass sie auf den - ganz bewusst veranstalteten - nachträglichen Import solcher privatwirtschaftlichen Errungenschaften angewiesen sei, um sich von antiquierten Organisationselementen zu befreien und dem Schicksal zunehmender Ineffizienz und "Versteinerung" zu entgehen.

In diesem Sinne sind auf Bundes- und Kantonsebene in den letzten Jahren unter der Anleitung renommierter privater Beratungsfirmen vielfältige Reorganisationsprogramme gestartet worden, die allerdings infolge der massiven internen Widerstände meist zu keinen substantiellen Ergebnissen führten.

Auf kommunaler Ebene scheinen die Chancen für derartige Reformen hingegen sehr viel günstiger, weil

1. die Gemeindeverwaltung infolge ihrer Peripheriestellung die direktesten Beziehungen zum nicht-staatlichen Umfeld unterhält und infolgedessen am meisten auch jene Komplexität und Turbulenz der Umweltverhältnisse erfährt, wie sie auch für private Firmen typisch ist;¹
2. kleinforma-tig-undifferenzierte Kommunalverwaltungen meist nicht jene innovationsfeindlichen strukturellen Verhärtungen ausgebildet haben, wie sie z.B. in grossen bürokratischen Apparaten einem Abbau von Hierarchiestufen oder einer Umverteilung von Kompetenzen entgegenstehen;²
3. In den kommunalen Behörden, Kommissionen und Verwaltungsämtern zahlreiche Personen sitzen, die beruflich in der Privatwirtschaft verankert sind und deshalb *ad personam* (d.h. ohne Hilfestellung durch eine Unternehmensberatungsfirma) in der Lage sind, privatwirtschaftliche Organisationsmodelle und Verfahrensweisen auf den öffentlichen Sektor zu übertragen.

Aus diesem Grund wird verständlich, dass neuere kommunale Reformbestrebungen viel eher in der Privatwirtschaft als in der Kantons- und Bundesverwaltung (wo die regelorientierte Verwaltung stärkeres Gewicht hat) nachahmenswerte Vorbilder finden.

Aktuelle privatwirtschaftliche Reorganisationsmodelle (im Sinne des "lean management") sind beispielsweise leitgebend, wenn versucht wird, das formale Regelwerk der Gemeindeorganisation einfacher und die exekutive Behördenorganisation durch Reduktion ihres Personalumfangs "schlanker" zu gestalten. Dadurch soll erreicht werden, dass die einzelnen Mandatsträger eine integralere Eigenverantwortung zugewiesen erhalten und die Gremien ihre Beratungs- und Entscheidungsarbeit speditiver erledigen können.

In diesem Sinne hat z.B. Schüpfen (BE) ein neues Gemeindereglement erlassen, das bedeutend weniger Paragraphen als das alte enthält, erlassen Überdies wurde die Zahl der Spezialkommissionen reduziert, um deren Aufgaben zu "verwesentlichen" und dem Mangel an qualifizierten Bewerbern abzu-helfen.³

¹ Eine weitere Parallele besteht darin, dass auch Gemeindebehörden gegenüber ihren Kunden oft nicht jenes Mass an hoheitlicher Autorität zur Geltung bringen können, das die überlokalen Machtzentren zur Verfügung haben.

² So hat sich etwa bei der Analyse der vier Kantonsverwaltungen gezeigt, dass in den Kleinkantonen (Obwalden und Zug) jeder personelle Wechsel umfangreiche Reorganisationschancen in sich schliesst, während in den Verwaltungsämtern der grossen Kantone (Aargau und Zürich) kollektiv verankerte "Traditionen" vorherrschen, die unabhängig von den Rolleninhabern persistieren (vgl. Geser 1981).

³ Beispielsweise wurden die Bau- und Planungskommission sowie die Zivilschutz- und Wehrdienstkommission miteinander fusioniert. Umgekehrt wurde allerdings eine Umweltschutzkommission geschaffen, um die Priorität dieses neuen Fragekomplexes zu unterstreichen (vgl. "Gemeinde setzt den Rotstift an" (Berner Zeitung, 10.2.1995: 29).

In Uetikon (ZH) wurde der Gemeinderat von neun auf sieben Mitglieder verkleinert und die meisten Spezialkommissionen wurden von sieben auf fünf Mitglieder reduziert. Dabei wurde damit explizit in Kauf genommen, dass minoritäre Gruppen keine Repräsentanten mehr in diese Beratungsgremien entsenden können.¹

Die zunehmende Annäherung der öffentlichen Dienstverhältnisse an jene in der Privatwirtschaft zeigt sich in den Bestrebungen, den "Beamtenstatus" entweder ganz abzuschaffen² oder auf immer kleinere Anteile aller Beschäftigten zu beschränken.³

Ebenso werden privatwirtschaftliche Einflüsse darin sichtbar, dass in die Entlohnungsstruktur vermehrt Leistungskomponenten eingebaut werden und dass die bisher selbstverständlichen Ansprüche auf "Besitzstandswahrung" dadurch teilweise aufgegeben werden. Ferner werden verschiedene traditionelle Beamtenprivilegien zunehmend demontiert, die bisher den Charakter zusätzlicher "Naturaleinkünfte" hatten: z.B. das Recht, das eigene Auto tagsüber gratis auf öffentlichem Grund zu parkieren.⁴

Schliesslich wird auch die im Privatsektor schon seit längerem feststellbare Nivellierung von "white collars" und "blue collars" teilweise nachvollzogen, indem die Einkommen gehobener Büropositionen eher stagnieren, während die Löhne des operativen Personals (z.B. im handwerklichen Bereich oder Pflegesektor) teilweise massiv angehoben werden.⁵

Wohl am prägnantesten tritt diese *Kolonisierung der Gemeindeverwaltung mit privatwirtschaftlichen Denkweisen und Unternehmensphilosophien* momentan im Konzept des "New Public Management" in Erscheinung, wo den kommunalen Amtsträgern und Verwaltungsangestellten zugemutet wird, sich als Mitglieder eines rein nach Leistungsgesichtspunkten arbeitenden Dienstleistungsbetriebs zu definieren.

"Das 'Unternehmen Wohlen' erläuterte (Gemeindepräsident Gerber d.V.), habe sich die Frage gestellt: 'Welche Produkte machen wir für welche Kundschaft?' Vor diesem Hintergrund habe man sechs 'Produktgruppen' oder Departemente (Bauliches, Schutz/Sicherheit, Infrastruktur, Soziales, Hochbauten/Grundstücke, Bildung) gebildet. Für den 'Unterhalt' die-

¹ vgl. "Kleinerer Gemeinderat, Vernunfttöte, Wahlen und viele Herausforderungen" (Zürichsee-Zeitung, 11.2.1995: 19). Ähnliches gilt für Küniz (BE), wo neuerdings nur noch sieben (statt wie bisher elf) Exekutivmitglieder amtieren ("Traktandum" 11, 1992: Nr. 3: 17).

² So z.B. in Rüslikon und Oberrieden (ZH) ("Traktandum" 11, 1992: Nr. 5: 12).

³ Zum Beispiel in der Stadt St. Gallen, wo seit 1995 nur noch Personen, die "hoheitliche" Aufgaben zu erfüllen haben, den Titel "Beamter" tragen dürfen (vgl. "Traktandum" 13,7, 1994: 14).

⁴ vgl. z.B. für die Kantone Schwyz und Bern: "Traktandum", 13, 1994: Nr. 3: 9.

⁵ vgl. z.B. für den Kanton Solothurn: "Traktandum", 13, 1994: Nr. 3: 7. Analoges gilt für die "strukturelle Besoldungsrevision", die der Kanton Zürich 1993 in Kraft gesetzt hat.

*ser Gruppen ist ein Dienstleistungsbetrieb (Präsidialabteilung) zuständig. Daneben werden vermehrt Spezialkommissionen mit begrenzten Aufgaben eingesetzt."*¹

Die Implementierung solcher Modelle wird überdies dadurch erleichtert, dass rein verwaltungsinterne Reorganisationen kaum ein breiteres politisches Interesse wecken. Im vorliegenden Fall der Gemeinde Wohlen (BE) haben sich von 9'000 Stimmberechtigten nur gerade 11(!) an der Revision des Organisationsreglements mitbeteiligt.

In ähnlichem Sinne hat sich z.B. der Zürcher Stadtrat das Ziel gesetzt, Verwaltungsabteilungen zu "profit centers" auszugestalten, die relativ autonom darüber bestimmen, auf welche Weise sie die ihnen vorgegebenen Ziele erreichen.

"Wie Schulvorstand Hans Wehrli ausführte, kann das für das Sportamt heissen, dass es den Auftrag erhält, die Eisbahnen in der Wintersaison der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen. Dafür erhält das Amt einen gewissen Betrag. Ob das Sportamt dann den Betrieb selber führt, ob sie die Eisbahnen an einen privaten Betreiber vermietet oder gar im Baurecht abgibt, ist seine Sache.

*Dasselbe gilt für den Unterhalt der Bahnen. Am Schluss der Saison kann aufgrund der Öffnungszeiten, der Einnahmen und Ausgaben festgestellt werden, wie hoch jeder Benützer der Bahn von der Stadt subventioniert wurde."*²

Konsistent mit solchen Überlegungen haben die Zürcher Kantonsbehörden im neuen Abfallgesetz die Gemeinden einerseits verpflichtet, ab 1996 kostendeckende Entsorgungsgebühren zu verlangen, ihnen aber völlig freigestellt, dabei verschiedenartigste Bemessungsformen (mit oder ohne Grundbetrag, Bemessung nach Volumen oder nach Gewicht, Sackmarken- oder Containergebühr usw.) zu wählen.³

Diese Tendenz, die Wahl der Mittel für die Zielerreichung freizugeben und Entscheidungen darüber an subordinierte operative Organe zu delegieren, kann generell zur Folge haben, dass

- a) die Gemeinden gegenüber dem Kanton stärkere Autonomie erhalten;
- b) die einzelnen Ämter der Kommunalverwaltung gegenüber den politischen Gemeindebehörden höhere Selbständigkeit gewinnen.

Im Kanton Bern haben diese neuen Konzeptionen bisher besonders Anklang gefunden. So hat die Stadt Bern als erste grössere Schweizer Gemeinde eine umfassende Verwaltungsreform

¹ zitiert aus: "Unternehmen Gemeinde wird schlanker" (Berner Zeitung, 12.9.1994: 35).

² zitiert aus: "Mehr Effizienz, Transparenz und Bürgernähe" (Neue Zürcher Zeitung, 11./12.2.1995: 55).

³ vgl. "Abfallgebühren müssen ab 1996 Kosten decken" (Tages Anzeiger 2.3.1995: 21).

unter dem Titel "NPM" an die Hand genommen; und auch in der Agglomeration sind analoge Bestrebungen im Gang. Dabei zeigt sich allerdings, dass sich das Engagement vorwiegend auf die Instrumente selber richtet, während über die damit zu realisierenden Ziele hohe Ungewissheit besteht. (vgl. Abelein 1994:27)

Neben der inneren Organisation unterliegt auch das *äussere Verhalten* der Kommunalverwaltung einem wachsenden Trend zur Ökonomisierung, indem sie ihre Dienstleistungen immer mehr als knappe Güter versteht, die nicht mehr nach dem Giesskannenprinzip frei verteilt, sondern zu möglichst kostendeckenden Preisen verkauft werden sollen.

Mit anderen Worten: Leistungen, die früher durch allgemeine Steuermittel oder Pauschalgebühren alimentiert wurden, werden immer mehr durch benutzungsabhängige Gebühren finanziert, die den Zweck haben, bei den Bürgern ein kostenbewussteres, sparsameres Verhalten zu erzeugen.

So haben sich Abfallgebühren (die immer häufiger auch die "Grünabfuhr" umfassen) in den letzten Jahren sehr stark verbreitet, und in immer mehr Kantonen wird vorgeschrieben, die Abfallentsorgung volumen- oder gewichtsmässig zu belasten zu machen oder gar kostendeckende Gebühren dafür zu verlangen.¹

Ebenso sind beispielsweise im Kanton Zürich zahlreiche Gemeinden dazu übergegangen, die Prüfung, Kontrolle und Abnahme von Zivilschutzräumen in Privathäusern mit erheblichen Gebühren zu belasten.²

In der Stadt Bern werden die Organisatoren von (gewinnbringenden) Veranstaltungen neuerdings verpflichtet, den von ihnen verursachten Polizeiaufwand kostendeckend zu erstatten³; und für den Besuch des 10. Schuljahres (an der Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule) wird seit 1991 ein Schulgeld von mind. 1'000 Franken erhoben.⁴

Vor allem aber haben die Städte auf breiter Front begonnen, die Gebühren für Kurz- und Dauerparkplätze auf ihrem Territorium drastisch anzuheben.⁵

Generell ist die Tendenz spürbar, immer mehr öffentliche Einrichtungen auf die Einhaltung relativ hoher Kostendeckungsgrade zu verpflichten - und damit in Kauf zu nehmen, dass die Gebühren z.T. weit über den allgemeinen Teuerungsindex hinaus angehoben werden.⁶

¹ vgl. "Traktandum", 12, 1993: Nr. 8.; 14f.; 13, 1994: Nr. 7: 3.

² vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 3: 3.

³ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 1: 17.

⁴ vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 5: 6.

⁵ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 3: 4.

⁶ vgl. z.B. zum Fall der öffentlichen Verkehrsbetriebe in verschiedenen Teilen der Schweiz: "Traktandum", 13, 3, 1994: 10/11.

Derartige Entwicklungen werden durch überlokale Gesetzgebungen stark unterstützt. So verlangt das revidierte Gewässerschutzgesetz des Bundes beispielsweise, dass die Kosten für die Abwasserentsorgung vollumfänglich vom Verursacher getragen werden. Dadurch wird es den Kantonen untersagt, Abwasseranlagen wie bisher mit allgemeinen Steuergeldern zu unterstützen.¹

Mit der Einführung (bzw. Erhöhung) von Gebühren verschärft sich aber die Forderung, dass die Entschädigungen nicht für alle Benutzer gleich, sondern nach sozialer Lage abgestuft sein sollten. Dies wiederum bedingt oft nicht nur einen administrativen Mehraufwand und die Festlegung relativ willkürlicher sozialer Klassifizierungen, sondern auch eine unerwünschte Einmischung der öffentlichen Hand in private Angelegenheiten - insbesondere wenn die Bürger(innen) genötigt werden, über ihre Einkommensverhältnisse Auskunft zu geben.

Illustrationsbeispiele dafür finden sich etwa in Winterthur, wo die Einführung von Hortgebühren (1995) zur Folge hatten, dass einkommensabhängige Abstufungen definiert werden mussten² oder im Falle von Giviez (FR), wo die Härte der neuen Abfallsackgebühren für Familien dadurch gemildert wird, dass die Gemeinde jedes Neugeborene mit einer bestimmten Anzahl von Gratissäcken "beschenkt".³

Gebühren werden aber durchaus nicht nur zur Hebung des Kostendeckungsgrades, sondern auch als Steuerungs- und Sanktionsmittel zur Implementierung bestimmter Normen und zur Förderung erwünschter Verhaltensweisen verwendet: z.B. wenn die Halter "guterzogener" (!) Hunde eine niedrigere Hundesteuer zu entrichten haben⁴, wenn ausschliesslich Haushalte, die "überdurchschnittlich" viel Abfall erzeugen, zur Entrichtung einer Entsorgungsgebühr herangezogen werden⁵, oder wenn Elektromobile auf reservierten Plätzen gratis parkieren dürfen.⁶

In der Stadt Aarau wurde in einem 60-seitigen Parkraumkonzept eine höchst komplexe Nutzungsordnung öffentlicher Abstellplätze ausgearbeitet, in der verschiedenste Wertgesichtspunkte und Zielsetzungen (Luftreinhaltung, Verkehrsaufkommen, Ortsbildschutz, wirtschaftliche Nutzung, Förderung des öffentlichen Verkehrs usw.) eingearbeitet sind.⁷

In Thun werden die Parkierungsgebühren in striktem Sinne als ökonomisches Lenkungsmittel eingesetzt, indem sich ihre Höhe am jeweiligen Bodenwert des Standortes orientiert.⁸

¹ vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 6: 5.

² vgl. "Traktandum" 14, 1995: Nr. 7: 5.

³ vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 3: 12.

⁴ z.B. in Thalheim (ZH) und Wetzikon (ZH) (vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 3: 13).

⁵ z.B. in Giviez (FR) (vgl. "Traktandum" 13, 1994: Nr. 3: 12).

⁶ z.B. in der Stadt Bern (vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 7: 14).

⁷ vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 8: 14./15.

⁸ vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 8: 14f.

Noch weitergehende politische Gestaltungsmöglichkeiten entstehen dann, wenn die eingezogenen Gebühren nicht streng zweckgebunden für die Selbstfinanzierung einer Einrichtung, sondern für andere öffentliche Aufgaben Verwendung finden.

In diesem Sinne kommt es beispielsweise vor, dass die Erträge aus Parkhäusern für die Förderung des öffentlichen Verkehrs eingesetzt werden.¹ In der Stadt Freiburg wird aus den Einnahmen der Parkuhren bereits seit etlichen Jahren der "Verein Tagesmütter" unterstützt², und in der Stadt Solothurn wurde die Zweckbindung der Parkgebühren 1989 generell aufgehoben.³

Die Grenze des Erträglichen wird für viele - vor allem liberale und konservativ denkende Bürger - überschritten, wenn die Erträge in die allgemeine Staatskasse fliessen und damit den Charakter einer zusätzlichen Besteuerung erhalten. In diesem Sinne hat z.B. der Berner Gemeinderat dem kommunalen Elektrizitätswerk Gebühren vorgeschrieben, die einen sicheren jährlichen Ertragsüberschuss (zu Handen der Stadtkasse) garantieren.⁴

An solchen Beispielen wird deutlich, wie sehr die staatliche Gebührenpolitik trotz allen privatwirtschaftlichen Anlehnungsversuchen völlig anderen Gesetzmässigkeiten als die ökonomische Preisbildung folgt.

Im Vergleich zum "Steuerstaat" kann ein "Gebührenstaat" im Prinzip noch ungleich mehr Macht entfalten, weil er seine Einnahmenpolitik in viel gezielterer Weise als Instrument für spezifische Lenkungsingriffe einsetzen kann.

1.13 DIE KOMMUNALE VERWALTUNG IM SPANNUNGSFELD VON VIER ZIELORIENTIERUNGEN

Viele empirische Befunde und theoretische Argumentationen über den aktuellen kommunalen Wandel lassen sich in der Formel zusammenfassen, dass die Behörden und Verwaltungsorgane der Gemeinden im Fadenkreuz von vier Zielorientierungen operieren, die an Bedeutung gleichsinnig zunehmen und dadurch in ein immer grösseres Spannungsverhältnis zueinander treten.

Erstens haben die Entscheidungen und Vollzugstätigkeiten der Gemeindeorgane immer strengeren *Legitimationsanforderungen* (1) zu genügen.

¹ z.B. in der Stadt St. Gallen (vgl. "Traktandum", 13, 1994: Nr. 3: 11).

² vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 8: 14

³ vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 5: 15.

⁴ vgl. "Traktandum" 12, 5, 1993: 3.

Zum *einen* müssen sie die Kriterien *rechtlicher Legitimation (1a)* erfüllen, indem sie im vollen Einklang mit den geltenden Gesetzen und Verordnungen stehen und keinen Anstrich von Inkonsistenz und Willkür erkennen lassen. Solche Forderungen wachsen beispielsweise deshalb an, weil die Bürger immer häufiger den Rechtsweg beschreiten und Kanton und Bund auf der regelkonformen Umsetzung ihrer Gesetze insistieren. Zum *zweiten* erhöhen sich die Anforderungen an die *politische Legitimation (1b)*, insofern die Akzeptanz der Entscheidungen immer stärker davon abhängt, dass Betroffene daran mitwirken konnten und sie die Meinungen diverser Bevölkerungskreise widerspiegeln.

Typologie von Basiszielen des öffentlichen Handelns:

	1. Legitimation	2. Leistung
a) institutionell/ organisatorisch	<p>1.a "Rechtlichkeit"</p> <p>Konsistenz Regeltreue juristische Richtigkeit Gleichbehandlung</p>	<p>2.a "Effizienz"</p> <p>Sparsamkeit Wirtschaftlichkeit Fachexpertise Speditivität</p>
b) individuell/ plebiszitär	<p>1.b "Demokratie"</p> <p>Partizipation öffentliche Diskussion Volksmeinung Stimmehrheiten</p>	<p>2.b "Flexibilität"</p> <p>"Bürgernähe" Informalität Interaktiver Vollzugsstil Persönliche Behandlung</p>

Zweitens werden an die öffentlichen Gemeindeorgane - insbesondere auf operativer Ebene - immer höhere *Leistungserwartungen (2)* gestellt.

Zum *einen* bedeutet dies, dass sie ähnlich wie private Wirtschaftsunternehmungen rationell arbeiten müssen (2a), indem sie dafür besorgt sind, dass materielle und personelle Mittel effizient eingesetzt werden und die anfallenden Aufgaben speditiv erledigt werden.

Zum *zweiten* folgt daraus die Forderung, dass die Behörden und Verwaltungsorgane "bürger-nah" operieren, indem sie auf die individuellen Bedürfnisse der verschiedenen "Klienten" Rücksicht nehmen und in jedem Einzelfall eine massgeschneiderte optimale Vorgehensweise und Lösung finden. Daraus entstehen ähnliche Forderungen nach Flexibilität und nach interaktiver Offenheit, wie sie auch für moderne kundenorientierte Wirtschaftsbetriebe charakteristisch sind.

Da jede dieser Orientierungen an die Strukturen und Verhaltensweisen der politisch-administrativen Organisation und der individuellen Rollenträger höchst unterschiedliche Anforde-

rungen stellt, ergeben sich sechs logisch mögliche Konfliktfronten, für die sich alle sehr leicht Illustrationsbeispiele finden lassen.

1. Rechtlichkeit vs. demokratische Partizipation (1a vs. 1b)

Mit wachsender Regelungsdichte auf Kantons- und Bundesebene hat sich das Risiko erhöht, dass irgendwelche demokratisch getroffene kommunale Entscheidungen mit dem überlokalen Recht unvereinbar sind. Gleichzeitig führt der demokratische Legitimationsdruck dazu, dass solche Entscheidungen nach wie vor - oder sogar vermehrt - von Bürgern ohne juristische Kompetenz beeinflusst werden.

Im September 1990 musste der Luzerner Regierungsrat eine den elementarsten Grundrechten widersprechende Entscheidung der Einwohner von Hochdorf kassieren, in der ein generelles Verbot jeglicher Unterschriftensammlungen auf Gemeindegebiet statuiert werden sollte. Der hier zutage tretende Mangel an Rechtsbewusstsein wirkt umso bedrückender, als dieser Entscheid - der auch ein Verbot von "Propaganda" jeglicher Art beinhaltete - mit der grossen Mehrheit von 1'251 gegen 519 Stimmen gutgeheissen wurde.¹

Beim Umgang mit Asylbewerbern zeigt sich besonders häufig, dass dieselben "Problemfälle" von der entfernten Bundesverwaltung und der kommunalen Bevölkerung aus höchst unterschiedlichen Blickwinkeln beurteilt werden.

Während die überlokalen Bürokratien "ohne Ansehen der Person" streng regelorientiert entscheiden und eine fristgerechte Ausschaffung abgewiesener Flüchtlinge anstreben, lassen sich die lokalen Bürger und Behörden eher von ihren persönlichen Eindrücken und emotional geprägten informellen Beziehungen zu den Asylsuchenden leiten.

So hat beispielsweise die Gemeinde Buttwil monatelang darum gekämpft, die Ausschaffung einer von der Bevölkerung mit Sympathie aufgenommenen Asylantenfamilie zu verhindern.

"Im Dorf hat man die Familie mit ihrem sechsjährigen Sohn Kastriot und den zweijährigen Zwillingsschwestern Blerina und Blerta mittlerweile liebgewonnen. Der Sohn geht seit einigen Wochen in die Schule und spricht längst perfekt Schweizerdeutsch, die beiden Töchterchen spielen mit den Nachbarskindern. Der Vater hat sich, obwohl vom Gesetz zum Nichtstun verurteilt, in der Gemeinde immer wieder nützlich gemacht. In einem Bauunternehmen im Dorf wäre auch ein Arbeitsplatz für ihn da. Und eine Familie im Dorf wäre sogar bereit, die Berishas privat bei sich aufzunehmen. Wenn sie nur bleiben könnten."²

¹ vgl. "Traktandum" 10, 1991: Nr. 2: 19.

² "Ein Dorf wehrt sich für seine Asylbewerber", Tages Anzeiger 12.10.1994: 9.

Hier zeigt sich, dass die Durchsetzung überlokalen Rechts häufig keineswegs nur an der juristischen Inkompetenz der kommunalen Vollzugsorgane scheitert, sondern daran, dass sich die demokratische öffentliche Meinungsbildung viel stärker als auf Kantons- und Bundesebene an informellen Beziehungen und an partikulär-situativen Gegebenheiten orientiert.

2. Effizienz vs. Flexibilität (2a vs. 2b)

Während die Bürger als *Steuerzahler* an einer möglichst rationell arbeitende Verwaltung interessiert sind, die durch Routinisierung ihrer Verfahren die Kosten-Nutzen-Verhältnisse optimiert, so legen sie als *Leistungsempfänger* umgekehrt grössten Wert darauf, dass gerade ihre persönlichen Bedürfnisse maximal berücksichtigt werden und gerade ihre partikulären Problemfälle eine möglichst differenzierte und individuelle (d.h. aufwendige) Behandlung erfahren.

Daraus wird verständlich, warum bisher auch rein "leistungsorientierte" Projekte der Verwaltungsreform bisher häufig zu keinen klaren Ergebnissen führten: weil eben der Begriff "Leistung" selber zwei völlig widersprüchliche Bedeutungsinhalte in sich vereinigt.

Vor allem wird begreiflich, warum unter dem Titel "Rationalisierung" segelnde Projekte zur Gebietsreform keine Realisierungschancen haben: weil es unter dem konkurrierenden (und de facto gar obenauf schwimmenden) Gesichtspunkt der "Bürgernähe" angebracht erscheint, die hergebrachte kleinräumige Gemeindestruktur (trotz ihrer offensichtlichen "Ineffizienzen") unverändert zu belassen.

3. Demokratie vs. Effizienz (1b vs. 2a)

Technokratische, an Modellen der Privatwirtschaft orientierte Projekte der Verwaltungsreform hängen insofern "schief in der gegenwärtigen Landschaft", als sie den simultan zunehmenden neuen Bedürfnissen nach "direkter Bürgerpartizipation" keine Rechnung tragen.

Beispielsweise werden Bemühungen um eine "schlankere Behördenorganisation" neuerdings durch Bestrebungen neutralisiert, die Zahl der Positionen durch "job sharing" zu vergrössern, um das weibliche Geschlecht im Behörden- und Verwaltungsbereich besser zum Zuge kommen zu lassen.

Die beispielsweise in Winterthur (ZH) sowie einigen Luzerner Gemeinden eingebrachten Anträge zur Verdoppelung der Exekutivmandate dürften allerdings kaum zukunftsweisend sein, weil die Führungs- und Koordinationstätigkeiten nicht nur proportional, sondern exponentiell zur Grösse eines Behörderemiums anzuwachsen pflegen.¹

Generell ist heute vielleicht weniger als zu irgendeiner früheren Zeitepoche möglich, allein unter Effizienzgesichtspunkten beispielsweise über die Einführung eines Gemeindeparlaments, die Kompetenzstellung des Gemeindepräsidenten, oder die Aufgabenverteilung zwi-

¹ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 4: 11.

schen Milizgremien und der Berufsverwaltung zu diskutieren, weil vorrangig die Auswirkungen solcher Massnahmen auf die *demokratischen Partizipationschancen* im Raume stehen.

Generell steht hinter allen effizient orientierten, mit dem Blick auf die Privatwirtschaft vorgenommenen Reformen die vereinfachte Vorstellung, dass sich die Tätigkeit der öffentlichen Organe sauberlich in zwei Bereiche trennen lasse:

1. in eine Sphäre der "Politik", die ausschliesslich über das "Was" entscheidet und deshalb den Spielkräften der Parteien, Interessengruppen und Bürgerinitiativen unterliege;
2. in den Bereich der "Verwaltung", die sich mit dem "Wie" der konkreten Ausführung beschäftigt und einer rein technokratisch-betriebsökonomischen Gestaltung und Führung zugänglich sei.

Unberücksichtigt bleibt dabei, dass

- selbst konkreteste Verwaltungsmassnahmen (wie z.B. die Bepflanzungsweise von Strassenrändern oder die Gestaltungsweise von Wohnstrassen) unversehens zu umstrittenen politischen Fragen werden können;
- auch das unpolitische öffentliche Verwaltungshandeln mannigfachen ethischen Normierungen (Bewahrung des Friedens, Gleichbehandlung, Gerechtigkeit, Schutz der Schwachen usw.) unterliegen, die in der Privatwirtschaft keine Parallele haben.¹

Ein krasses Beispiel dafür ist der Umgang mit Drogensüchtigen, wo selbst konkreteste Vollzugsmassnahmen (wie z.B. die Aufstellung von Spritzenautomaten oder die Verhaltensweisen im "Fixerstübli") dem seit Jahren tobenden politischen Meinungsstreit unterliegen, weil es auf den überlokalen Ebenen nie gelungen ist, sich auf konsensuale Verhaltensregeln und Verfahrensweisen zu verständigen.

Der Fall der Drogenpolitik macht - ex negativo - besonders deutlich, dass eine betriebsökonomische Durchrationalisierung des Verwaltungshandelns nur gelingen kann, wenn sich die Vollzugsinstanzen auf präzise formulierte und widerspruchsfreie Zielvorgaben und Verfahrensgrundsätze abstützen können, die dank ihrer gesellschaftlichen Legitimiertheit die Gewähr dafür bieten, dass nicht in jedem einzelnen Anwendungsfall erneut mit politisch motivierten Interventionen gerechnet werden muss.

4. Demokratie vs. Flexibilität (1b vs. 2b)

¹ vgl. dazu : Rolf Butz, Gemeindegliederschreiber von Hombrechtikon (ZH) in: "Modernes Management für die 'Firma' Gemeinde & Co. GmbH." (Zürichsee-Zeitung, 8.10.1994: 17).

Mit dem zunehmenden Trend zu einer flexibleren Fallbehandlung und einem eher "interaktiven" statt "hoheitlichen" Vollzugsstil entsteht die Gefahr, dass den administrativen Vollzugsorganen allzu viel "Ermessen" zuwächst und dass die Kontrolle darüber, ob demokratisch gefasste Entscheidungen adäquat umgesetzt werden, immer weniger gelingt.

Wenn beispielsweise an der Einwohnerversammlung die Schaffung eines durchgehenden Seeuferwegs beschlossen wurde, widerspricht es demokratischen Prinzipien, wenn nachher "aus Vernunftgründen" im Interesse einzelner Seeanstösser abweichende Sondervereinbarungen getroffen werden.

Und wenn nach langwierigen Diskussionen und Abstimmungen die kommunale Zonenordnung endlich "steht", möchten die Stimmberechtigten Gewissheit haben, dass der Gemeinderat von seinem Recht zu Ausnahmegenehmigungen nur äusserst sparsam Gebrauch macht und dass z.B. fragwürdige "Abtauschgeschäfte" von Landausnutzungsrechten möglichst unterbleiben.

Charakteristische Konflikte dieser Art ergeben sich besonders häufig in der kommunalen Wirtschaftspolitik, wo sich die Gemeinden manchmal zu politisch höchst umstrittenen "Arrangements" genötigt sehen, um zusätzliche Unternehmungen anzulocken oder bereits sesshafte Firmen am Wegzug zu hindern.

So stellte sich 1995 für die Stadt Genf die Frage, ob sie dem Ansinnen der Nachrichtenagentur Reuters stattgeben sollte, innerhalb der Landwirtschaftszone ihr Informatikzentrum zu errichten - im Wissen, die damit verbundenen 110 Arbeitsplätze andernfalls an Singapur zu verlieren.

Derartige Entscheidungsdilemmas führen häufig - wie auch im vorliegenden Fall zu erbitterten intrakommunalen Konflikten, bei denen sich konservative "Wachstumsförderer" und linksgrüne "Wachstumsverhinderer" gegenüberstehen.¹

Analoge Konflikte entzündeten sich in Fällen, wo eine Gemeinde ihr interaktives taktisches Geschick dazu benutzt, um die Erstellung einer unerwünschten Betriebsstätte (z.B. eine Müllverbrennungsanlage) auf ihrem Territorium zu vermeiden - oder sich dafür honorieren zu lassen, dass sie die Erstellung dennoch duldet.

So hat das kleine Berner Dorf Rüti bei Büren als "Risikoabgeltung" für den dortigen Sondermülllofen ein "Schmerzensgeld" von jährlich bis zu Fr. 1,5 Mio. ausgehandelt - d.h. einen Betrag, der ungefähr dem jährlichen Steueraufkommen entspricht.²

¹ vgl. "Jagt Opposition Reuters nach Singapur? (Berner Zeitung, 18.4.1995: 23.

² vgl. Liniger, Beat: "Gesucht: 'typ. helvet. Kompromisslösung'" (Tages Anzeiger 13.1.1995: 13. In der Hoffnung auf derartige Abgeltungsbeträge hat beispielsweise auch die Gemeinde Leuggern (AG) sich der Nagra als Standortgemeinde für radioaktive Abfälle angeboten (vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 1:19). Während die Leuggener Bevölkerung dieses Vorgehen konsensual stützt, hat die Sondermüllfrage in Büren (BE) zu einer für die aktuelle politische Lage charakterischen politischen

5. "Rechtlichkeit" vs. "Flexibilität" (1a vs. 2b)

Häufiger als auf den überlokalen Vollzugsebenen ergibt sich in der Gemeinde das Problem, dass konsequente, kompromisslose Durchsetzungen des Rechts in konkreten Einzelfällen nicht opportun erscheinen, einen unverhältnismässigen Einsatz von Mitteln nötig machen, informelle Normen moralischer Gerechtigkeit verletzen oder zu unerwünschten, den lokalen Frieden bedrohenden Nebenwirkungen führen.

Dann kann es nötig sein, das Interesse an der Legalität mit anderen (z. T. höherrangigen) Werten in Einklang zu bringen, indem auf die Durchsetzung bestimmter formeller Normen verzichtet wird, oder indem mit den betroffenen Bürgern informelle Arrangements ausgehandelt werden, die sich am Rande oder gar jenseits der Legalität bewegen.

So ist es heute im Falle von Hausbesetzungen nicht mehr üblich, strikt die Strafbestimmungen gegen "Hausfriedensbruch" oder "Sachbeschädigung" geltend zu machen.

Vielmehr sehen die Gemeindebehörden ihre Aufgabe darin, im Dreiecksverhältnis "Besetzer", "Eigentümer" und "öffentliche Hand" einvernehmliche Lösungen zu erarbeiten, die den Interessen der Beteiligten und des Gemeinwohls Rechnung tragen.

So hat man in der Stadt Genf nach erbitterten Auseinandersetzungen während der 80er Jahre einen sog. "contrat de confiance" entwickelt, in dem mitberücksichtigt wird, dass den Hausbesetzern angesichts der herrschenden Wohnungsnot, Spekulation und Rezession verständliche Motive zuzubilligen seien.

"Das Modell stammt aus Basel und verpflichtet die Besetzer leerstehender Häuser, im Falle eines Abbruchs den Platz zu räumen. Dafür zahlen sie nur Nebenkosten und können ohne Schikanen oft jahrelang gratis wohnen bleiben."¹

Generell haben "flexible" und "interaktive" Vollzugsprozesse den Nachteil, dass häufig eine Ungewissheit darüber entsteht, inwiefern sie sich "noch auf dem Boden des Rechts befinden." Genau dies aber ist problematisch, weil die von solchen Vorgehensweisen negativ betroffenen Bürger, Institutionen oder Nachbargemeinden leichter als früher den Rechtsweg beschreiten, um vor Rekurskommissionen oder Verwaltungsgerichten ihre Chancen "auszutesten".

6. Rechtlichkeit vs. Effizienz (1a vs. 2a)

Bei vielen Entscheidungs- und Vollzugstätigkeiten stehen die Gemeinden vor dem Dilemma, dass ihnen gleichzeitig zugemutet wird:

Konfliktkonstellation geführt, bei der sich "materialistisch" und "postmaterialistisch" argumentierende Streitparteien gegenüberstehen.

¹ Büttner, Jean-Martin: Polizeichef im Häuserkampf (Tages Anzeiger, 17.1.1995: 11).

- a) einerseits immer mehr Sorgfalt zu üben und eine immer grössere Zahl von Rechtsnormen und Beurteilungsgesichtspunkten zu beachten;
- b) andererseits möglichst kostengünstig effizient und speditiv zu verfahren.

Häufig sind es gar dieselben überlokalen Instanzen (Bund oder Kanton), die sowohl bezüglich der Regelorientiertheit wie der Zweckorientiertheit des Verwaltungshandelns spürbare Verbesserungen fordern.

Ein gutes Illustrationsbeispiel dafür ist die Baubewilligungspraxis, wo die Verfahren während der letzten 20 Jahre langwieriger und risikoreicher geworden sind, weil

- die Regelungsdichte angewachsen ist;
- mannigfaltigere Gesichtspunkte (ästhetische Gestaltung, Lärmimmissionen, Ortsbildschutz, Luftverunreinigungen usw.) beachtet werden müssen;
- vermehrt Einsprachen und Rekurse erfolgen (immer häufiger auch von Umwelt- und Heimatschutzvereinigungen, die sich auf das Verbandsbeschwerderecht abstützen).¹

Beispiel: Umweltschützer bekämpfen die "Straffung von Baubewilligungsverfahren" und votieren für möglichst elaborierte Rechtsmittel, weil diese für sie Chancen sind, missliebige Projekte zu blockieren.

Auf der anderen Seite üben Bund und Kantone im Zuge der "Deregulierung" einen immer stärkeren Druck aus, die Fristen des Verfahrens abzukürzen, um den ökonomischen Interessen der Bauherren entgegenzukommen.²

Dadurch entsteht die Situation, dass sich die - personell ohnehin schwach dotierten - Gemeinden noch zusätzlich zur Unsorgfalt ermutigt sehen: mit der paradoxen Wirkung, dass noch häufiger mit Einsprachen gerechnet werden muss, die wiederum eine Verlängerung des Gesamtverfahrens zur Folge haben (vgl. Müller 1994:15).

Generell hat jede Zunahme der Verfahrenskomplexität zur Folge, dass die Qualifikationsunterschiede zwischen kleinsten, mittleren und grossen Gemeindeverwaltungen stärker ans Licht treten, und dass das rechtsstaatlich unbestrittene Grundprinzip, als antragstellender Bürger unabhängig vom Wohnort überall gleich behandelt zu werden, immer weniger gewährleistet werden kann.

¹ Natürlich sind es meist nicht reine Sympathien zum Recht, sondern handfeste Interessen, die viele Beschwerdeführer zum Insistieren auf strenger Regelmässigkeit motivieren.

² vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 8: 17/18.

Die Konzeption des "New Public Management" läuft besondere Gefahr, mit dem zunehmenden Bedarf nach Regelmäßigkeit zu kollidieren, weil unterstellt wird, dass nur die Ziele, nicht aber die gewählten Methoden des Verwaltungshandelns Gegenstand politischer Normierung bilden.

Dabei wird zu wenig bedacht, dass das Handeln der Verwaltung sich in einem zunehmend dichteren Netzwerk verpflichtender Gesetzesnormen von nationaler und immer mehr sogar supranationaler Geltung vollzieht.

So wird den Verwaltungsstellen beispielsweise zugemutet, dass sie in ihrer Rekrutierungspolitik auf Regeln der "Frauenförderung" Rücksicht nehmen, bei öffentlichen Bauten strenge ökologische Auflagen beachten, ihre Fürsorge nach den Richtlinien der "Schweiz. Konferenz für öffentl. Fürsorge" (Sköf) betreiben und in ihrer Ortsentwicklung die Mitsprache kantonaler Heimatschutzkommissionen akzeptieren.

All diese "Leitplanken" engen den Spielraum ein, der den unteren Instanzen für eine autonome Ausgestaltung ihrer Verfahrensweisen noch verbleibt.

Wenn der moderne steuergeplagte Bürger von der Verwaltung einerseits eine effiziente Leistungserbringung fordert, so legt er andererseits auch steigenden Wert darauf, dass sie im striktesten Sinne regelgeleitet verfährt und damit die Gewähr bietet, dass gesamtgesellschaftlich anerkannte Normen selbst im kleinsten lokalen Raum zuverlässige Beachtung finden.

Natürlich schmälert dies auch die Zustimmungsbasis für Privatisierungen, die immer zur Folge haben, dass die öffentliche Hand wesentliche Möglichkeiten aus der Hand gibt, auf die operative Ausgestaltung und Normeinbindung von Leistungserbringungen Einfluss zu nehmen.

Im Spannungsfeld zwischen Regel- und Zweckorientierung geben die kommunalen Behörden erwartungsgemäss häufig der letzteren den Vorzug, weil sie sich - im Gegensatz zur Zeit des Ancien Regime - nicht mehr primär als Kontroll- und Vollzugsorgane der kantonalen Obrigkeit, sondern als Interessenwahrer ihrer Gemeindebevölkerung (bzw. einzelner ihrer Bürger) verstehen.

Dementsprechend neigen sie vor allem in schwerwiegenden Problemlagen häufig dazu, den Spielraum des rechtlich Erlaubten bis an die Grenzen auszuloten oder - sei es absichtlich oder aus schierem Mangel an juristischer Kompetenz - etwas zu überschreiten.

So ist die Stadt Thun im Interesse einer antizyklischen Arbeitsbeschaffungspolitik dazu übergegangen, für grössere Bauprojekte rascher als für kleinere Bauvorhaben die Baubewilligung

zu erteilen. Dabei bewegt sie sich aber wohl jenseits der Legalität, weil die Regel besteht, dass Gesuche nach dem Datum ihres Eintreffens behandelt werden sollen.¹

Noch problematischer ist die von der Gemeinde Ascona (TI) an das örtliche Gewerbe ergangene Empfehlung, "angesichts der hohen Kriminalitätsrate der Ex-Jugoslawen" keine Arbeitsbewilligungsanträge für Personen aus diesem Herkunftsland mehr zu stellen.²

Der Gemeinderat von Kaufdorf (BE) hat das Baubewilligungsverfahren zu einer widerrechtlichen Einschränkung der Gewerbefreiheit missbraucht, indem er dem antragstellenden Metzger verbot, seinen Schlachtraum in eine Bäckerei umzufunktionieren. Die "Begründung" lautete, dadurch würde der bereits ansässige Dorfbäcker konkurrenziert.³

Bundesrechtlich und kantonsrechtlich umstritten ist auch die rabiate Gewohnheit mancher Innerschweizer Gemeinden, die Namen säumiger Steuerschuldner öffentlich zu publizieren, um Druck auf sie auszuüben:

*"In Sursee (LU) hat das Veröffentlichens von säumigen Steuerzahlern trotz Protesten Tradition. 1979 hat das Luzerner Obergericht die Veröffentlichung im Amtsblatt verboten. Daraufhin wurden in Sursee die Namen von Steuerzahlern, die Verlustscheine zeichneten, im 'Luzerner Landboten' publiziert. Nachdem sich die Redaktion weigerte, die Namen zu veröffentlichen, werden jetzt die Schuldner am öffentlichen Anschlagbrett bekanntgegeben."*⁴

Dieses Verhalten kontrastiert aufs schärfste mit den neueren Prinzipien des Datenschutzes, die beispielsweise eine Gemeinde wie Hombrechtikon veranlassen, ausschliesslich, Namen, Adressen und Berufe ihrer Einwohner an Dritte weiterzugeben.⁵

Auch wenn viele der momentan geübten Praktiken einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten würden, bleiben sie häufig dennoch längerfristig in Kraft, falls sich niemand zu einer formellen Klage aufzuraffen vermag.

* * *

Angesichts der wachsenden Vielfalt und Widersprüchlichkeit der an die Gemeindeorganisation herangetragenen Legitimations- und Leistungsansprüche wird vor allem verständlich,

¹ vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 8: 13.

² vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 3: 10.

³ vgl. "Kaufdorfer sollen in Kaufdorf kein Biobrot kaufen" (Berner Zeitung 18.11.1994: 29.

⁴ vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 4: 6.

⁵ vgl. "Traktandum" 9, 1990: Nr. 4: 18.

warum sowohl auf dem Feld umfassender territorialer Gebietsreformen wie auch im Bereich binnenkommunaler Reorganisation keine klaren Zielsetzungen und Zukunftskonzepte und keine konsistent vorangetriebenen Politiken erkennbar sind.

Denn es gibt weder "die" ideale Gemeindegrösse noch "die" ideale Behörden- und Verwaltungsorganisation, die geeignet wäre, den vier zentralen Kriterien der Rechtlichkeit, Demokratie, Effizienz und Flexibilität gleichermaßen optimal Rechnung zu tragen:

"Die Politik fordert schnelle Umsetzung neuer Programme, die Steuerzahler fordern Sparsamkeit, die Beschäftigten menschengerechte Arbeitsbedingungen, die Bürger hohe Dienstleistungsqualität - worunter aber wiederum nicht jeder das gleiche versteht." (Beyer/Brinckmann 1990:9).

Vielmehr läuft man bei jeder Annäherung an eine dieser Zielsetzungen Gefahr, sich umso weiter von den anderen zu entfernen - ein Grund dafür, warum nach vielen vollzogenen Reorganisationsschritten ambivalente Einstellungen - oder gar manifeste Bestrebungen zur Wiederherstellung des Status quo ante - vorherrschend bleiben.

Grundsätzlich muss man einsehen, warum diese dilemmatische Situation das Festhalten am herkömmlichen Status quo begünstigt: nicht weil dieser in irgendeiner Weise vernünftig wäre, sondern viel simpler: *weil man seine Nachteile wenigstens gut kennt und mit seiner schieren Fortsetzung am wenigsten Anstrengungen (und politische Konfliktrisiken) verbunden sind.*

2 ZUR METHODE

2.1 BISHERIGER PROJEKTVERLAUF

- 1. Sept. 1993 Projektbeginn
- Sept. 93 Explorative Interviews mit Gemeindepräsidenten und Gemeindeführern, Bau- und Fürsorgesekretären
- Okt. - Dez. 93 Erarbeitung des Fragebogens
- Jan. 94 Pretest
- 10. Feb. 94 Versand des deutschsprachigen Fragebogens
- 10. März 94 Versand des französisch- und italienischsprachigen Fragebogens
- März - Juli 94 Verschiedene Mahnaktionen, Eingabe der Rohdaten, Erfassen der Adressen für die Spezialuntersuchungen
- 11. Juli 94 Abschluss der Erhebung
- 12. Juli 94 Versand des Spezialfragebogens "Bauwesen"
- bis 31. Aug. 94 Datenbereinigung, Erstellen des Systemfiles
- Sept. 94 Zwischenbericht

Der in der Projekteingabe entworfene Zeitplan konnte in der Zwischenberichtsperiode beinahe vollständig eingehalten werden. Einzig die Spezialuntersuchung im Fürsorgewesen muss um drei Monate verschoben werden (vgl. dazu Kap. 5). Der Forschungsplan hat während der Zwischenberichtsperiode keine grundlegenden Modifikationen erfahren.

2.2 VORBEREITUNGSPHASE

2.2.1 Expertengespräche

Die im Forschungsdesign enthaltenen theoretischen Annahmen sollten in einer ersten Runde mit den konkreten Erfahrungen von Gemeindeschreibern sowie von Gemeindepräsidenten konfrontiert werden. Dazu wählten wir die Form von offenen Interviews. Als Strukturierungshilfe diente einzig ein Leitfaden, der jedoch nicht stur Punkt für Punkt abgefragt werden konnte, ansonsten die Gespräche den Rahmen einer gerade noch zumutbaren Länge oftmals gesprengt hätten. Der Leitfaden gliederte sich in fünf Teile sowie zahlreiche Unterpunkte:

- **Externes Umfeld der Gemeinde**
(Interkommunale Beziehungen, Verhältnis zum Kanton, direkte Beziehungen zum Bund, Verhältnis zur europäischen Integration)
- **Kommunales Politikfeld**
(Politisierungsgrad der Gemeinde, politische Einflussverhältnisse und Elitestrukturen, Ansprüche der Bürger an die Verwaltung)
- **Politisch-administrativer Apparat**
(Grad der Differenzierung und Professionalisierung, Kompetenzorganisation)
- **Behördenstruktur und Entscheidungsprozesse**
(Gemeindeexekutive, Position des Präsidenten, Spezialkommissionen)
- **Vollzug, Verwaltungsarbeit und Beamtenrolle**
(Volumen und Zielrichtung öffentlicher Tätigkeit, Beamtenrolle, Verhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Leistungsträgern)

Insgesamt kamen 32 Interviews aus allen Teilen der Schweiz zusammen. Die Parallelführung von Gesprächen mit Gemeindeschreibern und Gemeindepräsidenten derselben Gemeinde zeigte uns, dass die Gemeindeschreiber die Situation insbesondere auch in der Verwaltung im allgemeinen objektiver einschätzen können als die Präsidenten. Wir konzentrierten uns deshalb bei der schriftlichen Befragung auf die Gemeindeschreiber.

Alle Interviews wurden mit dem Einverständnis der Gesprächspartner auf Tonband aufgenommen und später in konzentrierter Form niedergeschrieben, so dass sie den Mitgliedern des Forschungsteams als schriftliche Diskussionsvorlage für den Fragebogen dienen konnten.

2.2.2 Beschaffung der Adressen

Die Beschaffung der Adressen erwies sich für einmal als nicht besonders schwierig. Nachdem sich die Aktualisierung der vorhandenen Adressen als nicht machbar erwiesen hatte, kauften wir einen aktuellen Adressatz beim Schweizerischen Gemeindeverband, der sich als recht zuverlässig herausstellte.

Schon etwas komplizierter gestaltete sich die Adressaufbereitung für die beiden Spezialuntersuchungen. Die von uns befragten Gemeindeschreiber in der gesamten Schweiz sollten am Schluss des allgemeinen Fragebogens Kontaktpersonen nennen, welche einerseits über das kommunale Bauwesen und andererseits über das kommunale Fürsorgewesen kompetent Auskunft geben können. Diese Angaben erwiesen sich nicht immer als brauchbar und es bedurfte eines grossen investigativen Gespürs, um diesen lückenhaften Adressatz zu komplettieren.

2.2.3 Der Fragebogen

Die Ausarbeitung des Fragebogens nahm rund drei Monate in Anspruch. In zahlreichen gemeinsamen Sitzungen wurden zu den verschiedenen Themenbereichen Fragen formuliert und besprochen. Parallel dazu flossen die Erkenntnisse der Interviews in die Diskussion ein. Die Erfahrung zeigt, dass eines der schwierigsten Probleme beim Erstellen eines Fragebogens in der angestrebten Kürze liegt. Auch diesmal war es nicht anders. Aus der dramatischen Fülle von interessanten Problemen und Fragestellungen sich auf eine zweckmässige Anzahl von Fragen zu beschränken, brauchte viel Zeit. Schliesslich war der Fragebogen immer noch 20 Seiten lang und damit sicherlich an der oberen Grenze des Zumutbaren. Der befriedigende Rücklauf zeigt allerdings, dass die Entscheidung richtig war, sich nicht nur auf die Kürze des Fragebogens zu konzentrieren.

Der Fragebogen besteht aus 7 Teilen (vgl. die Beilagen):

- Ein breiter Fragenkomplex behandelt die kommunalen Aufgaben, die Beanspruchung durch diese Aufgaben, die Problembereiche sowie die Leistungsgrenzen, welche die Gemeinden in verschiedenen Aufgabenfeldern erfahren. Hier sind auch die beiden Spezialbereiche Fürsorge und Bauwesen gut integriert.
- Ein weiterer Teil versucht die verschiedenen kommunalen Zusammenarbeitsformen zu eruieren. Die Aufmerksamkeit gilt hier insbesondere den Verstrickungen mit privaten Büros und Experten sowie den verschiedenen Zweckverbänden und anderen vertraglichen Abmachungen.
- Danach werden mit fünf Fragen die kommunalen Finanzen angeschnitten.
- Nach dem Gesamtkomplex über die kommunalen Aufgaben und Leistungsgrenzen widmet sich ein weiterer grosser Teil des Fragebogens den Veränderungen, welche sich im

politischen System der Gemeinde in Zeitraum der letzten Zehn Jahre abgespielt haben. Hier interessiert uns vor allem die Parteienlandschaft, die Gemeindeexekutiven sowie die Gemeindeversammlungen.

- In einem weiteren Fragenkomplex versuchen wir den Wandlungen in der Gemeindeverwaltung auf die Spur zu kommen. Von besonderem Interesse dürften hier die Probleme sein, welche sich den Gemeinden mit der Einführung der EDV stellen.
- Den hinteren Teil des Fragebogens beherrschen die beiden Spezialgebiete Fürsorgewesen und Bauwesen. Da die Spezialbefragungen nicht in der ganzen Schweiz durchgeführt werden, schien es uns wichtig, dennoch verschiedene Angaben zu diesen beiden Spezialthemen landesweit zu erfassen.
- Den Fragebogen beschliesst eine Frage zu den antizipierten Auswirkungen einer möglichen Integration der Schweiz in die EU aus Sicht der Schweizer Gemeinden.

Nachdem der Fragebogen seine gültige Struktur gefunden hatte, musste er noch übersetzt sowie gedruckt werden.

2.2.4 Pretest

Noch in der rohen Form wurde der Fragebogen einem Pretest unterzogen. Insgesamt wurde der Fragebogen dreissig Gemeinden in der ganzen Schweiz verschickt. Besondere Beachtung galt dabei der ausgeglichenen Verteilung. Nicht nur verschieden strukturierte Kantone sowie die drei Landesteile mussten berücksichtigt werden, sondern insbesondere auch verschiedene Grössen von Gemeinden. Der Pretest erwies sich als sehr sinnvoll, da der Teufel bekanntlich im Detail steckt (korrekte Benennung von Spezialbereichen und Behörden, neue im Fragebogen noch nicht berücksichtigte Varianten). Nach dem erfolgreichen Abschluss des Pretests konnte die postalische Befragung in Angriff genommen werden.

2.3 DIE POSTALISCHE BEFRAGUNG

2.3.1 Ablauf und Reaktionen

Der Fragebogen wurde in der gesamten Schweiz an insgesamt 3017 Gemeinden verschickt. Der Versand in die verschiedenen Landesteile erfolgte gestaffelt. Am 10. Februar 1994 gingen 1833 deutschsprachige Fragebogen heraus, am 10. März folgten ihnen 912 französischsprachige und 272 italienischsprachige Fragebogen. Der Rücklauf hielt sich über lange Zeit auf einem nicht gerade übermässigen, jedoch recht konstanten Niveau. Sicherlich hängt das damit zusammen, dass das Beantworten der Fragen eine gute Stunde in Anspruch nahm, mithin nicht nebenbei erledigt werden konnte. Die Gemeindeschreiber mussten sich dafür Zeit nehmen, teilweise auch in den Unterlagen nachschauen oder sogar gewisse Spezialresorts kontaktieren.

Nach jeweils etwa einem Monat wurden die ersten Mahnungen verschickt. Dabei handelte es sich um einen einfachen Brief mit der Aufforderung, den liegengebliebenen Fragebogen einzusenden. Insgesamt wurden 976 deutsche, 523 französische und 165 italienische Mahnungen versandt. Nochmals einen Monat später folgte die zweite Mahnung. Diese war in Form einer Rückantwortkarte gestaltet, mit welcher die Gemeindeschreiber allenfalls den verloren gegangenen Fragebogen nochmals bestellen konnten. Insgesamt wurden 655 deutsche, 352 französische und 111 italienische zweite Mahnungen verschickt. Die Rückantwortkarte erwies sich als recht nützlich, wurden doch insgesamt nochmals 80 Fragebogen nachbestellt.

Neben diesen postalischen Mahnaktionen versuchten wir auch, vor allem bei den eher dünn gestreuten grossen Gemeinden einen besonders guten Rücklauf zu erhalten. Aus diesem Grunde kontaktierten wir die Gemeindeschreiber in Gemeinden ab 5000 Einwohnern, welche uns nach zwei Monaten noch nicht geantwortet hatten, per Telefon. Dieser persönlichen Mahnaktion war allerdings kein besonderer Erfolg beschieden. Es zeigte sich, dass die Gemeindeschreiber die Umfrage sehr wohl zur Kenntnis genommen hatten, in der Regel aber aus Zeitmangel die vor allem für grössere Gemeinden recht aufwendigen Abklärungen nicht auf sich nehmen wollten. Da half auch eine persönlich vorgetragene Bitte wenig.

Am 11. Juni beendeten wir die Erhebung in allen drei Landesteilen. Bis dahin hatten wir insgesamt 2100 Fragebogen zurückerhalten, was einer Rücklaufquote von 70% entspricht (zu den genauen Zahlen vgl. die Tabellen 3.1. bis 3.3.). Der ungleichzeitige Versand erwies sich dabei nicht als Nachteil, der Rücklauf liegt in allen drei Landesteilen in etwa auf der gleichen Höhe. Nach eingehender Prüfung der Fragebogen mussten nochmals 16 Exemplare abgeschlossen werden. Dahinter verstecken sich verschiedene Einzelprobleme. Es kam vor, dass für eine Gemeinde zwei Fragebogen ausgefüllt wurden, bei anderen sah man erst im nach-

hinein, dass praktisch keine Frage wirklich ausgefüllt war. Ausserdem mussten thurgauische Fragebogen ausgeschlossen werden, welche auf dem Niveau Minizipalgemeinde und nicht auf dem Niveau Ortsgemeinde ausgefüllt waren. Insgesamt enthält also die Gemeindeschreiberbefragung 1994 2084 gültige Antworten.

Alles in allem kann die Befragung damit als erfolgreich bezeichnet werden, liegt der Rücklauf doch um einiges über dem üblichen Niveau. Im Vergleich zur Gemeindeschreiberbefragung von 1988 hat deren Auskunftsfreudigkeit jedoch gute 10% eingebüsst. Neben denjenigen, die ganz einfach nicht geantwortet haben, erhielten wir auch 82 explizit verweigernde Antworten. Hier schickten uns die Gemeindeschreiber die Fragebogen mit teils ironischen, teils gehässigen Begleitbriefen zurück. Vereinzelt wollten die Gemeindeschreiber die Beantwortung des Fragebogens in Rechnung stellen. Sie gingen dabei im Schnitt von einer Pauschale von 300 Franken aus, was in Anbetracht des Aufwandes wohl nicht unrealistisch ist. So gesehen käme eine Befragung mit 2000 ausgefüllten Fragebogen auf satte 600'000 Franken zu stehen. Dieser Betrag übersteigt sogar das Budget des gesamten Forschungsprojektes. In Anbetracht all dieser Umstände muss das Ergebnis der Befragung als ausgesprochen befriedigend gelten, obwohl wir schon hier die Leistungsgrenzen der Gemeinden zum ersten mal ausgelotet haben. So gab es nicht wenige Schreiber, welche bei der konkreten Frage nach der gestiegenen Beanspruchung der Verwaltung das Wort "Umfragen" hineinkritzelten und dreimal unterstrichen.

2.3.2 Der Rücklauf

Die folgenden Tabellen 2.1. bis 2.3. zeigen den Rücklauf nach verschiedenen Gemeindegrößen, nach Sprachregionen sowie nach Kantonen.

Tab. 2.1 Rücklauf nach Gemeindegrösse

Anzahl Einwohner	Anzahl Gemeinden	erhaltene Fragebogen	Rücklaufquote (%)
bis 249	659	429	65.1
250-499	561	379	67.6
500-999	578	393	68.0
1000-1999	502	350	69.7
2000-4999	452	322	71.2
5000-9999	159	123	77.4
10'000-19'999	81	64	79.0
20'000-49'999	20	13	65.0
50'000-99'999	4	3	75.0
über 100'000	5	4	80.0

Die Berechnung des Rücklaufes nach Gemeindegrößenkategorien zeigt, dass vor allem die ganz kleinen Gemeinden leicht unterrepräsentiert sind. Da in absoluten Zahlen die kleinen Gemeinden jedoch sehr gut in unserem Survey vertreten sind, kann der Rücklauf bezüglich der Gemeindegrösse als befriedigend betrachtet werden.

Tab. 2.2 Rücklauf nach Sprachregion

Sprachregion	Anzahl Gemeinden	erhaltene Fragebogen	Rücklaufquote (%)
Deutsch	1833	1282	69.9
Französisch	912	625	68.5
Italienisch	272	193	71.0

Der Rücklauf kann in allen drei Landesteilen als befriedigend angesehen werden.

Tab. 2.3 Rücklauf nach Kantonen

Kanton	Anzahl Gemeinden	erhaltene Fragebogen	Rücklauf- quote (%)
Zürich	171	132	77.2
Bern	401	282	70.3
Luzern	107	73	68.2
Uri	20	12	60.0
Schwyz	30	25	83.3
Obwalden	7	6	85.7
Nidwalden	11	11	100.0
Glarus	29	24	82.8
Zug	11	9	81.8
Fribourg	254	175	68.9
Solothurn	128	88	68.8
Basel-Stadt	3	3	100.0
Basel-Land	86	55	64.0
Schaffhausen	34	21	61.8
App.-Ausserrhoden	20	15	75.0
App.-Innerrhoden	6	5	83.3
St. Gallen	90	70	77.8
Graubünden	213	157	73.7
Aargau	232	167	72.0
Thurgau	178	77	43.3
Tessin	247	170	68.8
Waadt	385	262	68.1
Wallis	163	107	65.6
Neuenburg	62	46	74.2
Genf	45	26	57.8
Jura	82	64	78.0

Bezüglich des Rücklaufs nach Kantonen liegt vor allem der Thurgau weit hinter den anderen Ständen zurück. Dies lässt sich jedoch hauptsächlich darauf zurückführen, dass die Gemein-
deschreiber im Kanton Thurgau vielfach den Fragebogen für die Munizipalgemeinde ausge-
füllt haben. Diese Fragebogen mussten leider aufgrund ihrer Inkompatibilität ausgeschlossen
werden.

2.4 AUFBEREITUNG DER UMFRAGE-DATEN

Die Antworten der Gemeindeschreiber wurden hier am Soziologischen Institut erfasst. Die Daten wurden fortlaufend eingegeben. Die Eingabe erfolgte auf PC mit Hilfe von dBase III. Die Datenbank dBase III ermöglicht das Aufstellen einer Eingabe-Maske, die ein einfaches, schnelles und nahezu fehlerloses Eingeben der Daten garantiert. Insgesamt waren fünf Personen mit dem Eintippen der Daten beschäftigt. Für die gesamte Dateneingabe benötigten sie rund 700 Stunden. Eine nachträgliche Kontrolle der offensichtlich falschen Codes ergab, dass die durch die Eingabe bedingte Fehlerzahl relativ tief lag.

Zusätzlich zu jenen Daten, die innerhalb des vorliegenden Projekts erhoben wurden, sollen als Ergänzung noch andere Zahlen in die Analyse einbezogen werden; so jene des Soziologen Rolf Nef, der in seinen Analysen über kommunales Wahlverhalten Datensätze demografischer, ökologischer und sozio-ökonomischer Art für sämtliche Gemeinden der Schweiz zusammengetragen hat. Dabei handelt es sich vor allem um Volkszählungsdaten, um Betriebszählungsdaten und um Wehrsteuerstatistiken. Freundlicherweise hat Rolf Nef dieses umfangreiche Zahlenmaterial für das vorliegende Forschungsprojekt aufbereitet.

Ausserdem kann auch auf Daten eines eigenen Forschungsprojektes zurückgegriffen werden, die 1988 anhand einer Befragung bei den Gemeindeschreibern und -schreiberinnen sämtlicher Gemeinden (und Städten) der Schweiz gewonnen wurden. Von diesen hatten 81.6% geantwortet, so dass heute umfassende Informationen über die politisch-administrative Organisation der Gemeinden, über ihre kommunalpolitische Organisation im allgemeinen sowie über das kommunale Parteiwesen im besonderen vorliegen.

Die für diese Arbeit verwendeten Daten stammen also aus verschiedenen Quellen mit unterschiedlichen Ns. Die vier Datenquellen und der Anteil der erfassten Daten an den jeweiligen Grundgesamtheiten der bisher verfügbaren Datensätze sind:

		Total	%-Anteil
Gemeinde-File (GF-File) - Nef-File			
Gemeindedaten:	Anzahl erfasste Gemeinden	2920 ¹	96.6%
Gemeindeschreiber-Befragung 1988 (GS-File)			
Gemeindedaten:	Anzahl erfasste Gemeinden	2466	81.6%
Volkszählung 1990 (VZ90-File)			
Gemeindedaten:	Anzahl erfasste Gemeinden	3021	100.0%
Gemeindeschreiber- Befragung 1994 (LG-File)			
Gemeindedaten:	Anzahl erfasste Gemeinden	2084	69.1%

¹ Nicht enthalten sind die kleinen Thurgauer Ortsgemeinden.

3 GEMEINDEN IM WANDEL: STRUKTURELLE VERÄNDERUNGEN

Das vorliegende Projekt hat sich zum Ziel gesetzt, die Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels auf die politischen und administrativen Strukturen der Schweizer Gemeinden zu eruieren. Der politische und administrative Wandel wird für einen Zeitraum von zehn Jahren, also von 1984 bis 1994 untersucht. Diesen konkreten Veränderungen und Problemen zugrunde liegen jedoch allgemeinere gesellschaftliche Trends und Wandlungstendenzen, welche sich - so die These des gesamten Projektes - gerade auch im gesellschaftlichen Nahbereich der Gemeinden zeigen sollten. Die Frage, inwieweit die Probleme und Leistungsgrenzen auf politischer und administrativer Ebene als Reaktionen auf den vorhergehenden gesellschaftlichen Wandel verstanden werden können, wird im Verlaufe dieses Projekts immer wieder zur Sprache kommen. Aufgabe dieses Kapitels besteht in der Darstellung des grundlegenden gesellschaftlichen Wandels. Dazu soll der Focus sowohl zeitlich als auch thematisch etwas erweitert werden.

Neben der eigentlichen Gemeindeschreiberbefragung wurden für dieses Projekt viele allgemeine Daten zusammengetragen, mit welchen sich die Strukturen sowie deren Veränderungen für jede einzelne Gemeinde in der Schweiz über die letzten 20 Jahre beschreiben lassen.¹ Bei diesem Datenkörper handelt es sich im wesentlichen um die auf Gemeindeebene aufbereiteten Volkszählungen von 1970, 1980 und 1990; im weiteren um die ebenfalls auf Gemeindeniveau verfügbaren Betriebszählungen von 1975, 1985 sowie 1990/91; und schliesslich um die gleicherart verfügbaren Daten der direkten Bundessteuer aus den Veranlagungsperioden 79/80, 85/86 und 89/90.

In diesem Kapitel soll auf drei strukturelle Faktoren eingegangen werden, welche den Handlungsspielraum der Gemeinden nachhaltig beeinflussen dürften. Zuerst einmal handelt es sich um die Bevölkerungsentwicklung, wie sie sich auf der kommunalen Ebene widerspiegelt. In welchen Gemeinden ist die Bevölkerung in den letzten zwanzig Jahren gewachsen und in welchen Gemeinden nimmt sie ab (Abschnitt 2.1)? Danach soll dem Reichtum in der Gemeinde nachgegangen werden: Wie hat sich das Steueraufkommen in den Gemeinden in den letzten zehn Jahren verändert (Abschnitt 2.2)? Und drittens soll die Veränderung der Wirtschaftsstruktur, wie sie sich auf Gemeindeebene darstellt, zur Sprache kommen. Welche Gemeinden haben sich in den letzten zwanzig Jahren besonders stark von agrarischen oder industriellen zu modernen Dienstleistungskommunen entwickelt (Abschnitt 2.3)? Das Kapitel abrunden werden die aktuellen Einschätzungen der Gemeindeschreiber über die Frage, wel-

¹Dieser umfangreiche Datenkörper wurde uns freundlicherweise von Rolf Nef zur Verfügung gestellt.

che gesellschaftlichen Entwicklungen ihre Gemeinde stark zu spüren bekommt (Abschnitt 2.4).

Eine methodische Bemerkung vorweg: Bei den Zahlen, die hier genannt werden, handelt es sich um über alle Gemeinden gemittelte Durchschnittswerte. Dabei können vor allem bei Prozentuierungen andere Werte entstehen als wenn die gesamte Schweiz als Bezugspunkt genommen würde. Da die Schweiz aus sehr vielen mittleren und vor allem kleinen Gemeinden besteht, wird die Entwicklung, wie sie sich dort abspielt, im Grunde genommen überbewertet. Währenddem die wenigen grossen Gemeinden absolut gesehen zwar für die gesamtschweizerische Entwicklung sehr wichtig sind, verschwinden sie als Einheiten jedoch in der Masse der kleinen Gemeinden. Aber für unser Vorhaben sind gerade die von Gemeindekategorie zu Gemeindekategorie unterschiedlichen Entwicklungen von besonderem Interesse.

3.1 DAS BEVÖLKERUNGSWACHSTUM ZWISCHEN 1970 UND 1990

Im Jahr 1970 zählte die Schweiz insgesamt 6'269'783 Einwohner. Bis ins Jahr 1980 stieg die Bevölkerung nur mässig an. Zu diesem Zeitpunkt zählte die Schweiz 6'365'960 Einwohner, was einer Zunahme von 96'177 Personen oder 1,5% entspricht. Zwischen 1980 und 1990 fand demgegenüber ein rasanter Wachstumsschub statt. Im Jahre 1990 betrug die Zahl der Einwohnerschaft 6'873'687 Personen. Damit hat die Schweiz in diesen zehn Jahren weitere 507'727 Einwohnerinnen und Einwohner oder 8,0% hinzugewonnen. Insgesamt wuchs die Bevölkerung der Schweiz zwischen 1970 und 1990 also um 603'904 Personen oder um 9,6%.

Zu den schwierigeren Aufgaben bei der Bevölkerungszählung gehört die Bestimmung des Wohnsitzes, gibt es doch viele Personen, die an zwei oder mehr Orten wohnen. Dieses Problem ist vor allem in unserem Zusammenhang von Relevanz, da bei der Bevölkerungszahl auf Gemeindeebene keine Doppelzählungen vorkommen sollten. Die Volkszählung und damit unterscheidet sie sich von der Einwohnerkontrolle, stellt dabei auf den Begriff des "wirtschaftlichen Wohnsitzes" ab. Jede Person wird dort als wohnhaft gezählt, wo sie das Zentrum ihrer wirtschaftlichen Existenz hat. So gelten unverheiratete Wochenaufenthalter (Erwerbstätige und Studenten) dort als wohnhaft, von wo aus sie während der Woche zur Arbeit oder zum Studium gehen.¹

Wie hat sich nun die Grösse der Wohnbevölkerung auf Gemeindeebene in den letzten 20 Jahren verändert? Tabelle 3.1 zeigt das prozentuale Wachstum der Bevölkerung anhand verschiedener Gemeindegrössekategorien.

¹ Vergleiche dazu Bundesamt für Statistik 1992 sowie Bohley und Jans 1992.

**Tab. 3.1 Prozentuales Bevölkerungswachstum 1970-90 :
Verschiedene Gemeindegrössekategorien**

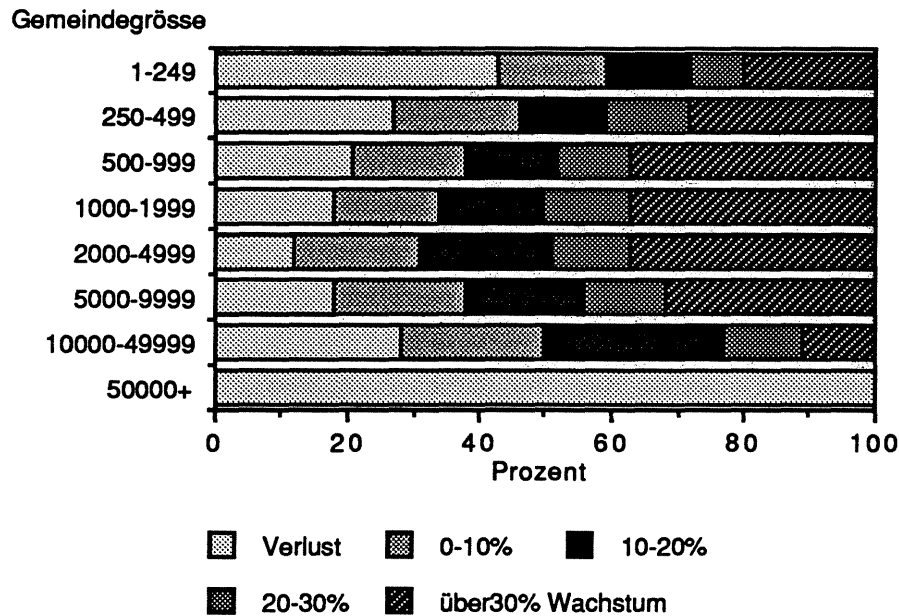
Gemeindegrösse (Anzahl Einw.)	durchschnittliches Wachst- tum in Prozenten	n
1-99	-1.3	190
100-249	12.6	422
250-499	20.9	515
500-999	30.6	550
1000-1999	30.0	487
2000-4999	30.7	445
5000-9999	25.2	159
10000-19999	12.5	78
20000-49999	6.4	20
50000-99999	-11.3	4
über 100000	-10.8	5
alle Gemeinden	23.0	2865

Tabelle 2.1 zeigt deutlich¹, dass vor allem die ganz kleinen sowie die ganz grossen Gemeinden in den letzten zwanzig Jahren teilweise beträchtlich an Einwohnern verloren haben. In den über zehnprozentigen Verlusten der Gemeinden mit mehr als 50'000 Einwohnern widerspiegelt sich das Phänomen der Agglomerationsbildung. Die Städte verlieren zugunsten ihrer umliegenden Schlafgemeinden massiv an Einwohnern. Umgekehrt sind es denn auch die Gemeinden mittlerer Grösse im Bereich zwischen 500 und 10'000 Einwohnern, welche in den letzten zwanzig Jahren überdurchschnittlich gewachsen sind. Verloren haben desgleichen die eigentlichen Minigemeinden mit weniger als 100 Einwohnern. Gerade hinter dieser Zahl verbergen sich allerdings widersprüchliche Entwicklungen.

Das Bevölkerungswachstum verläuft in den verschiedenen Gemeindegrössekategorien nicht einheitlich. Figur 3.1 zeigt den jeweiligen Anteil an Gemeinden, welche mehr oder weniger stark wachsen, respektive den Anteil derjenigen Gemeinden, welche in den letzten zwanzig Jahren sogar Einwohner verloren haben.

¹ Man sollte bei dieser Tabelle beachten, dass das Bevölkerungswachstum, wenn es über die einzelnen Gemeinden gemittelt wird, mit 23 Prozent weit über dem eigentlichen Bevölkerungswachstum von knapp 10 Prozent liegt. Das Resultat rührt daher, dass die mittleren, wachstumsstarken Gemeinden im gesamten Sample stärker ins Gewicht fallen.

Figur 3.1 Prozentuales Bevölkerungswachstum 1970-90:
Unterschiede innerhalb der einzelnen Gemeindegrössekategorien



Figur 3.1 zeigt, dass vor allem die mittelgrossen Gemeinden in den letzten 20 Jahren teilweise überdurchschnittlich starke Zuwächse verzeichnen konnten. Beinahe 40 Prozent der Gemeinden mit zwischen 500 und 5000 Einwohnern verzeichnen einen Zuwachs von über 30 Prozent. Allerdings haben auch zwischen 10 und 20 Prozent dieser mittelgrossen Gemeinden in den letzten 20 Jahren an Einwohnern verloren. Bei den Städten mit mehr als 50'000 Einwohnern ist die Entwicklung eindeutig: Ohne Ausnahme alle 9 Städte haben Verluste zu verzeichnen. Hier führt die Bewegung weg von den Kernstädten, hin zu den Agglomerations- und Schlafgemeinden. Die höchsten kommunalen Zuwachsraten finden sich denn auch in den äusseren Gürteln der Agglomerationen Genf, Lausanne und Zürich. Ausserhalb dieser Grossagglomerationen finden sich überdurchschnittliche Bevölkerungszunahmen im Rhonetal, in Teilen der Innerschweiz sowie in den Kantonen Freiburg und Tessin.¹ Dies zeigt auch Tabelle 3.2, in welcher das prozentuale Bevölkerungswachstum zwischen 1970 und 1990 nach Kantonen aufgeschlüsselt zur Darstellung kommt.

¹ Vergleiche dazu sowie auch zum folgenden insbesondere Bundesamt für Statistik 1992, S. XXXIII und folgende.

Tab. 3.2 Prozentuales Bevölkerungswachstum 1970-90 nach Kantonen

	durchschnittliches Wachstum in Prozenten	n		durchschnittliches Wachstum in Prozenten	n
ZH	37.8	170	SH	17.6	34
BE	10.3	396	AR	9.4	20
LU	27.8	107	IR	8.3	6
UR	-1.9	20	SG	19.8	90
SZ	21.3	30	GR	6.8	213
OW	16.6	7	AG	29.5	231
NW	36.0	11	TG	16.6	35
GL	-1.6	29	TI	19.4	247
ZG	58.1	11	VD	44.6	385
FR	27.9	254	VS	14.9	163
SO	16.4	128	NE	15.9	62
BS	-6.9	3	GE	55.4	45
BL	28.0	86	JU	17.0	82

Bei den ganz kleinen Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern geht die Entwicklung in zwei entgegengesetzte Richtungen: Auf der einen Seite haben über 40 Prozent dieser Kleinstgemeinden an Einwohnern verloren; auf der anderen Seite verzeichnen aber auch 20 Prozent von ihnen Zuwächse von mehr als 30 Prozent. Für diese polarisierte Entwicklung sind wiederum regionale Unterschiede ausschlaggebend. Die kleinen Gemeinden mit Bevölkerungsverlusten liegen hauptsächlich in der ländlichen Peripherie. Auffallend viele Gemeinden mit zum Teil beträchtlichen Einwohnerverlusten gibt es im weiteren Gotthardgebiet. Betroffen davon sind die Kantone Uri, Graubünden Tessin und Wallis. Ausserdem gehören nach wie vor das Emmental (Kanton Bern) und das Entlebuch (Kanton Luzern) sowie grosse Teile entlang des Juras zu den Gebieten mit Bevölkerungsrückgang. Die kleinen Gemeinden mit Zuwachsraten liegen demgegenüber vor allem im Mittelland.

Deutlich wird diese Entwicklung auch, wenn zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden insgesamt unterschieden wird. Bei den 2077 ländlichen Gemeinden beträgt das durchschnittliche Bevölkerungswachstum zwischen 1970 und 1990 13,3 Prozent. Die 788 städtischen Gemeinden wuchsen demgegenüber um 48,5 Prozent.

3.2. DAS WACHSTUM DER STEUERKRAFT ZWISCHEN 1980 UND 1990

Nähere Angaben über den Reichtum einer Gemeinde zu erfahren, stellt ein schwieriges Unterfangen dar. Die jeweiligen Gemeindesteuern lassen sich kaum miteinander vergleichen. Zu unterschiedlich sind die Einschätzungssysteme zwischen den einzelnen Kantonen. Interes-

sante Zahlen über Gemeindebudgets sind leider für die gesamte Schweiz nicht erhältlich. Als Ersatz für diesen Datennotstand greifen wir auf die wenigstens gesamtschweizerisch vergleichbare direkte Bundessteuer zurück. In diesem Abschnitt wird der Steuerertrag aus der direkten Bundessteuer näher analysiert. Daraus kann zwar nicht direkt auf die finanzielle Situation einer Gemeinde geschlossen werden. Die nachfolgenden Resultate können jedoch einigen Aufschluss darüber geben, wieviele reiche und gutverdienende Personen und wieviele kapitalkräftige Firmen in einer Gemeinde wohnen oder ansässig sind. Sie sollen deshalb als Hinweis auf die Finanzkraft unterschiedlicher Gemeindekategorien gelesen werden.

Tabelle 3.3 zeigt das prozentuale Wachstum des Steuerertrags pro Kopf zwischen 1980 und 1990. Der Steuerertrag bezieht sich nur auf die direkte Bundessteuer. Miteingeschlossen sind hier sowohl die natürlichen als auch die juristischen Personen. Dieser Steuerertrag auf Gemeindeebene wurde durch die jeweilige Wohnbevölkerung dividiert, um die eigentliche Kopfquote zu erhalten. Die Zahlen für 1980 stammen aus der Veranlagungsperiode 79/80, die Zahlen für 1990 stammen aus der Veranlagungsperiode 89/90. Die Zahlen für das Jahr 1990 wurden inflationsbereinigt, das prozentuale Wachstum auf der Grundlage der Preise von 1980 berechnet.

**Tab. 3.3 Prozentuales Wachstum des Steuerertrags (Kopfquote)
1980-90: Verschiedene Gemeindegrössekategorien**

Gemeindegrösse (Anzahl Einw.)	Kopfquote in Franken 1980	Kopfquote in Franken 1990*	durchschn. Wachstum in Prozenten*	n
bis 249	172	259	74.3	601
250-499	231	328	48.9	516
500-999	282	386	44.5	550
1000-1999	325	443	40.5	488
2000-4999	404	546	36.8	445
5000-9999	466	616	35.4	159
10000-19999	585	835	43.7	78
20000-49999	675	975	34.3	20
50000-99999	532	657	22.0	4
über 100000	862	1147	31.4	5
alle Gemeinden	299	414	49.0	2866

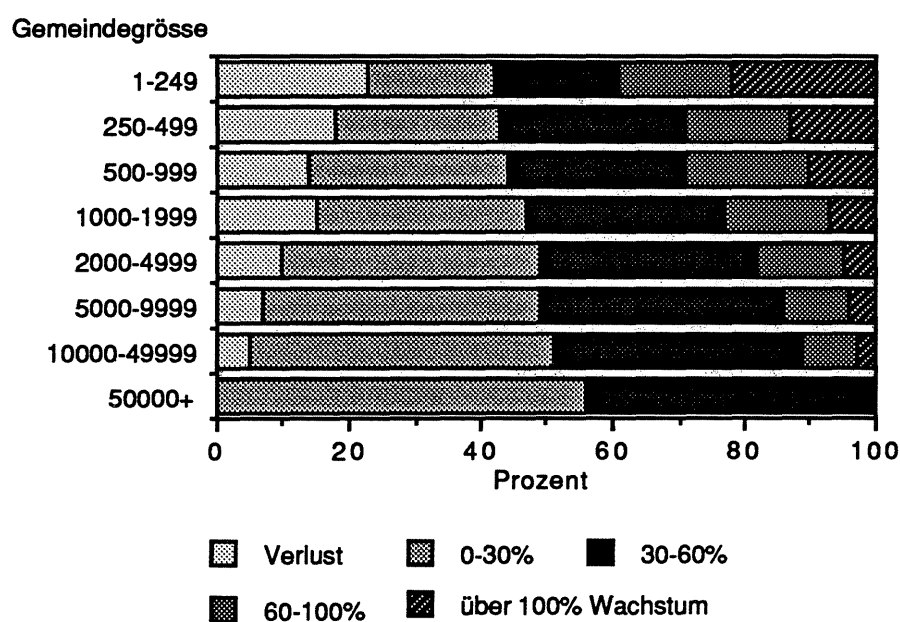
*Inflationsbereinigt, zu Preisen von 1980

Tabelle 3.3 zeigt ein erstaunliches Wachstum des pro Kopf gemessenen Steuerertrages während der letzten zehn Jahre. Über alle Gemeinden gesehen nimmt der Steuerertrag zwischen 1980 und 1990 im Durchschnitt um 49 Prozent zu. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeindegrössekategorien zeigen kein eindeutiges Bild. Mit durchschnittlich 74,3 Prozent

verzeichnen die kleinsten Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern die grössten Zuwachsraten. Mit nur 22 Prozent die durchschnittlich kleinsten Zuwachsraten verzeichnen die vier Gemeinden mit zwischen 50'000 und 100'000 Einwohnern. Dazwischen schwanken die prozentualen Wachstumsraten zwischen 31,4 und 48,9 Prozent. Tendenziell lässt sich jedoch sagen, dass die kleinen Gemeinden ein höheres Wachstum ausweisen als die grossen Gemeinden. Bei der Kopfquote zeigt sich allerdings, dass das Wachstum der kleinen Gemeinden von einem viel tieferen Niveau ausgeht als dasjenige der grossen Gemeinden.

Figur 3.2 zeigt nun, wie sich die Verhältnisse innerhalb der einzelnen Gemeindegrössekategorien entwickelt haben. Die Rechnungsgrundlagen entsprechen denjenigen der vorhergehenden Tabelle.

Figur 3.2 **Prozentuales Wachstum des Steuerertrages (Kopfquote)** **1980-90:**
Unterschiede nach Gemeindegrösse



Figur 3.2 zeigt eine Tendenz sehr deutlich: Je kleiner die Gemeindegrösse, umso heterogener ist das Wachstum des Steuerertrages in den letzten 10 Jahren ausgefallen. Bei den grossen Gemeinden mit weniger als 50'000 Einwohnern schwankt der Zuwachs zwischen 0 und 60 Prozent. Bei den kleinsten Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern ist die Bandbreite ungleich höher. Auf der einen Seite mussten 23 Prozent dieser Gemeinden in den letzten 10 Jahren einen Verlust ihres Steuersubstrates hinnehmen. Auf der anderen Seite verzeichneten 22 Prozent dieser Kleinstgemeinden diesbezüglich durchschnittliche Zuwachsraten von über 100 Prozent.

Doch wie wirken sich nun die dargestellten finanziellen Rahmenbedingungen auf das Budget der Gemeinden selbst aus? Die folgenden Analysen sollen dies erhellen. Die restlichen Daten dieses Abschnitts beruhen auf den Informationen, welche uns die Gemeinde-

schreiber selbst geliefert haben. Tabelle 2.4 zeigt die prozentuierten Antworten auf die Frage, wie sich der Steuerfuss der jeweiligen Gemeinde im Vergleich zum Jahr 1984 verändert hat.

Tab. 3.4 Prozentualer Anteil der Gemeinden, in denen der Steuerfuss im Vergleich zu 1984 gestiegen, gleichgeblieben oder gesunken ist, nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse (Anzahl Einw.)	gestiegen (%)	gleichge blieben (%)	gesunken (%)	n
1-99	31.0	57.1	11.9	126
100-249	32.4	46.7	20.9	287
250-499	27.9	46.7	25.4	362
500-999	34.0	36.4	29.6	379
1000-1999	33.9	28.4	37.6	348
2000-4999	34.2	25.3	40.5	316
5000-9999	33.6	25.2	41.2	119
über 10000	27.2	24.7	48.1	81
alle Gemeinden	32.2	36.8	31.0	2018

Tabelle 3.4 zeigt, dass über alle Gemeinden gesehen die drei Antwortkategorien ziemlich gleichmässig verteilt sind. In einem Drittel der Gemeinden ist der Steuerfuss im Vergleich zu 1984 gestiegen, in einem Drittel ist er gleichgeblieben und in einem Drittel ist er gesunken. Wenig Unterschiede lassen sich auch zwischen den Gemeinden, in welchen der Steuerfuss in den letzten 10 Jahren gestiegen ist, feststellen. In allen Gemeindegrössekategorien verbleibt der Anteil der Gemeinden mit erhöhtem Steuerfuss im engen Bereich zwischen 27 und 34 Prozent. Bei denjenigen Gemeinden, welche ihren Steuerfuss gegenüber 1984 gesenkt haben, zeigt sich hingegen eine deutliche Tendenz. In den letzten zehn Jahren konnten vor allem die grossen Gemeinden ihre Steuern senken. Beinahe die Hälfte aller Städte mit mehr als 10'000 Einwohnern reduzierten seit 1984 ihre Steuerfüsse. Demgegenüber senkten nur 12 Prozent der Kleinstgemeinden mit weniger als 100 Einwohnern ihre Steuern. Die kleinen Gemeinden zeichnen sich bezüglich des Steuerfusses hauptsächlich durch Stabilität aus. Bei ihnen ist er im Vergleich zu 1984 am häufigsten gleich geblieben.

Tabelle 3.5 gibt Aufschluss über die Qualität der Rechnungsabschlüsse, und zwar der laufenden Rechnung, welche die jeweiligen Gemeinden im Durchschnitt der letzten drei Jahre präsentiert haben. Die Gemeindeglieder wurden um Auskunft darüber gebeten, ob ihre Gemeinde über drei Jahre hinweg gesehen ein Defizit, eine ausgeglichene Rechnung oder einen Gewinn erwirtschaftet habe.

Tab. 3.5 **Prozentualer Anteil der Gemeinden, die im Durchschnitt der letzten drei Jahre ein Defizit oder einen Gewinn präsentiert haben: Verschiedene Gemeindegrössekategorien**

Gemeindegrösse (Anzahl Einw.)	Defizit (%)	ausgeglichen (%)	Gewinn (%)	n
1-99	36.2	37.0	26.8	127
100-249	28.9	44.6	26.5	287
250-499	29.6	40.9	29.6	362
500-999	38.2	30.6	31.2	382
1000-1999	33.7	30.5	35.8	344
2000-4999	33.2	25.4	41.4	319
5000-9999	28.3	25.0	46.7	120
über 10000	42.5	22.5	35.0	80
alle Gemeinden	33.3	33.3	33.4	2021

Auch in Tabelle 3.5 verteilen sich die Gemeinden über alle drei Antwortkategorien sehr gleichmässig. Ein Drittel aller Gemeinden verzeichnete im Durchschnitt der letzten drei Jahre negative Rechnungsabschlüsse, ein Drittel vermochte eine ausgeglichene Rechnungen zu präsentieren und ein Drittel verzeichnete positive Rechnungsabschlüsse. Am allermeisten erstaunt an dieser Tabelle die Tatsache, dass auch in Zeiten von teilweise dramatischen Defiziten bei Bund und Kantonen ein Drittel aller Gemeinden einen Gewinn realisiert haben. Zwischen den einzelnen Gemeindegrössenkategorien lassen sich weder bezüglich negativer noch bezüglich positiver Rechnungsabschlüsse grosse Unterschiede feststellen. Am ehesten liesse sich sagen, dass wiederum die kleinen Gemeinden häufiger ein ausgeglichenes Budget präsentieren als die grossen Gemeinden, diese wiederum eher einem Extrem, also entweder Gewinn oder Verlust zuneigen.

3.3. VERÄNDERUNGEN IN DER ERWERBSSTRUKTUR ZWISCHEN 1970 UND 1990

Bezüglich dem Wandel der Erwerbsstruktur zwischen 1970 und 1990 lassen sich zwei zentrale Tendenzen feststellen. Erstens sind immer mehr Leute arbeitstätig und zweitens findet eine stetige Verlagerung hin zum Dienstleistungssektor statt.¹ Im Jahr 1990 zählte die Schweiz insgesamt 3,564 Millionen Erwerbstätige, im Vergleich dazu arbeiteten 1980 insgesamt 3,067 Millionen Menschen in der Schweiz und 1970 2,966 Millionen. Vor allem zwischen 1980 und 1990 stieg die Zahl der Erwerbstätigen deutlich stärker als diejenige der gesamten Bevölkerung. So betrug die Erwerbsquote im Jahr 1980 48,6 Prozent und stieg auf

¹Vergleiche dazu Bundesamt für Statistik 1993, S. 91-116.

52,7 Prozent im Jahr 1990. Überdurchschnittlich zu diesem Zuwachs beigetragen haben die Frauen und die Ausländer.

In diesem Abschnitt soll jedoch vor allem die zweite Entwicklung, wie sie sich in den Gemeinden abgespielt hat, näher betrachtet werden. Noch im Jahr 1970 arbeiteten, gesamtschweizerisch gesehen, nur 44,1 Prozent im Tertiärsektor, während die Industrie mit einem Anteil von 48,2 Prozent damals noch am meisten Personen beschäftigte. Schon 1980 wandelte sich die Schweiz allerdings zu einer Dienstleistungsgesellschaft. 54,3 Prozent im Tertiärsektor Beschäftigten standen nur noch 39,4 Prozent im Sekundärsektor Tätigen gegenüber. In den folgenden zehn Jahren akzentuierte sich diese Entwicklung nochmals kräftig. Der tertiäre Sektor beschäftigte nun 64 Prozent der in der Schweiz arbeitenden Personen, während im sekundären Sektor nur noch 31,8 Prozent der Erwerbstätigen arbeiteten.

Zwischen 1970 und 1990 ist also der Anteil der im Dienstleistungsgewerbe Beschäftigten markant gestiegen. Neben der Tertialisierung der Wirtschaft ist natürlich auch die Bevölkerung in den letzten 20 Jahren gewachsen und im weiteren hat eine Erhöhung der Erwerbsquote stattgefunden. Damit haben wir also im Grunde genommen einen dreiteiligen Effekt, der sich zwischen 1970 und 1990 abgespielt hat: Erstens ist die Bevölkerung gewachsen, zweitens arbeiten tendenziell immer mehr Menschen und drittens arbeiten sie immer häufiger im dritten Sektor. Die relative Zunahme (also das um die beiden anderen Faktoren bereinigte Wachstum) der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten beträgt gesamtschweizerisch gesehen 20 Prozent.

Absolut gesehen arbeiteten in der Schweiz im Jahre 1970 1'305'040 Personen im dritten Sektor. 1990 waren es 2'269'440 Personen. Absolut gesehen arbeiteten also 1990 964'400 Personen mehr im dritten Sektor als 1970. Das entspricht einer Zunahme von 74 Prozent. Wir wollen im folgenden jedoch nur die relative Zunahme der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten näher betrachten, ansonsten die Zunahme durch andere Bewegungen wie beispielsweise das Bevölkerungswachstum, welches schon weiter vorne zur Sprache kam, stark verzerrt würde. Tabelle 3.6 zeigt den prozentualen Anteil sowie die prozentuale Zunahme der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten zwischen 1970 und 1990 anhand verschiedener Gemeindegrössekategorien. Die Daten, welche hier zu Beginn des Abschnitts präsentiert werden, stammen aus den jeweiligen Volkszählungen. Im Vergleich zu den Daten aus den Betriebszählungen bedeutet dies gerade für die gemeindebezogene Analyse einen gewichtigen Unterschied¹: In der Volkszählung werden die Beschäftigten in ihrer Wohngemeinde und nicht in ihrer Arbeitsgemeinde erfasst.

¹ Vergleiche zu den unterschiedlichen Statistiken auch Bohley und Jans 1992, S. 14ff.

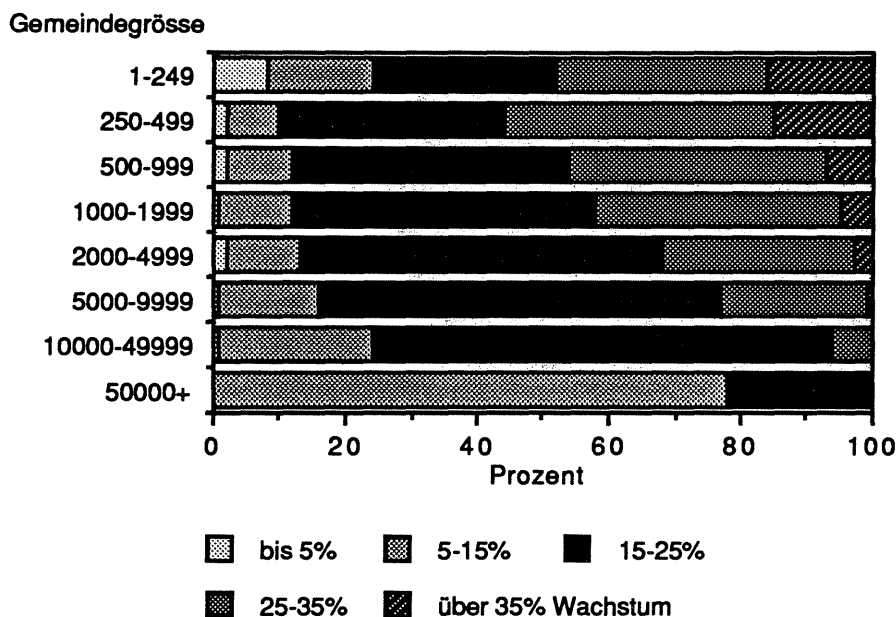
Tab. 3.6 **Prozentualer Anteil und prozentuales Wachstum des Dienstleistungssektors 1970-90, nach Gemeindegrösse**

Gemeindegrösse (Anzahl Einw.)	Dienstleistungsbereich		Zunahme In Proz. 70-90	n
	Anteil in Prozenten 1970	1990		
bis 249	24.8	47.5	23.7	597
250-499	28.0	53.2	26.1	515
500-999	30.9	54.6	24.1	550
1000-1999	32.0	55.4	23.4	487
2000-4999	35.6	57.7	22.2	445
5000-9999	40.5	60.7	20.1	159
10000-19999	45.5	64.1	18.7	78
20000-49999	48.9	66.5	17.6	20
50000-99999	49.9	64.4	14.6	4
über 100000	64.3	72.0	7.8	5
alle Gemeinden	31.1	54.1	23.5	2860

Tabelle 3.6 zeigt insbesondere die relative Zunahme der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten, das heisst also das Wachstum des Dienstleistungssektors unter Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums sowie der Zunahme der Erwerbsquote. Über alle Gemeinden gesehen nahm der Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten zwischen 1970 und 1990 um 23,5 Prozent zu. Diese Zahl liegt leicht höher als die 20 prozentige gesamtschweizerische Zunahme, weil auf Gemeindeebene gerechnet die kleineren Gemeinden überproportional stark berücksichtigt werden. Zwischen den einzelnen Gemeindegrössekategorien zeigt sich eine klare Tendenz. Vor allem in den kleinen Gemeinden sind die Anteile der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten in den letzten zwanzig Jahren besonders stark gewachsen. Dies hängt allerdings damit zusammen, dass die kleinen Gemeinden im Jahr 1970 noch über relativ kleine Bestände an tertiär Beschäftigten aufwiesen, währenddem die Grossstädte schon damals mehrheitlich von im tertiären Bereich Beschäftigten bewohnt wurden. Das Gefälle hat sich auch im Jahr 1990 nicht ins Gegenteil verkehrt, die Abstände zwischen grossen und kleinen Gemeinden sind allerdings kleiner geworden.

Wie schon bei den vorher beschriebenen Entwicklungen vollzieht sich das Wachstum des Tertiärsektors in den einzelnen Gemeindegrössekategorien nicht homogen. Figur 3.3 zeigt die unterschiedlichen Zuwachsraten innerhalb der verschiedenen Gemeindegrössekategorien.

Figur 2.3 Prozentuales Wachstum des Dienstleistungssektors 1970-90:
Unterschiede nach Gemeindegrösse



In Figur 3.3 lässt sich erneut verfolgen, wie sich vor allem die kleinen Gemeinden in zwei verschiedene Richtungen entwickeln. Auf der einen Seite verzeichnen am meisten Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern, nämlich 8 Prozent, ein minimales Wachstum des Dienstleistungsbereiches von weniger als 5 Prozent. Auf der anderen Seite verzeichnen auch am meisten Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern, nämlich 16 Prozent, ein maximales Wachstum des Dienstleistungssektors von mehr als 35 Prozent. Je mehr Einwohner die Gemeinden zählen, umso ausgeglichener wird das Bild.

Bezüglich des Wachstums des Dienstleistungssektors liegt kein Graben zwischen Stadt und Land. Sowohl die 2077 ländlichen Gemeinden als auch die 788 städtischen Gemeinden verzeichnen ein Wachstum der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten von durchschnittlich 23 Prozent. Kantonale Unterschiede lassen sich zwar feststellen, sie liegen jedoch in einem recht engen Rahmen. Den kleinsten Zuwachs mit 8,3 Prozenten verzeichnet der Kanton Basel-Stadt, dieser Zuwachs startete aber schon von einem hohen Niveau aus. Unterdurchschnittliche Zuwachsraten gibt es in der Regel in ländlich geprägten Kantonen wie Uri (16,2%), Obwalden (17,1%) oder Appenzell- Innerrhoden (18,0%). Überdurchschnittliche Zuwachsraten zeigen die Kantone Freiburg (29,0%), Waadt (26,8%) oder Aargau und Zürich (jeweils 26,0%).

Der Begriff "Dienstleistungssektor" ist eine Residualkategorie. Alles, was nicht zur Landwirtschaft oder zur Industrie gezählt werden kann, wird dem dritten Sektor zugeschlagen und mit neuen und modernen Arbeitsplätzen gleichgesetzt. Das stimmt allerdings nur zur Hälfte. Zum Dienstleistungssektor gehören auch traditionelle und keineswegs moderne Bereiche wie beispielsweise das Gastgewerbe. Ein Vergleich der Beschäftigten im wirklich modernen

Sektor wäre deshalb an dieser Stelle von Interesse. Dieser Vergleich lässt sich allerdings anhand der Volkszählungsdaten nicht anstellen, da die allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige 1985 geändert wurde.¹

3.4. DIE AUSWIRKUNGEN IN DEN GEMEINDEN

Bis jetzt wurden hauptsächlich gesamtgesellschaftlich relevante Grossentwicklungen beschrieben. Wir haben gesehen, wie sich die verschiedenen Tendenzen wie das Bevölkerungswachstum, die Veränderungen im Steuersubstrat oder die Tertialisierung in den Gemeinden niedergeschlagen haben. Nun soll der Focus in die Kommunen selbst verlegt werden. Anhand einer vorgegebenen Liste von gesellschaftlichen Entwicklungen und Problemlagen haben wir die Gemeindeglieder gefragt, inwieweit ihre Gemeinde davon betroffen sei. Tabelle 3.7 das Ausmass der kommunalen Betroffenheit.

Tab. 3.7 Prozentualer Anteil der Gemeinden, welche von unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen stark, zum Teil oder nicht betroffen sind

unterschiedliche gesellschaftliche Entwicklungen	stark betroffen (%)	zum Teil betroffen (%)	nicht betroffen (%)
zunehmende Arbeitslosigkeit	20.3	67.8	11.9
Überalterung	17.0	59.7	23.3
zunehmende Verkehrsbelastung	17.0	41.1	41.9
immer mehr Fürsorgeempfänger	14.0	58.8	27.2
zunehmende Umweltbelastung	7.8	52.1	40.1
Verknappung des Wohnraums	6.6	31.9	61.5
Verlust von Arbeitsplätzen	4.8	33.4	61.8
Verlust guter Steuerzahler	3.6	35.1	61.3
Drogenproblem	2.5	46.3	51.2
zunehmende Kriminalität	0.5	22.2	77.3

Die gesellschaftlichen Entwicklungen, von welchen die Gemeinden stark betroffen sind, stammen aus drei Bereichen. Starke oder doch teilweise Betroffenheit löst bei den Gemeinden der soziale Bereich aus. Nur knapp 12 Prozent werden von der zunehmenden Arbeitslosigkeit verschont und 27 Prozent haben nicht immer mehr Fürsorgeempfänger. Bei allen anderen Gemeinden drücken sich die sozialen Probleme in hohen Betroffenheitswerten aus. Auch im

¹ Vergleiche dazu Bohley und Jans 1992, S. 48.

Umweltbereich zeigt sich eine weit verbreitete Betroffenheit. Immerhin jedoch sehen sich sowohl bei der zunehmenden Verkehrsbelastung als auch bei der zunehmenden Umweltbelastung über 40 Prozent der Gemeinden als nicht betroffen. Der dritte Bereich, von welchem die Gemeinden betroffen sind, liegt in der Nähe des sozialen Bereichs: 17 Prozent der Gemeinden sind von der Überalterung stark betroffen und beinahe 60 Prozent immerhin noch zum Teil betroffen. Andere Probleme und gesellschaftliche Entwicklungen, von welchen in letzter Zeit häufig die Rede war, haben sich offenbar nicht oder noch nicht bis zu den Gemeinden durchgeschlagen. Vor allem die zunehmende Kriminalität scheint nur ein verschwindend kleiner Teil der Gemeinden wirklich zu berühren. Das Drogenproblem immerhin zum Teil zu spüren bekommen knapp die Hälfte der Gemeinden.

Bezüglich der beschriebenen Betroffenheit von gesellschaftlichen Problemlagen spielt die Gemeindegrösse eine wichtige Rolle. In Tabelle 3.8 wird nur noch die Antwortkategorie "stark betroffen" berücksichtigt, diese jedoch nach kleinen, mittleren und grossen Gemeinden aufgeschlüsselt.

Tab. 3.8 Prozentualer Anteil der Gemeinden, welche von unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen stark betroffen sind: nach Gemeindegrösse

von unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen stark betroffen	bis 1999 Einw. (%)	2000-9999 Einw. (%)	über 10'000 Einw. (%)
zunehmende Arbeitslosigkeit	12.4	39.2	66.7
Überalterung	17.0	14.1	33.3
zunehmende Verkehrsbelastung	11.6	30.6	44.6
immer mehr Fürsorgeempfänger	6.3	31.7	60.7
zunehmende Umweltbelastung	5.0	14.9	22.0
Verknappung des Wohnraums	5.5	7.7	19.8
Verlust von Arbeitsplätzen	2.6	9.4	21.4
Verlust guter Steuerzahler	3.2	4.8	3.8
Drogenproblem	0.8	6.2	15.9
zunehmende Kriminalität	0.1	1.2	3.7

Betrachtet man nur die Antwortkategorie "stark betroffen", so zeigt sich sehr deutlich die Grössenabhängigkeit beinahe aller aufgezählten gesellschaftlichen Entwicklungen und Problemlagen. In der Regel manifestieren die Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern eine ungleich stärkere Betroffenheit als die mittleren und kleinen Gemeinden. Einzig beim Trend "Verlust guter Steuerzahler" zeigen die mittelgrossen Gemeinden mit zwischen 2000 und 10'000 Einwohnern die grösste Betroffenheit. Betrachtet man nur die grösseren Gemeinden,

so zeigt sich auch, dass die sozialen Probleme obenaufschwngen, gefolgt von den Umweltproblemen. Der Trend "Überalterung" demgegenüber betrifft zwar nicht nur die kleinen Gemeinden, aber er stellt für sie offenbar die wichtigste Entwicklung dar.

Aus dieser ersten Annäherung an die Gemeinderealität lässt sich ein paradoxes Resultat gewinnen. Obwohl die kleinen Gemeinden in der Regel die strukturellen Entwicklungen wie das Bevölkerungswachstum oder die Tertialisierung der Wirtschaft ausgeprägt mitgemacht haben, so geben sie sich von anderen sozialen Trends nur wenig betroffen. Ob dies wirklich so zutrifft, wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch zu prüfen sein.