

**Die Schweizer Gemeinden im Wandel:
Politische Institutionen
und lokale Politik**

Andreas Ladner

**Die Schweizer Gemeinden im Wandel:
Politische Institutionen und
lokale Politik**

Cahier de l'IDHEAP 238/2008

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

© 2008 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-12-0



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
1 Die Schweizer Gemeinden	1
2 Die Gemeinden und ihre politischen Institutionen	5
2.1 Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament	5
2.2 Ausgestaltung und Organisation der kommunalen Exekutiven	11
2.2.1 Grösse	11
2.2.2 Wahlverfahren	16
2.2.3 Amtsverhältnis	17
2.2.4 Kosten und Entschädigung	23
2.2.5 Arbeitsbelastung	26
2.2.6 Reformtrends auf der Ebene der kommunalen Exekutiven	29
2.3 Die Verwaltung	30
3 Lokale Politik	39
3.1 Politische Auseinandersetzungen	42
3.2 Beteiligung an der Gemeindeversammlung und an Wahlen	45
3.3 Andere Formen der politischen Einflussnahme	50
3.4 Lokalpolitische Gruppierungen	51
3.5 Politische Zusammensetzung der kommunalen Exekutiven	60
3.6 Die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven	68
4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung	73
Literatur	77

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Grösse und Gröszenstruktur der Schweizer Gemeinden	2
Tabelle 2	Diskussionen über Gemeindefusionen und Fusionsprojekte	4
Tabelle 3	Durchschnittliche Grösse der Exekutiven nach Kanton	15
Tabelle 4	Prozentanteile an ehren-, halb- und vollamtlichen Gemeinderäten nach Gemeindegrösse	18
Tabelle 5	Durchschnittliche Anzahl Stellenprozente für die Exekutiven nach Gemeindegrösse	20
Tabelle 6	Durchschnittliche Anzahl Stellenprozente für die Exekutiven pro 1'000 Einw. nach Kantonen	22
Tabelle 7	Kosten pro Exekutivsitz nach Gemeindegrösse	25
Tabelle 8	Durchschnittliche Beteiligung an Wahlen und Gemeindeversammlung nach Kantonen	49
Tabelle 9	Existenz lokalpolitischer Gruppierungen nach Kantonen	55
Tabelle 10	Lokalpolitische Gruppierungen	59
Tabelle 11	Veränderung der Zahl der organisierten Gruppierungen	60
Tabelle 12	Vertretung der Parteien in den kantonalen Exekutiven	62
Tabelle 13	Veränderung der Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen	65
Tabelle 14	Durchschnittliche Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen nach Kantonen	67
Tabelle 15	Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven	68
Tabelle 16	Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Gemeindegrösse	69

Tabelle 17	Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Parteizugehörigkeit	71
------------	--	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Existenz eines Gemeindeparlaments in Parlamentskantonen und in Gemeindeversammlungskantonen nach Gemeindegrösse	8
Abbildung 2	Durchschnittliche Sitzgrösse der Gemeindeparlamente in Parlamentskantonen und in Gemeindeversammlungskantonen nach Gemeindegrösse	10
Abbildung 3	Durchschnittliche Vertretungsquote in Parlamentskantonen und in Gemeindeversammlungskantonen nach Gemeindegrösse	11
Abbildung 4	Durchschnittliche Grösse der Exekutiven nach Gemeindegrösse	13
Abbildung 5	Prozentanteile an ehren-, halb- und vollamtlichen Gemeinderäten nach Kantonen	19
Abbildung 6	Pro-Kopf-Kosten für die kommunalen Exekutiven in unterschiedlichen Gemeindegrössengruppen, nach Gemeindegrösse	24
Abbildung 7	Pro-Kopf-Kosten für die kommunalen Exekutiven in den Kantonen, nach Kanton	24
Abbildung 8	Erhöhung der Entschädigung für die Exekutive in den letzten 10 Jahren, nach Gemeindegrösse	26

Abbildung 9	Zunahme der zeitlichen Belastung der Exekutivmitglieder nach Gemeindegrösse	27
Abbildung 10	Zahl der Geschäfte in der Exekutive nach Gemeindegrösse	28
Abbildung 11	Anteil Beschäftigte in den drei Verwaltungsbereichen auf kommunaler Ebene	32
Abbildung 12	Durchschnittliche Anzahl Personen in den drei Verwaltungsbereichen auf kommunaler Ebene, nach Gemeindegrösse	33
Abbildung 13	Durchschnittliche Beschäftigungsanteile der drei Verwaltungsbereiche auf kommunaler Ebene, nach Gemeindegrösse	33
Abbildung 14	Verwaltungsdichte der drei Verwaltungsbereiche auf kommunaler Ebene, nach Gemeindegrösse	35
Abbildung 15	Veränderung des Personalbestands nach Stellenprozenten, nach Gemeindegrösse	36
Abbildung 16	Ausbau des Personalbestands in verschiedenen Politikbereichen nach Gemeindegrösse	37
Abbildung 17	Zusammenleben in der Gemeinde – Intensität und Konflikte – nach Gemeindegrösse	43
Abbildung 18	Veränderung der politischen Auseinandersetzungen	44
Abbildung 19	Beteiligung an der Gemeindeversammlung nach Gemeindegrösse	46
Abbildung 20	Wahlbeteiligung bei kommunalen, kantonalen und nationalen Wahlen	47
Abbildung 21	Beteiligung an kommunalen Wahlen nach Gemeindegrösse	48
Abbildung 22	Formen der politischen Einflussnahme	51

Abbildung 23	Existenz lokalpolitischer Gruppierungen nach Gemeindegrösse	53
Abbildung 24	Veränderung der Bedeutung (Bedeutung hat abgenommen) lokalpolitischer Gruppierungen	56
Abbildung 25	Anteil Gemeinden in denen die Polarisierung der Parteienlandschaft in den letzten Jahren zugenommen hat	57
Abbildung 26	Prozentanteil der Sitze von Bundesratsparteien und Parteilose nach Gemeindegrösse	63
Abbildung 27	Durchschnittlicher Anteil Parteilose nach Gemeindegrösse	64
Abbildung 28	Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Kantonen	70

Vorwort

Seit 1988 finden in regelmässigen Abständen gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragungen statt. Gefragt wird dabei nach den aktuellen Problemen und Herausforderungen, mit denen sich die Gemeinden konfrontiert sehen, und nach Reformstrategien, mit denen sie versuchen, diese Herausforderungen zu bewältigen. Gefragt wird aber auch ganz allgemein nach der Ausgestaltung der politischen Systeme der Gemeinden und nach verschiedenen Aspekten der Lokalpolitik. Diese beiden Punkte stehen im Zentrum dieser Publikation. Präsentiert werden die Ergebnisse der Gemeindeschreiberbefragung 2005, welche in Zusammenarbeit mit Prof. Hans Geser vom Soziologischen Institut der Universität Zürich und Dr. Reto Steiner vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern durchgeführt wurde. Es handelt sich dabei um die vierte gesamtschweizerische Gemeindebefragung. Bei der Präsentation der Ergebnisse wird aber, wo immer möglich und angezeigt, jeweils auch auf die Ergebnisse von früheren Erhebungen verwiesen. Wir hoffen damit einen kleinen Beitrag zum besseren Verständnis der aktuellen Entwicklungen auf kommunaler Ebene leisten zu können.

Gebührender Dank geht zunächst an die Gemeindeschreiber der Gemeinden für deren Mitarbeit und Unterstützung bei der Erhebung. Ein besonderer Dank geht auch an meine Kollegen Hans Geser und Reto Steiner, die die Untersuchung nicht nur inhaltlich sondern auch finanziell mitgetragen haben, sowie an Ivar Trippolini, der bei der Abfassung der Schlussversion mitgeholfen und die Darstellung von Text, Tabellen und Figuren übernommen hat.

1 Die Schweizer Gemeinden

Die schweizerische Gemeindelandschaft ist ausgesprochen vielfältig. Die Gemeinden unterscheiden sich nicht nur stark bezüglich ihrer Grösse, ihrer Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur, sondern vor allem auch hinsichtlich ihrer politischen Organisation und den in ihnen aktiven politischen Akteuren (Ladner 1991a). Die politischen Institutionen auf kommunaler Ebene und die lokale Politik stehen denn auch im Vordergrund dieser kleinen Studie und bilden das Thema der beiden nachfolgenden Kapitel. Zuerst gilt es aber, sich ein paar charakteristische Merkmale der Schweizer Gemeinden in Erinnerung zu rufen.

Herausragendes Strukturmerkmal der Schweizer Gemeinden ist ihre Kleinheit. Rund die Hälfte hat weniger als 1'000 Einwohner, in einem knappen Drittel aller Gemeinden wohnen sogar weniger als 500 Personen (vgl. Tabelle 1). Allerdings bieten diese zahlreichen Klein- und Kleinstgemeinden nur einem kleinen Teil der Bevölkerung eine Heimat: In den Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohner leben etwas mehr als acht Prozent der Schweizer Bevölkerung und in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern sind es rund drei Prozent (Bundesamt für Statistik 2004).

Ungeachtet ihrer mehrheitlich geringen Grösse verfügen die Gemeinden – das sind zwei weitere wichtige Strukturmerkmale – über eine weitreichende Autonomie und vielfältige Zuständigkeiten. Dies lässt sich zum einen an der in den meisten Kantonen gewährten Bestandegarantie oder dem Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip erkennen. Letzteres besagt, dass den Gemeinden alle Aufgaben zufallen, die nicht ausdrücklich dem Kanton oder dem Bund zugewiesen sind (vgl. Meylan et al. 1972: 23). Zum anderen findet die Bedeutung der Schweizer Gemeinden ihren Ausdruck in ihrer Finanz- und Steuerhoheit. So bestimmen die Gemeinden selbst über ihre Ausgaben und die Höhe der Steuersätze. Die Schweizer Gemeinden sind – auch wenn ein grosser Teil ihrer Ausgaben durch kantonale und nationale Bestimmungen gebunden sind – keine reinen Vollzugsor-

gane der übergeordneten Staatsebenen. Wichtige politische Entscheidungen werden auf der Gemeindeebene selbst getroffen. Vor diesem Hintergrund kommt der Lokalpolitik – gerade auch im internationalen Vergleich – eine grosse Bedeutung zu.

Tabelle 1
Grösse und Gröszenstruktur der Schweizer Gemeinden ^a

Gemeindegrosse	Anzahl Gemeinden		Einwohnerzahl	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Bis 249	428	15.4	62'181	0.8
250-499	438	15.8	161'178	2.2
500-999	550	19.8	399'383	5.4
1'000-1'999	535	19.3	765'036	10.3
2'000-4'999	515	18.6	1'621'463	21.9
5'000-9'999	188	6.8	1'311'207	17.7
10'000-19'999	90	3.2	1'257'517	17.0
20'000-49'999	23	0.8	687'905	9.3
50'000-99'999	3	0.1	220'852	3.0
100'000 und mehr	5	0.2	928'380	12.5
Alle Gemeinden	2'775	100.0	7'415'102	100.0

^a Stand 31. Januar 2004. Quelle: Bundesamt für Statistik (2004): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung; eigene Berechnungen.

Die grosse politische Bedeutung der Schweizer Gemeinden gilt es allerdings insofern zu relativieren, als der Anteil der öffentlichen Ausgaben, der durch die Schweizer Gemeinden getätigt wird, im internationalen Vergleich nicht ausgesprochen gross ist. Hierzulande beläuft sich der Anteil der Gemeindeausgaben an den Ausgaben der öffentlichen Hand auf weniger als 30 Prozent. In Dänemark und Norwegen liegt er im Vergleich dazu bei rund 75 respektive bei rund 60 Prozent. Verantwortlich für diesen tiefen Wert in der Schweiz sind die Kantone, denen bei der Erbringung der öffentlichen Aufgaben die grösste Bedeutung zukommt. Bestärkt wird die Autonomie

der Gemeinden demgegenüber durch den geringen Anteil an Transfers von übergeordneten Staatsebenen. In keinem anderen europäischen Land sind die Transfers geringer als in der Schweiz (vgl. Steiner 2002: 56 f.).

Die Struktur der Schweizer Gemeinden ist über lange Zeit sehr stabil geblieben. Anders als in den Staaten im Norden Europas ist hierzulande bis anhin darauf verzichtet worden, durch gross angelegte Territorialreformen und Gemeindefusionen die Zahl der Gemeinden zu verringern (Steiner 2002: 127-183). Der soziale Wandel der letzten Jahrzehnte ist nun aber auch an den Gemeinden nicht spurlos vorüber gegangen. Neue Aufgaben sind auf die Gemeinden zugekommen und Leistungsgrenzen haben sich bemerkbar gemacht (Geser et al. 1996). In jüngerer Zeit ist mit zahlreichen Reformen versucht worden, diesen Herausforderungen gerecht zu werden (Ladner et al. 2000). Die Gemeinden reorganisieren ihre politischen Systeme, reformieren die Verwaltung, intensivieren die Zusammenarbeit und Gemeindefusionen werden immer aktueller.

In verschiedenen Kantonen sind Projekte in Angriff genommen worden, welche mehr oder weniger direkt darauf abzielen, die Zahl der Gemeinden zu senken. Diese Bemühungen sind nicht ganz erfolglos geblieben. Seit 1990 ist die Zahl der Gemeinden von 3'021 auf 2'721 (Stand 1. Januar 2007) zurückgegangen. Unsere periodischen Befragungen bei den Gemeindefusionen zeigen zudem, dass Diskussionen über Gemeindefusionen immer häufiger werden und auch die Zahl der konkreten Projekte zugenommen hat (vgl. Tabelle 2). Hält die Dynamik an, so ist nicht völlig auszuschliessen, dass sich die Zahl der Schweizer Gemeinden in einigen Jahren der Grenze von 2000 nähern wird.

Tabelle 2
Diskussionen über Gemeindefusionen und Fusionsprojekte ^a

	1998		2005	
	%-Anteil	N	%-Anteil	N
Diskussion über Fusion	18.2	2432	38.7	2165
Fusionsprojekte	7.9	2412	22.7	2024

^a Erhebungen 1998 und 2005.

Die im Folgenden präsentierten Daten über die politischen Institutionen in den Gemeinden und über die lokale Politik stammen, wie auch die Angaben über die Fusionsabsichten aus gesamtschweizerischen Gemeindefusionenbefragungen, die in den Jahren 1988, 1994, 1998 und 2005 durchgeführt wurden (Ladner 1991a, Geser et al. 1996, Ladner et al. 2000) und die jeweils von rund 80 Prozent der Gemeinden beantwortet wurden.¹

¹ Die genauen Rücklaufquoten belaufen sich auf 81.6 Prozent (1988), 69.1 Prozent (1994), 84.5 Prozent (1998) und 79.2 (2005). In den Tabellen, Grafiken und Anmerkungen bezeichnet „N“ jeweils die Gesamtzahl der antwortenden Gemeinden.

2 Die Gemeinden und ihre politischen Institutionen

Die Schweizer Gemeinden haben – wenn auch nicht alle in gleichem Masse – in der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme eine grosse Autonomie. Dies hat zu beachtlichen Unterschieden in der politischen Organisation der Gemeinden zwischen den Kantonen und teilweise sogar innerhalb der einzelnen Kantone geführt (vgl. Ladner 1991a: 52 ff.). Das folgende Kapitel gibt einen Einblick in die wichtigsten Elemente der politischen Systeme auf Gemeindeebene und zeigt auf, in welche Richtung sie sich in den letzten Jahren verändert haben. Damit verbunden ist nicht zuletzt auch die Frage, ob sich eine bestimmte Organisationsform durchzusetzen vermochte und die Mehrheit der Gemeinden auf ein bestimmtes Modell hin konvergieren (vgl. dazu auch Ladner/Steiner 2003) oder ob der Organisationspluralismus auch weiterhin Bestand haben wird. Im Wesentlichen befassen wir uns im Folgenden mit der Organisationsform der Legislative, mit den kommunalen Exekutiven und mit der Verwaltung.

2.1 Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament

Was die politische Organisation der „Legislativfunktion“ in der Gemeinde anbelangt, so heisst die Frage: Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament? Im ersten Fall versammeln sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zwei oder mehrere Male pro Jahr, um über die wichtigsten kommunalen Geschäfte zu beraten und zu entscheiden. Im zweiten Fall steht ein gewähltes Repräsentivorgan zwischen Exekutive und Verwaltung auf der einen und der Stimmbürgerschaft auf der anderen Seite. Die Wahl der Organisationsform, so kann zweifellos angenommen werden, bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Gemeindepolitik (vgl. Kapitel 3).

Im Jahr 1988 kannten in der Schweiz genau 493 oder 16.8 Prozent der Schweizer Gemeinden² ein Gemeindeparlament (vgl. Ladner 1991a: 81 ff.). Zahlreiche dieser Gemeindeparlamente wurden in den 1970er-Jahren eingeführt. Ursächlich dafür waren die Einführung des Frauenstimmrechts und damit die Verdoppelung der Stimmbürgerschaft, ein erwarteter weiterer Anstieg der Bevölkerung und eine gewisse Unzufriedenheit mit interessensspezifischen Mobilisierungen und Einflussnahmen in den oft schwach besuchten Gemeindeversammlungen.

Knapp 20 Jahre später ist der Prozentanteil der Gemeinden mit Parlament auf 18.1 Prozent angestiegen. Auch wenn tatsächlich einige neue Parlamente geschaffen wurden, hat die Zunahme des Prozentanteils zum grösseren Teil mit dem Rückgang der Zahl der Gemeinden zu tun. Neuere grössere Parlamentsgemeinden in der Deutschschweiz sind Gossau (SG), Münsingen (BE) und Arbon (TG), daneben sind aber auch im Kanton Waadt in mehreren kleineren Gemeinden neue Parlamente entstanden und im französischsprachigen Teil des Kantons Wallis wurde in Vétroz ein Gemeindeparlament eingeführt. Die Zahl der Gemeinden mit Gemeindeparlament hat sich insgesamt auf 501 erhöht.³

Auch wenn die Zahl der Gemeindeparlamente leicht zugenommen hat, so kann nicht von einem Trend hin zu Gemeindeparlamenten gesprochen werden. Im Kanton Waadt war die Bereitschaft Gemeindeparlamente einzuführen schon immer grösser, sodass die Erhöhung der Zahl dort wenig erstaunt. Die neuen Gemeindeparlamente in der Deutschschweiz bilden schon eher eine Ausnahme. Im Gegenteil: So haben beispielsweise in den letzten Jahrzehnten mit Aarburg, Neuenhof, Oftringen, Suhr und Spreitenbach einige Aargauer Gemeinden sowie die Gemeinde Birsfelden im Kanton Basel-Land das

² Für die Gemeindeparlamente wurden die Befragungsergebnisse durch nachträgliche Untersuchungen vervollständigt, sodass sich hier die Aussage auf alle Schweizer Gemeinden bezieht.

³ Diese Zahl ist allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen. In den Kantonen TI und VD ist es wegen den zahlreichen kleinen Parlamentsgemeinden schwierig, sich einen Überblick über die bestehenden Parlamente zu verschaffen.

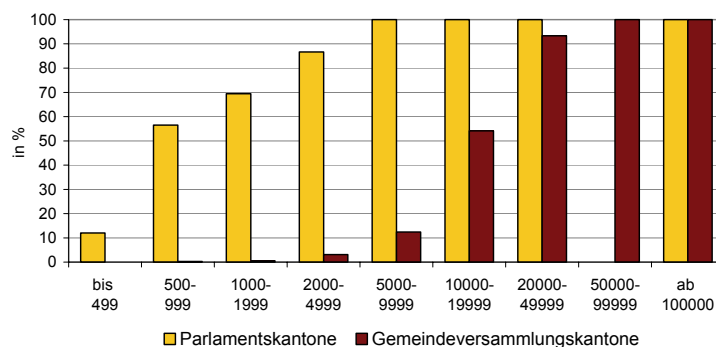
Gemeindeparlament wieder abgeschafft und erfolglosen Versuchen ein Parlament einzuführen (z. B. Wetzikon und Horgen) stehen erfolglosen Versuchen ein bestehendes Parlament abzuschaffen (z. B. Opfikon) gegenüber.

Gemäss unserer Befragung haben in den letzten Jahren mindestens 15 Gemeinden ohne Erfolg versucht, ein Gemeindeparlament einzuführen. In rund 10 Gemeinden waren diese Versuche erfolgreich, wobei auffällt, dass es sich hierbei praktisch mehrheitlich um französischsprachige Gemeinden handelt. In einigen wenigen Gemeinden (z.B. Bülach, Illnau-Effretikon und Schlieren) wurde eine Abschaffung abgelehnt.

In den Westschweizer Kantonen GE und NE verfügen zudem alle Gemeinden über ein Gemeindeparlament und auch in den Kantonen VD und TI sind Gemeindeparlamente stark verbreitet, was dazu führt, dass auch Gemeinden mit ein paar Hundert Einwohner eine gewählte Volksvertretung mit beispielsweise 20 Mitglieder haben können. In den Deutschschweizer Kantonen haben demgegenüber nicht selten auch grosse Gemeinden noch eine Gemeindeversammlung. Die grössten Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung waren lange Zeit Baar (ZG) mit rund 20'000 und Wetzikon (ZH) mit 19'000 Einwohnern. Absoluter Spitzenreiter ist seit 2006 die neu fusionierte Gemeinde Rapperswil-Jona mit rund 25'000 Einwohnern. Insgesamt kannten in der Deutschschweiz per 1.1.2005 etwa 35 Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern das Versammlungssystem. Ob Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament hängt zum einen von der *Grösse der Gemeinde*, zum anderen vom politisch-kulturellen Hintergrund der Gemeinde ab. In der Deutschschweiz ist das Versammlungssystem deutlich stärker verbreitet als in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz. Hier sind die Gemeinden stärker repräsentativ-demokratisch organisiert. Abbildung 1 verdeutlicht diese Unterschiede auf eindrückliche Art und Weise. In den Parlamentskantonen FR, TI, VD, NE und GE verfügen alle Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern über ein Gemeindeparlament und auch kleinere Gemeinden haben sehr oft ein entsprechendes Repräsentativorgan. In den Deutschschweizer Kantonen gehört,

von wenigen Ausnahmen abgesehen, erst ab 20'000 Einwohnern ein Gemeindeparlament zur Regel. In Gemeinden zwischen 10'000 und 20'000 Einwohnern hat rund jede zweite Gemeinde ein Parlament und in Gemeinden mit 5'000 bis 10'000 Einwohner ist es jede zehnte Gemeinde.

Abbildung 1
Existenz eines Gemeindeparlaments in Parlamentskantonen und in
Gemeindeversammlungskantonen nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. Parlamentskantone: FR, TI, VD, NE und GE (N = 870), Gemeindeversammlungskantone: alle anderen (N = 1900).

Hinter der Frage Parlament oder Gemeindeversammlung stecken offenbar unterschiedliche politische Demokratieverständnisse. Häufig wird zudem auch die Ansicht geäussert, dass die *Kontrolle der Exekutive* in Parlamentsgemeinden besser funktioniert als in Versammlungsgemeinden. Die befragten Gemeindeschreiber bestätigen diese Vermutung zumindest insofern, als der Einfluss von Gemeindeexekutive sowie Gemeindepräsident in Versammlungsgemeinden als grösser eingeschätzt wird als in Parlamentsgemeinden und dies unabhängig von der Gemeindegrösse. Ausserdem zeigt sich auch, dass man in Parlamentsgemeinden etwas zurückhaltender ist, wenn es um die Verschiebung von Entscheidungskompetenzen zur Ge-

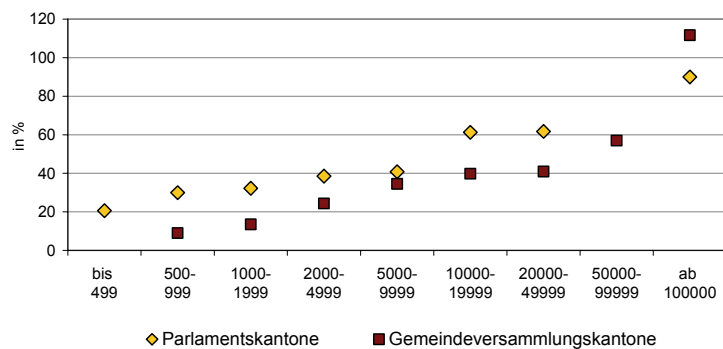
meindeexekutive geht. Verdeutlicht wird dies in Reformen von Politik und Verwaltung unter dem Label von *New Public Management*. So lässt sich etwa zeigen, dass in knapp der Hälfte der NPM-Gemeinden auch Versuche unternommen wurden, dem Parlament mehr Kompetenzen zu übertragen, während dies in den nicht NPM-Gemeinden deutlich seltener der Fall war.⁴ Dieses Ergebnis entspricht tatsächlich auch den Beobachtungen, die man bei der Analyse von konkreten Reformprojekten in Parlamentsgemeinden immer wieder macht. Durch die Bildung von ständigen Kommissionen und durch neue parlamentarische Instrumente wird versucht, einen allfälligen Machtverlust des Parlamentes zu kompensieren und ihm mehr und vor allem auch konkretere politische Steuerungsmöglichkeiten in die Hand zu geben (vgl. Steiner et al. 2006 und Ladner et al. 2007).

Die *Grösse der Gemeindeparlamente* variiert in Abhängigkeit von der Gemeindegrösse. Je grösser die Gemeinden, desto grösser die Sitzzahl (vgl. Abbildung 2). Der Anstieg verläuft mehr oder weniger linear. Allerdings spielen auch hier regionale und kulturelle Gegebenheiten eine Rolle. In den „Parlamentskantonen“ der lateinischen Schweiz (FR, TI, VD, NE und GE), in denen die Volksvertretung stärker auf dem Prinzip der repräsentativen Demokratie aufbaut, sind die Gemeindeparlamente grösser als in den Deutschschweizer Versammlungskantonen. Einzige Ausnahme bildet hier die grösste Gemeindegrössenkategorie mit mehr als 100'000 Einwohnern. Hier stehen in der Deutschschweiz die Städte Zürich, Basel⁵, Bern mit 125, 130 und 80 Sitzen, den Westschweizer Städten Genf und Lausanne mit 80 und 100 Sitzen gegenüber.

⁴ Von den 28 Gemeinden, die angeben, NPM definitiv eingeführt zu haben, geben 46.4 % an, sie hätten auch erfolgreich Versuche unternommen, dem Parlament mehr Kompetenzen zuzugestehen. Von den 256 Nicht-NPM-Gemeinden ist dies nur bei 8.2 der Gemeinden der Fall.

⁵ Die Stadt Basel verkörpert allerdings einen Sonderfall. Hier übernimmt das kantonale Parlament die Geschäfte der Stadt.

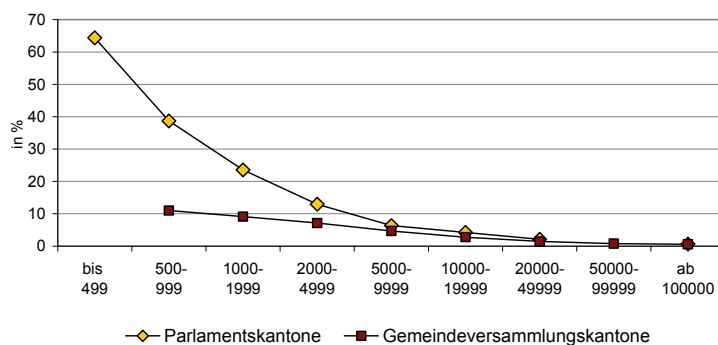
Abbildung 2
Durchschnittliche Sitzgrösse der Gemeindeparlamente in Parlamentskantonen und
in Gemeindeversammlungskantonen nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. Parlamentskantone: FR, TI, VD, NE und GE (N = 232), Gemeindeversammlungskantone: alle anderen (N = 93).

Der unterschiedliche Stellenwert der repräsentativ-demokratischen Organisation der Gemeinden in den verschiedenen Landesteilen zeigt sich vor allem auch bei der Vertretungsquote, d. h. die Zahl der Sitze auf 1'000 Einwohner. In den Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern liegt in den Parlamentskantonen die Vertretungsquote deutlich höher als in den Gemeindeversammlungskantonen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3
Durchschnittliche Vertretungsquote (Anzahl Sitze auf 1'000 Einw.) in
Parlamentskantonen und in Gemeindeversammlungskantonen nach
Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. Parlamentskantone: FR, TI, VD, NE und GE (N = 232), Gemeindeversammlungskantone: alle anderen (N = 93)..

2.2 Ausgestaltung und Organisation der kommunalen Exekutiven

Geprägt wird die Gemeindepolitik über weite Strecken durch die kommunale Exekutive (Ladner 2005a). In diesem Abschnitt interessieren die Zahl der Mitglieder, das Wahlverfahren, das Amtsverhältnis, der Arbeitsaufwand, die Kosten sowie aktuelle Entwicklungen was die Organisation der Exekutive anbelangt.

2.2.1 Grösse

Die Grösse der Exekutive wird durch mindestens zwei Anforderungen massgebend beeinflusst. Auf der einen Seite gilt es, die anstehenden Aufgaben zu bewältigen, und auf der anderen Seite sollen getreu der in der Schweiz gelebten politischen Kultur der Konkor-

danz die unterschiedlichen Bevölkerungssegmente abgebildet werden. Da mit zunehmender Gemeindegrösse auch mehr Aufgaben anfallen, tendieren grössere Gemeinden zu grösseren Exekutiven. Ab einer bestimmten Grösse kann die Exekutivarbeit jedoch nicht mehr nebenamtlich erledigt werden und es kommt zu einer Professionalisierung (vgl. Ladner 1991a: 63). Dies hat in der Regel zur Folge, dass die Zahl der Exekutivmitglieder wieder zurückgeht. Was die Repräsentativität anbelangt, so kann es vor allem für bevölkerungsmässig oder politisch heterogene Gemeinden sinnvoll sein, durch grössere Exekutiven die verschiedenen Parteien oder die verschiedenen Orte der Gemeinde in die Regierungsverantwortung zu integrieren.

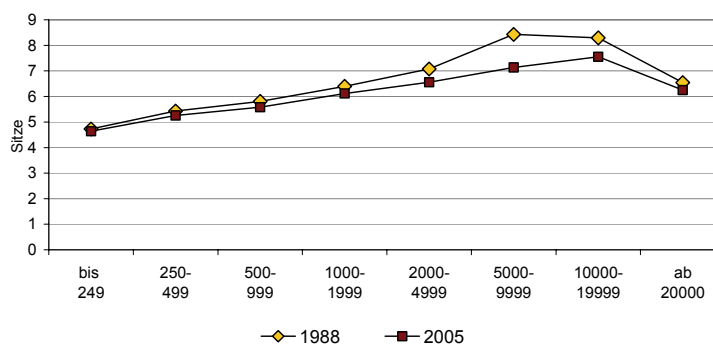
In den letzten Jahren hat sich die durchschnittliche Exekutivgrösse von 6.02 auf 5.86 Sitze verringert.⁶ Das heisst mit anderen Worten: Auf sieben Gemeinden ist jeweils ein Exekutivsitze verschwunden, oder insgesamt sind durch Verkleinerung der Exekutiven knapp 500 Sitze abgebaut worden. Die Gesamtzahl der Exekutivsitze ist jedoch noch deutlich stärker zurückgegangen. Gab es 1988 rund 18'200 Exekutivsitze, so waren es 2005 (hochgerechnet) noch 16'260. Gegen 1500 Exekutivsitze sind zusätzlich durch Gemeindefusionen verloren gegangen.

Betrachtet man die durchschnittliche Exekutivgrösse in Gemeinden unterschiedlicher Grösse, so ist festzustellen, dass die Verkleinerung der Exekutive vor allem in den mittelgrossen bis grossen Gemeinden stattgefunden hat (vgl. Abbildung 4). Weiter zeigt sich in der Abbildung auch sehr schön, wie die Exekutivgrösse mit zunehmender Gemeindegrösse ansteigt und dann wieder zurückgeht.

⁶ Im Jahr 2005 weisen 57 Prozent der Exekutiven eine Grösse von 5 Mitgliedern aus, 28.8 Prozent haben 7 Mitglieder, 5.7 und 5.3 Prozent haben deren 9 respektive deren 3. Lediglich 1.8 Prozent der Gemeinden haben 10 und mehr Mitglieder. 1988 lag dieser Anteil noch bei 3.7 Prozent. In der Regel verfügen die Exekutiven über eine ungerade Sitzzahl. Allerdings gibt es, dort wo die kantonale Gesetzgebung eine ungerade Sitzzahl nicht explizit vorschreibt, auch Gemeinden mit einer geraden Sitzzahl. Prominentes Beispiel ist die Stadt Dübendorf mit 8 Sitzen.

Aufgeschlüsselt nach Kantonen lässt sich aufzeigen, dass vor allem diejenigen Kantone, die ausgesprochen grosse Exekutiven hatten, wie beispielsweise OW, SZ, SO, AR und NW, die Zahl der Sitze reduziert haben (vgl. Tabelle 3). Markant ist auch der Rückgang im Kanton Bern und im Kanton Jura. Auffallend ist weiter der Anstieg der durchschnittlichen Sitzzahl in den Kantonen FR und TG sowie LU. Zumindest in den ersten beiden Fällen sind dafür vor allem die Gemeindefusionen verantwortlich. Betrachtet man jeweils alle in den beiden Befragungen erfassten Gemeinden, so ist die Zunahme noch deutlich ausgeprägter.

Abbildung 4
Durchschnittliche Grösse der Exekutiven nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebungen 1988 und 2005. N = 1775. Nur Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben.

Ursachen für die Verkleinerung der Exekutiven sind die grossen Schwierigkeiten, für die zahlreichen Ämter noch genügend gut qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Dazu kommt, dass versucht wird, durch kleinere Exekutiven und Reorganisationsmassnahmen Kosten zu sparen. Weiter ermöglicht eine zunehmend professionell arbeitende Verwaltung kleinere Exekutiven und schliesslich verliert auch der Gedanke der Berücksichtigung der

verschiedenen Ortsteile und Bevölkerungssegmente durch die grösser gewordene soziale und geographische Mobilität an Bedeutung. Was die Richtung der Entwicklung anbelangt, so kann zumindest ansatzweise von einer Konvergenz gesprochen werden. Die grösseren Exekutiven bewegen sich in Richtung der kleineren Exekutiven.

Tabelle 3
Durchschnittliche Grösse der Exekutiven nach Kanton ^a

Kanton	2005	Abnahme seit 1988	N
SZ	8.4	-1.3	23
SO	7.9	-1.6	79
AR	7.8	-0.7	12
NW	7.5	-0.5	10
OW	7.0	-2.8	6
UR	6.8	-0.1	16
FR	6.7	0.4	106
BE	6.6	-0.9	288
AI	6.6	0.0	5
GL	6.5	-0.3	22
ZH	6.5	-0.1	124
BS	6.3	0.0	3
SG	6.3	0.1	59
JU	6.2	-0.5	66
TG	5.9	0.1	30
VS	5.9	-0.2	83
BL	5.3	0.1	43
ZG	5.3	0.0	7
TI	5.1	0.0	123
GR	5.1	-0.1	120
VD	5.1	0.0	181
SH	5.1	0.0	27
AG	5.1	0.0	177
NE	5.0	0.0	45
LU	4.7	0.2	66
GE	3.1	0.0	24
Insgesamt	5.9	-0.3	1745

^a Erhebungen 1988 und 2005. Nur Gemeinden, die sich an beiden Befragungen beteiligt haben.

2.2.2 Wahlverfahren

Für die Wahl der Gemeindeexekutive kommen in der Schweiz zwei unterschiedliche Wahlverfahren zur Anwendung, die selbst wiederum je nach Kanton teilweise unterschiedlich gehandhabt werden: das deutlich stärker verbreitete Majorzwahlverfahren und das Proporzwahlverfahren (vgl. Ladner 1991a: 69 ff.). Gewählt wird grossmehrheitlich an der Urne. In etwas mehr als 15 Prozent der Gemeinden findet die Wahl jedoch an der Gemeindeversammlung statt und im Kanton Neuenburg wählt das Parlament die Exekutive.

In der konkreten Handhabung führen die beiden Wahlverfahren nicht zu grossen Unterschieden. Auch in Majorzgemeinden sind in der Regel die wichtigen Parteien in der Regierung vertreten, sei dies, weil die Mehrheitspartei freiwillig darauf verzichtet, Kandidierende für sämtliche Sitze ins Rennen zu schicken, sei dies, weil sich die Wählenden einem solchen Mehrheitsanspruch gegenüber verwehren und nicht alle Kandidierenden der Mehrheitspartei wählen.

Dennoch lassen sich gewisse Unterschiede erkennen. So haben es kleinere und neue Parteien unter dem Proporzwahlverfahren deutlich einfacher, Exekutivsitze zu gewinnen, weil ihnen in der Regel dafür bereits 15 bis 20 Prozent der Stimmen reichen. Weiter lässt sich zeigen, dass in Proporzgemeinden die Zahl der Lokalparteien etwas grösser ist und auch die Wahlbeteiligung etwas höher liegt (vgl. Ladner 1996 und Ladner/Milner 1999).

In vielen Kantonen ist es den Gemeinden durch übergeordnete Gesetze vorgegeben, nach welchem Wahlverfahren sie die Exekutive zu bestellen haben (vgl. Ladner 1991a: 292 f.). Proporzkantone sind einzig ZG und TI. In den Kantonen BE, FR, SO, BL, VS, JU, GR und TG haben die Gemeinden die Möglichkeit, zwischen den beiden Wahlverfahren zu wählen. In dieser letzten Gruppe ist von Interesse,

ob sich hier ein Trend zum historisch neueren Proporzwahlverfahren ausmachen lässt.⁷

In der Untersuchung im Jahr 1998 gaben knapp 3 Prozent der Gemeinden an, das Wahlverfahren geändert zu haben. Dabei lag der Anteil derjenigen Gemeinden, die vom Majorz zum Proporz wechselten leicht höher als der Anteil der Gemeinden, die vom Proporz zum Majorz wechselten. Vergleichen wir (für vergleichbare Gemeinden) die Bedeutung der Proporzahlen im Jahr 2005 im Verhältnis zu 1988, so zeigt sich ein praktisch identischer Anteil an Gemeinden mit Proporz. Dies deutet darauf hin, dass zu Beginn der 1990er Jahre das Proporzverfahren sich einer etwas grösseren Beliebtheit erfreute, dass aber in jüngster Zeit eher wieder Majorzwahlen im Kurs sind. Hier muss allerdings sogleich angeführt werden, dass es sich um ganz geringe Verschiebungen der Anteile handelt und kaum von einem Trend gesprochen werden kann. Dass sich hier keine Entwicklung hin zu einem dominierenden Modell abzeichnet, zeigt auch der Blick in die Kantone. In den Kantonen, in denen die Möglichkeit besteht, zwischen den beiden Wahlverfahren zu wählen, zeigt sich in BE, SO, GR und VS eine leichte Zunahme der Proporzgemeinden, während in den Kantonen FR, BL, TG und JU die Zahl der Majorzgemeinden leicht zugenommen hat.

2.2.3 Amtsverhältnis

Die Gemeinderäte sind traditionell Milizgremien. Lediglich knapp 280 oder weniger als 2 Prozent der rund 16'200 Exekutivmitglieder sind Vollzeit tätig. Rund 2'700 Mitglieder (ca. 17 %) üben das Amt

⁷ So befremdend es vielleicht klingen mag, aber die Bestimmung des Wahlverfahrens in den Gemeinden ist keine einfache Angelegenheit. Immer wieder kommt es bei unseren Befragungen zu einer Verwechslung der beiden Wahlverfahren und es wird auch in Majorzkantonen geltend gemacht, dass die Exekutive nach dem Proporzverfahren gewählt wird. Dies rührt möglicherweise daher, dass (vor allem in Majorzgemeinden) sich die Lokalparteien vor den Wahlen zusammensetzen und versuchen, sich auf eine gemeinsame Liste zu einigen, die in etwa den politischen Kräfteverhältnissen entspricht.

halbamtlich aus, während die restlichen rund 13'200 ehrenamtlich Politik betreiben.

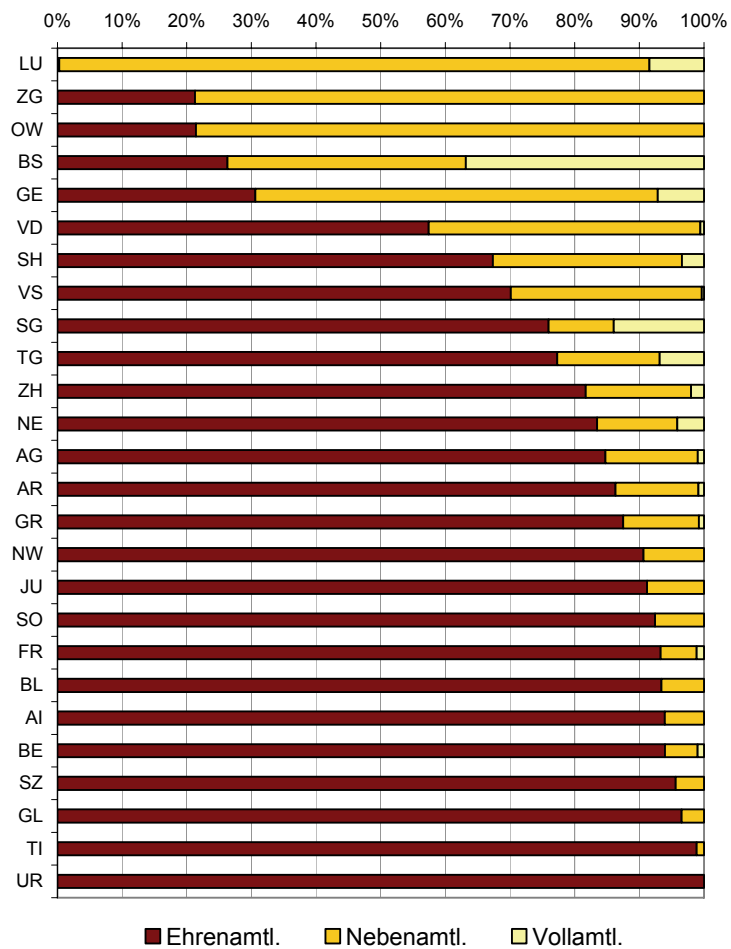
Vollzeitige Ämter beschränken sich vor allem auf die grossen Städte (Tabelle 4), sowie, für den Fall der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten, auf grössere Gemeinden in ausgewählten Kantonen (St. Gallen, Thurgau) oder für das Amt des Gemeindeamanns auf den Kanton Luzern (vgl. Abbildung 5). Ab etwa 10'000 Einwohnern sind die Exekutivmitglieder relativ häufig halbamtlich tätig, wobei in Anbetracht der beachtlichen Arbeitsbelastung erstaunlich ist, dass immer noch knapp mehr als die Hälfte diese Tätigkeit ehrenamtlich ausüben. Unter 2'000 Einwohnern dominiert ganz klar das Ehrenamt und auch zwischen 2'000 und 5'000 Einwohnern sind mehr als drei Viertel der Gemeinderäte ehrenamtlich tätig.

Tabelle 4
Prozentanteile an ehren-, halb- und vollamtlichen Gemeinderäten nach Gemeindegrösse ^a

	bis 500	500- 1'999	2'000- 4'999	5'000- 9'999	10'000- 19'999	ab 20'000	Total
Ehrenamtlich	87.5	87.5	77.6	72.0	52.0	4.8	81.5
Halbamtlich	12.5	12.3	20.3	24.0	42.1	47.9	16.7
Vollamtlich	0.0	0.3	2.1	3.9	5.9	47.3	1.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	3'042	4'806	2'674	1'016	477	165	12'180

^a Erhebung 2005.

Abbildung 5
Prozentanteile an ehren-, halb- und vollamtlichen Gemeinderäten nach Kantonen ^a



^a Erhebung 2005.

Präziser als die Unterscheidung in Ehren-, Neben- und Vollamtlichkeit wäre der Beschäftigungsgrad. Die Analyse des Beschäftigungsgrades ist natürlich nur dort möglich, wo die Exekutivmitglieder nicht nur über Sitzungsgelder und Spesen entschädigt werden. Knapp 500 Gemeinden haben in der Befragung von 2005 hierzu Angaben geliefert. Während in den Gemeinden mit weniger als 500 Einwohner für die gesamte Exekutive im Durchschnitt weniger als 50 Stellenprozente zur Verfügung stehen, sind es in Gemeinden mit zwischen 10'000 und 20'000 Einwohner zwei Vollzeitstellen bei einer durchschnittlichen Exekutivgrösse von 7.5 Sitzen (vgl. Tabelle 5). Ab 20'000 Einwohnern stehen im Durchschnitt für mehr als zwei Drittel der Exekutivmitglieder Vollzeitstellen zur Verfügung.

Tabelle 5
Durchschnittliche Anzahl Stellenprozente für die Exekutiven nach Gemeindegrösse ^a

Gemeindegrösse	Stellenprozent (Mittelwert)	Exekutivgrösse (Mittelwert)	N
bis 249	42.5	4.4	14
250-499	46.7	5.2	33
500-999	58.1	5.0	51
1'000-1'999	72.4	6.0	97
2'000-4'999	109.3	6.4	151
5'000-9'999	129.9	6.6	78
10'000-19'999	209.2	7.4	42
ab 20'000	424.6	6.0	26
Total	119.0	6.1	492

^a Erhebung 2005. Nur Gemeinden, die ihre Exekutiven über Stellenprozente entschädigen.

Da die Ausgestaltung der Exekutive – wie wir gesehen haben – stark von der Grösse einer Gemeinde abhängig ist, und die Gemeindegrössen von Kanton zu Kanton variieren, muss für einen Vergleich der Professionalisierung der lokalen Exekutiven die Grösse der Gemeinden mitberücksichtigt werden. Dies kann beispielsweise getan wer-

den, indem man die Stellenprozente für die lokalen Exekutiven pro 1'000 Einwohner betrachtet.

Einen hohen Professionalisierungsgrad zeigen so unterschiedliche Kantone wie VD, SH, LU, GR, OW und NW (vgl. Tabelle 6). Über die Gründe kann hier nur spekuliert werden. Der Blick auf die durchschnittlichen Exekutivgrössen und Einwohnerzahlen zeigt, dass im Kanton Waadt beispielsweise nur die grösseren Gemeinden, die stärker professionalisiert sind und kleinere Exekutiven haben, in die Berechnung eingeflossen sind. Verantwortlich könnte hier also eine Vollprofessionalisierung der grösseren Gemeinden sein, während in Ob- und Nidwalden die grösseren Exekutiven und nach wie vor grossen Gemeinden auf eine Halbprofessionalisierung hindeuten. Auffallend ist der Kanton Luzern, wo in den eher kleineren Gemeinden und mit kleinen Exekutiven ein grosser Professionalisierungsgrad erreicht wird.

Tabelle 6
Durchschnittliche Anzahl Stellenprozent für die Exekutiven pro 1'000 Einw. nach Kantonen ^a

Kanton	Stellenprozent pro 1'000 Einw. (Mittelw.)	Exekutivgrösse (Mittelw.)	Gemeindegrosse (Mittelw.)	N
VD	136.0	5.4	6'089	40
SH	87.3	5.3	5'624	10
LU	86.5	4.6	3'849	79
GR	60.9	5.6	2'597	39
NW	60.5	7.0	4'703	2
OW	52.3	6.5	5'379	4
JU	47.1	6.7	4'362	3
TG	39.4	6.3	2'933	55
VS	38.0	6.7	3'420	29
SO	36.7	8.0	3'350	6
SG	35.6	6.1	5'290	59
ZG	32.6	5.3	11'658	7
GL	25.5	7.8	3'080	5
FR	24.5	10.3	3'784	30
NE	23.0	5.0	23'372	3
BE	22.1	7.2	12'115	33
AG	20.2	5.2	5'792	30
TI	19.5	5.7	16'640	3
ZH	19.2	7.6	33'442	19
AR	18.6	8.5	4'255	8
AI	17.9	7.0	1'951	2
BL	16.5	6.7	12'703	6
GE	15.2	3.1	21'239	15
SZ	12.6	7.0	6'488	3
BS	7.2	7.0	92'774	2
Total	50.9	6.1	7'153	492

^a Erhebung 2005. Nur Gemeinden, die ihre Exekutiven über Stellenprozente entschädigen.

2.2.4 Kosten und Entschädigung

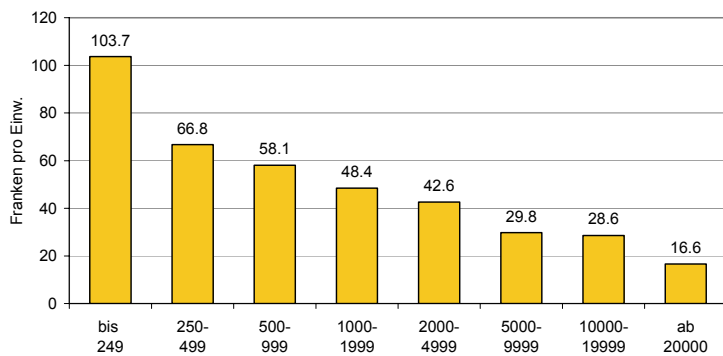
Der Anstellungsgrad ist das eine, eine andere Frage – bei der allerdings die Lebenserhaltungskosten, die ja nicht in allen Gemeinden gleich gross sind, nicht berücksichtigt werden – bezieht sich auf die *Kosten*, die den Gemeinden durch ihre Exekutiven anfallen, respektive auf die Entschädigung für die Exekutivmitglieder insgesamt.

Insgesamt, so kann aus diesen Angaben hochgerechnet werden, kosten die kommunalen Exekutiven in der Schweiz rund 250 Millionen Franken pro Jahr, wobei sich diese Zahl nur auf die Entschädigung bezieht und keine Vollkostenrechnung darstellt. Pro Einwohner entspricht dies einem Aufwand von knapp 34 Franken, pro Exekutivsitze sind das im Durchschnitt etwas mehr als 15'000 Franken.⁸

Die Pro-Kopf-Kosten sind stark von der Grösse der Gemeinde abhängig. In den kleinen Gemeinden kostet ein Exekutivsitze pro Kopf etwas mehr als 100 Franken, während er in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern auf weniger als 20 Franken sinkt (Abbildung 6). Besonders gross sind die Pro-Kopf-Kosten im Kanton LU mit gegen 80 Fr (vgl. Abbildung 7). Im Durchschnitt besonders tief sind sie mit weniger als 20 Franken in den Stadtkantonen Genf und Basel-Stadt. Dass aber nicht nur Stadtkantone geringe Pro-Kopf-Kosten haben können, zeigt das Beispiel des Kantons Uri.

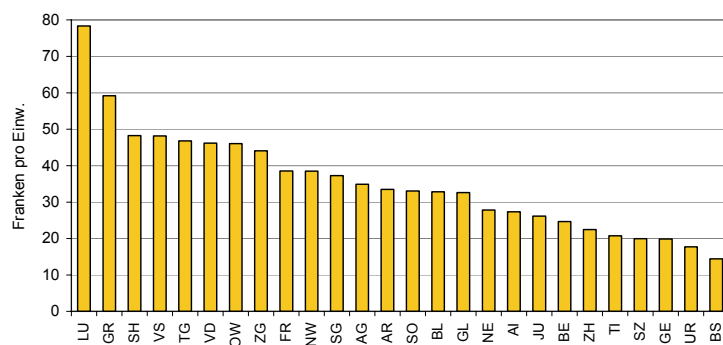
⁸ Zum Vergleich mit der Legislative auf Kantonsebene: Der Kanton AI zahlt aufgrund seiner geringen Bevölkerungszahl mit 18 Franken den grössten Beitrag pro Einwohner an die Kantonsparlamentarier (vgl. Bochsler et al. 2004: 38).

Abbildung 6
Pro-Kopf-Kosten für die kommunalen Exekutiven in unterschiedlichen
Gemeindegrössengruppen, nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005.

Abbildung 7
Pro-Kopf-Kosten für die kommunalen Exekutiven in den Kantonen, nach Kanton ^a



^a Erhebung 2005. N alle Kantone = 1913.

Umgerechnet auf einen Exekutivsitze zeigen sich demgegenüber die Kosten der Professionalisierung noch viel deutlicher: Während in den kleinsten Gemeinden ein Exekutivsitze auf etwas mehr als 3'000 Franken zu stehen kommt, liegen die durchschnittlichen Kosten in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohner bei etwas mehr als 160'000 Fr. (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7
Kosten pro Exekutivsitze nach Gemeindegrösse ^a

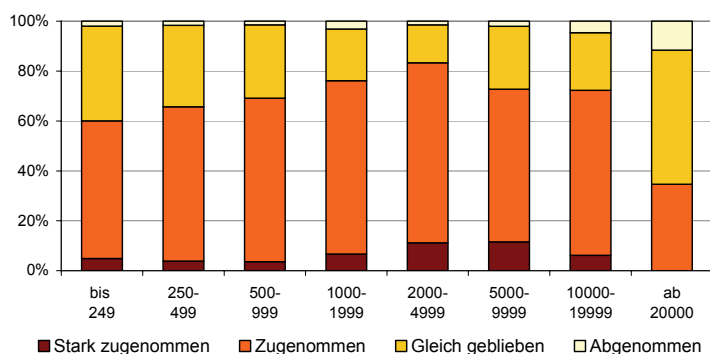
Gemeindegrösse	Sitze	Gesamtkosten	Kosten/Sitze	N
bis 249	1'298	4'277'412	3'295	278
250-499	1'426	6'743'349	4'729	272
500-999	2'100	15'975'378	7'607	379
1'000-1'999	2'399	26'814'426	11'177	388
2'000-4'999	2'465	50'332'698	20'419	375
5'000-9'999	944	28'312'371	29'992	135
10'000-19'999	409	21'565'233	52'727	54
ab 20'000	155	25'343'053	163'504	25

^a Erhebung 2005.

Die Entschädigung für die geleistete Arbeit ist vor allem in den Milizgremien relativ bescheiden. Deshalb – und natürlich auch im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten, für diese Ämter überhaupt Kandidatinnen und Kandidaten zu finden – wurde in den letzten Jahren in zahlreichen Gemeinden die Entschädigung erhöht. Mehr als 60 Prozent der befragten Gemeinden geben an, dass die Entschädigung für die Mitglieder der Gemeindeexekutive in den letzten 10 Jahren real zugenommen hat. Besonders ausgeprägt war die Zunahme in den mittelgrossen Gemeinden zwischen 2'000 und 5'000 Einwohnern (vgl. Abbildung 8). Aber auch in den Gemeinden zwischen 1'000 und 2'000 sowie zwischen 5'000 und 20'000 Einwohnern lag die Zunahme noch über dem Durchschnitt, während in den ganz kleinen Gemeinden die Entschädigung weniger häufig erhöht wurde und in den Gemeinden über 20'000 Einwohnern die Entschädigung

mehrheitlich gleich geblieben ist oder vereinzelt real sogar abgenommen hat. Zu den Kantonen, in denen die Entschädigung überdurchschnittlich erhöht wurde und mehr als 80 Prozent der Gemeinden angeben, dass dies getan wurde, gehören ZH, AG, VD, NW, ZG, GE und OW. Kantone in denen die Hälfte und weniger der Gemeinden die Entschädigung erhöht haben, sind GL, TI, UR, AI und SH.

Abbildung 8
Erhöhung der Entschädigung für die Exekutive in den letzten 10 Jahren, nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. N = 2094.

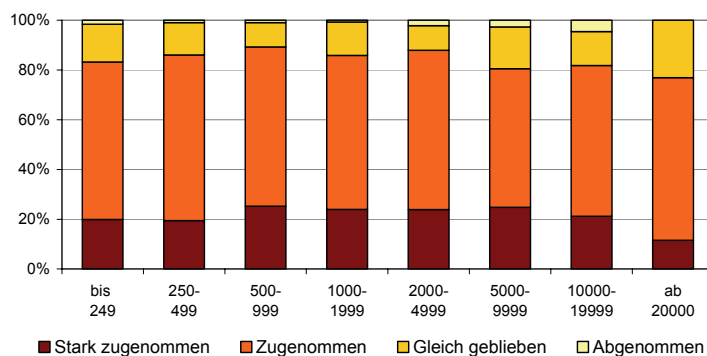
2.2.5 Arbeitsbelastung

Bekannt ist, dass die Arbeitsbelastung der Exekutivmitglieder gross ist. Allerdings gibt es kaum genauere Studien, welche den Arbeitsaufwand in Tagen und Stunden ausweisen können. In der Umfrage 2005 wurde versucht zu erheben, wie sich die Belastung in den letzten Jahren verändert hat. Hinter dieser Frage steckt zum einen die immer wieder geäusserte Vorstellung, dass die Belastung nach wie vor kontinuierlich zunimmt. Auf der anderen Seite waren, zumindest

in den Gemeinden, die ihre Verwaltung in den letzten Jahren professionalisiert und/oder Elemente des NPM eingeführt haben, Erwartungen geweckt worden, dass dadurch die Exekutiven entlastet werden könnten. Die Geschichte ist hier schnell erzählt: Selten sind die Gemeinden, in denen die zeitliche Belastung der Exekutivmitglieder abgenommen, sich Zahl und Dauer der Sitzungen reduziert oder die Zahl der Geschäfte verringert hat.

Zwischen den Gemeinden unterschiedlicher Grösse gibt es geringfügige Unterschiede. Am besten scheinen die Exekutivmitglieder in den grössten Gemeinden zu fahren. Hier ist die Zunahme etwas geringer als in den kleinen und vor allem in den mittleren Gemeinden (vgl. Abbildung 9), wobei allerdings die Veränderung der Belastung noch nichts über das Ausmass der Belastung aussagt.

Abbildung 9
Zunahme der zeitlichen Belastung der Exekutivmitglieder nach Gemeindegrösse ^a



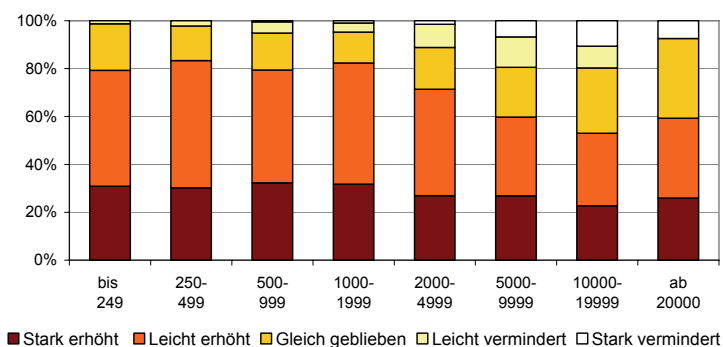
^a Erhebung 2005. N = 2148.

Besonders gross ist die Belastungszunahme in den Kantonen ZG, AR, GE sowie UR und SZ. Hier geben zwischen 40 und 50 Prozent der Gemeinden an, dass die zeitliche Belastung in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Besonders gering ist die Belastungszunahme

in den Kantonen BE, OW, GL, GR, TG und JU mit entsprechenden Anteilen von weniger als 20 Prozent.

Auch bei der Zahl der diskutierten Geschäfte zeigt sich, dass die Zunahme in den grösseren Gemeinden weniger ausgeprägt ist. Während in Gemeinden mit weniger als 2'000 Einwohner rund 80 Prozent der Gemeinden angeben, dass die Zahl der Geschäfte zumindest leicht oder sogar stark zugenommen hat, betragen diese Anteile in den Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohner zusammen „lediglich“ rund 60 Prozent (vgl. Abbildung 10). Hier könnte nun die Vermutung aufkommen, dass für die geringere Zunahme die in den grösseren Gemeinden stärker verbreitete Einführung von NPM verantwortlich ist. Die weiteren Analysen zeigen jedoch, dass die Belastungszunahme in den NPM Gemeinden nicht wesentlich geringer ist, sodass kaum von einem NPM-Effekt ausgegangen werden kann. Dies könnte wiederum damit zusammenhängen, dass solche Reformprojekte sehr arbeitsintensiv sind und allfällige Einsparungen durch die Reformanstrengungen überdeckt werden.

Abbildung 10
Zahl der Geschäfte in der Exekutive nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. N = 2144.

Zu den exponierten Kantonen zählen hier vor allem die Westschweizer Kantone FR, VD, NE und GE, in denen 50 Prozent der Gemeinden und mehr angeben, dass sich die Zahl der Geschäfte stark erhöht hat. Zu markanteren Verringerungen der Zahl der Geschäfte ist es in OW, NW und einer Gemeinde im Kanton BS gekommen.

Die Frage nach der Veränderung der Belastung, dies soll hier abschliessend noch einmal festgehalten werden, sagt nichts über die effektive Belastung aus. Es ist durchaus möglich, dass in gewissen Gemeinden die Belastung schon über längere Zeit auf einem stabil hohen Niveau liegt oder sogar überdurchschnittlich hoch liegt, auch wenn sie in den letzten Jahren nicht zugenommen hat.

2.2.6 Reformtrends auf der Ebene der kommunalen Exekutiven

Was hat sich auf der Ebene der Exekutive in den letzten Jahren verändert? Eine der häufigsten „Reformen“ in den Gemeinden in der Erhebung 1998 war die Erhöhung der Entschädigung für die Exekutivmitglieder: Mehr als die Hälfte der Gemeinden hatten in den vorangehenden Jahren entsprechende Schritte unternommen. Dieser Trend setzt sich auch im Jahr 2005 fort und hat sich sogar noch ganz leicht verstärkt. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Anforderungen an die Exekutivmitglieder sowie den anhaltenden Schwierigkeiten, für diese Ämter geeignete Kandidaten zu finden, ist diese Massnahme durchaus nachvollziehbar, wobei die Rekrutierungsprobleme auf diese Weise allein wohl kaum gelöst werden können. Weiter zeigt sich aber auch, dass eine Erhöhung der Entschädigung für diese in der grossen Mehrheit ehren- und nebenamtlichen Tätigkeiten auf keinen Fall mit einer Professionalisierung gleichzusetzen ist. Es lässt sich auch heute kein Trend in Richtung einer Professionalisierung der kommunalen Exekutiven erkennen. Dies hängt natürlich auch mit der grossen Zahl an kleinen Gemeinden zusammen, es darf aber durchaus auch als Bekenntnis zum Milizsystem gewertet werden.

Weiter hält auch der Trend zu kleineren Exekutiven an (siehe Abschnitt 2.2.1) und nach wie vor findet eine Verlagerung von Kompe-

tenzen in Richtung Gemeindeexekutiven statt. Bei beiden Reformbestrebungen hat der Anteil der Gemeinden, die entsprechende Schritte eingeleitet haben, gegenüber 1998 leicht zugenommen: bei der Kompetenzverlagerung von 26 auf 29 Prozent und bei der Verkleinerung der Exekutive von 7 auf 14 Prozent. Keine klare Entwicklung zeigt sich dagegen beim Wahlverfahren, wobei hier anzumerken gilt, dass nur eine Minderheit der Gemeinden in der Schweiz die Möglichkeit hat, zwischen Majorz und Proporz zu wählen (siehe 2.2.2).

Nicht berücksichtigt in diesem Abschnitt sind allerdings Exekutivreformen, die sich auf die internen Prozesse der Exekutive und auf ihr Verhältnis zur Verwaltung beziehen. Diese werden im Abschnitt über das New Public Management behandelt.

2.3 Die Verwaltung

Die Zahl der Staatsangestellten ist in der Schweiz, wie auch in vielen anderen Ländern, in der Zeit zwischen 1960 und 1990 stark angewachsen und dann wieder zurückgegangen (vgl. z.B. Ballendowitsch 2003).⁹ Im Jahr 2000 waren es rund 530'000 Personen. Mehr oder weniger gleich geblieben ist der Anteil der Angestellten auf Gemeindeebene, der sich seit Beginn des letzten Jahrhunderts in der Grössenordnung von rund einem Drittel bewegt. Nach der Jahrtausendwende belief sich die Zahl der von den Gemeinden im öffentlichen Dienst angestellten Personen auf rund 180'000.

Aufgrund der grossen Unterschiede in der Aufgabenerbringung auf der untersten politischen Ebene, ist die Umgrenzung der Verwaltung

⁹ Verantwortlich für den starken Anstieg sind vor allem der Bildungsbereich und das Gesundheitswesen. Da es sich hierbei vor allem um kantonale Aufgaben handelt, ist der Anteil der kantonalen Angestellten stark angestiegen. Auf Bundesebene ist die Zahl der Beschäftigten seit Beginn der 1990er Jahre sogar leicht rückläufig. Ursächlich dafür sind vor allem Auslagerungen (z.B. im Bereich der Telekommunikation) und Sparbemühungen.

in einer Gemeinde nicht ganz einfach.¹⁰ Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen der Kernverwaltung, d.h. der Verwaltung der Gemeinde im engeren Sinne, den kommunalen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Organisationen (inkl. Gemeindebetriebe, aber ohne Spitäler) und dem Erziehungswesen (v. a. Lehrkräfte).

Für die Gemeinden ist es offenbar nicht ganz einfach oder nur mit grösserem Aufwand zu eruieren, wie viele Personen oder wie viele Stellenprozente dem öffentlichen Sektor auf kommunaler Ebene zuzuordnen sind.¹¹ Vor allem in grösseren Gemeinden blieb diese Frage in der aktuellen Befragung vielfach unbeantwortet. Entsprechend sind die nachfolgenden Zahlen – insbesondere für die Grössen-kategorie über 20'000 Einwohnern – mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren.

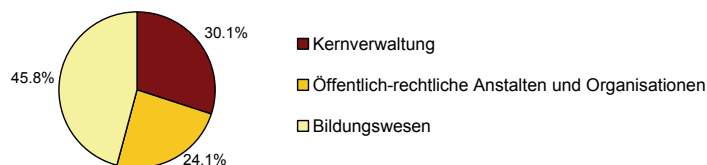
Mit rund 45 Prozent stellt das Schulwesen den grössten Anteil an Personen, die im öffentlichen Sektor auf kommunaler Ebene beschäftigt sind (vgl. Abbildung 11). Der Anteil der Kernverwaltung beläuft sich auf rund 30 Prozent und rund 25 Prozent der Personen sind in den öffentlich-rechtlichen Anstalten und Organisationen beschäftigt.¹²

¹⁰ Probleme entstehen beispielsweise dort, wo Gemeinden die Verwaltung zusammengelegt haben oder Aufgaben zusammen mit einer anderen Gemeinde erbringen, respektive dort, wo Aufgaben in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor erbracht werden.

¹¹ Lediglich knapp 70 Prozent der 2'195 Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben, vermochten uns genaue Angaben zu den in den drei Bereichen der Verwaltung angestellten Personen liefern.

¹² Praktisch identische Resultate liefert die hier nicht ausgewertete Frage nach den Stellenprozenten, die für die angestellten Personen in den drei Verwaltungsbereichen zur Verfügung stehen.

Abbildung 11
Anteil Beschäftigte in den drei Verwaltungsbereichen auf kommunaler Ebene ^a

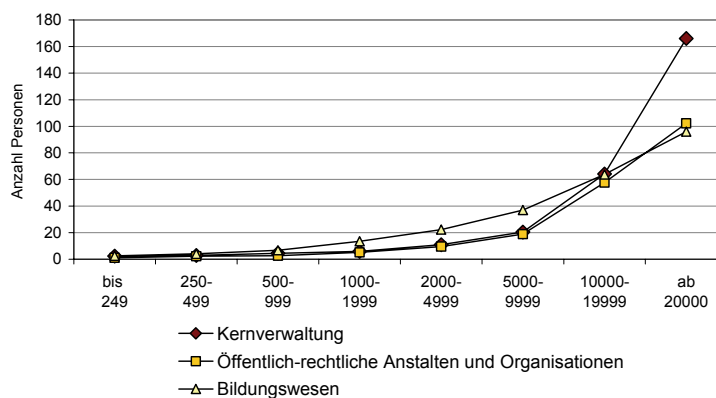


^a Erhebung 2005. N = 1474 Gemeinden mit rund 47'000 Angestellten.

Betrachtet man die Zahl der Angestellten nach Gemeindegrösse, so wird deutlich, wie klein die Verwaltungen in den kleineren Gemeinden sind. In den Kleinstgemeinden sind es im Durchschnitt zwei bis drei Personen, die in der Kernverwaltung arbeiten. Dazu kommen noch eine bis zwei Personen in den öffentlich-rechtlichen Anstalten und Organisationen sowie zwei bis vier Personen im Schulbereich. Mit zunehmender Gemeindegrösse erhöht sich dann die Anzahl der Angestellten immer stärker (vgl. Abbildung 12), ab 5'000 Einwohner sind es insgesamt mehr als 50 und ab 10'000 mehr als 100. Auffallend ist schliesslich auch, dass die Kernverwaltung gegenüber den beiden anderen Verwaltungsbereichen in den grösseren Gemeinden stärker zunimmt.

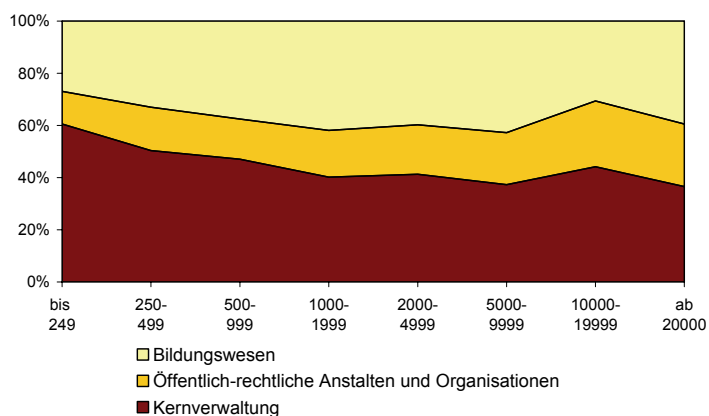
Betrachten wir die durchschnittlichen Anteile der drei Gruppen nach Gemeindegrösse, so zeigt sich, dass die Bedeutung der Kernverwaltung eher etwas zurück geht und der Anteil der öffentlich-rechtlichen Anstalten und Organisationen eher etwas zunimmt, während das Bildungswesen zuerst an Bedeutung gewinnt und dann wieder etwas verliert (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 12
Durchschnittliche Anzahl Personen in den drei Verwaltungsbereichen auf kommunaler Ebene, nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. N = 1474.

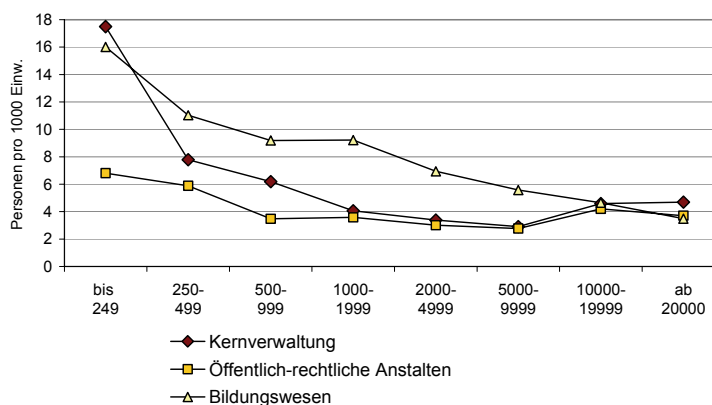
Abbildung 13
Durchschnittliche Beschäftigungsanteile der drei Verwaltungsbereiche auf kommunaler Ebene, nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. N = 1474.

Aufschlussreicher als die absolute Grösse der Verwaltung ist die Verwaltungsdichte (hier definiert als die Zahl der öffentlich angestellten Personen pro 1'000 Einwohner). Diese gibt, sofern dies mit einem so groben Indikator überhaupt möglich ist, am ehesten Aufschluss über Grundkosten, Grösseneffekte und Bürokratisierungsfahren. Nicht berücksichtigt sind allerdings in diesem Indikator die Qualität der Leistungen und die unterschiedlichen Leistungsportfolios, die je nach Gemeindegrösse und Kanton variieren können. Für die Kernverwaltung und die angestellten in den öffentlich-rechtlichen Anstalten und Organisationen ist die durchschnittliche Verwaltungsdichte in den Kleinstgemeinden am höchsten, sinkt dann mit steigender Gemeindegrösse ziemlich schnell und steigt in den grossen Gemeinden wieder leicht an. Im Bildungswesen zeigt sich demgegenüber ein kontinuierlicher Rückgang der Verwaltungsdichte. Offenbar gibt es auf der einen Seite einen verhältnismässig grösseren Personalbedarf in den Kleinstgemeinden und Einsparungsmöglichkeiten mit zunehmender Gemeindegrösse, und auf der anderen Seite einen zunehmenden relativen Bedarf an Verwaltungspersonen in der Kernverwaltung und in den öffentlich-rechtlichen Anstalten. Der Personalbedarf alleine sagt allerdings nichts über die effektiven Kosten aus. Es ist wohl davon auszugehen, dass gewisse Leistungen in kleinen Gemeinden auch billiger erbracht werden können.

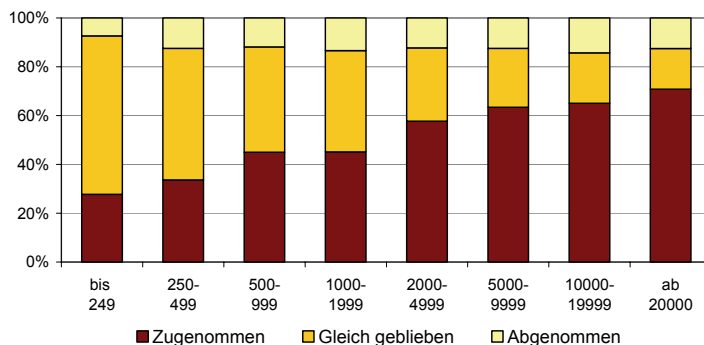
Abbildung 14
Verwaltungsdichte (angestellte Personen auf 1'000 Einw.) der drei
Verwaltungsbereiche auf kommunaler Ebene, nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. N = 1474.

In einer Zeit, in der die Forderungen nach einer Beschränkung der Staatsausgaben besonders laut vorgebracht werden, interessiert natürlich vor allem auch, wie sich die Grösse der kommunalen Verwaltung in den letzten Jahren verändert hat. Nach Aussagen der Gemeindeschreiber hat in 45 Prozent der Gemeinden in den letzten Jahren der Personalbestand in der Verwaltung zugenommen (ausgedrückt in Stellenprozenten), in 43 Prozent ist er gleich geblieben und lediglich in knapp 12 Prozent hat er abgenommen.. In besonderer Masse von dieser Entwicklung betroffen sind die grösseren Gemeinden (vgl. Abbildung 15). Aufgeschlüsselt nach Kantonen zeigt sich weiter, dass die Kantone ZH, LU, SZ, OW, NW, ZG und GE stärker als andere ihre Verwaltung ausgebaut haben. Hier geben mehr als 70 Prozent der Gemeinden an, dass heute mehr Stellenprozente zur Verfügung stehen als noch vor ein paar Jahren.

Abbildung 15
Veränderung des Personalbestands nach Stellenprozenten, nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. N = 2109.

Fragt man danach, ob in den letzten Jahren mehr Personen eingestellt wurden, so liegt der Anteil der Gemeinden, die diese Frage mit Ja beantworten bei rund 30 Prozent. Dies legt den Verdacht nahe, dass man bei der Einstellung von neuen Personen eher zurückhaltender ist als bei der Aufstockung des Stellenvolumens. Bestätigt wird jedoch die Erkenntnis, dass in den grösseren Gemeinden mehr Arbeit anfällt. Je grösser die Gemeinden, desto kleiner der Anteil der Gemeinden, die keine neuen Stellen geschaffen haben. In den Kantonen SZ, OW, NW und ZG gibt es kaum Gemeinden, die ihre Verwaltung nicht ausgebaut haben.

In welchen Bereichen wurden Personen eingestellt? Für die Bereiche Bildung, Finanzen, Steuern, Bauwesen, Fürsorge/Sozialwesen und Einwohnerdienste geben jeweils rund 15 Prozent der Gemeinden an, dass sie neue Mitarbeiter eingestellt haben.

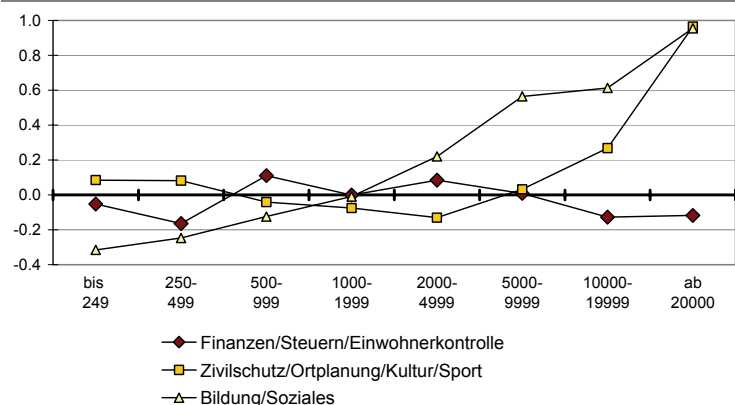
Mit einer Faktorenanalyse lässt sich herausfinden, ob es spezifische Gruppen von Gemeinden gibt, die in charakteristischen Aufgabenbereichen ihre Verwaltung ausgebaut haben. Insgesamt lassen sich drei Gruppen von Aufgabenbereichen eruieren, für die jeweils gilt, dass

wenn in einem Bereich die Verwaltung ausgebaut wurde, dies auch im anderen Bereich geschah:

- Finanzen, Steuern, Einwohnerdienst
- Bildung, Sozialwesen/Fürsorge
- Militär/Zivilschutz, Ortsplanung, Kultur/Sport/Freizeit, Gesundheitswesen

Was die Merkmale der betroffenen Gemeinden anbelangt, so zeigt sich ein klarer Zusammenhang mit der Gemeindegrösse in den Aufgabengruppen Bildung, Sozialwesen/Fürsorge und Militär/Zivilschutz, Ortsplanung, Kultur/Sport/Freizeit, Gesundheitswesen (vgl. Abbildung 16). Positive Werte stehen für einen überdurchschnittlichen Ausbau in der entsprechenden Gruppe von Aufgabenbereichen, negative Werte für einen unterdurchschnittlichen. Besonders gross war der Ausbau in der Gruppe Bildung/Soziales in den Kantonen ZH, LU, OW, NW, SZ, ZG und AR.

Abbildung 16
Ausbau des Personalbestands in verschiedenen Politikbereichen nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005.

Die Möglichkeiten zu umfassenden Verwaltungsreformen sind in vielen Gemeinden relativ beschränkt, besteht doch die Verwaltung aus ein paar wenigen Personen. Mit zunehmender Gemeindegrösse wird eine grössere und spezialisiertere Verwaltung notwendig. Im Vergleich zur Erhebung im Jahr 1998 lässt sich zeigen, dass es etwas weniger häufig (in 31 anstatt 35 Prozent) zu einem Ausbau der Verwaltung gekommen ist und dass dafür etwas mehr Gemeinden (14 statt 11 Prozent) angeben, ihre Verwaltung redimensioniert zu haben. Dies könnte darauf hindeuten, dass der Spardruck in den letzten Jahren eher noch etwas grösser geworden ist. Was die Kompetenzen anbelangt, so läuft die Entwicklung zumindest teilweise weiter in Richtung Kompetenzverlagerung zur Verwaltung. Mit rund 30 Prozent ist es ein in etwa mit 1998 vergleichbarer Teil der Befragten, der angibt, dass Kompetenzen an die Verwaltung delegierte wurden.

3 Lokale Politik

Mit Blick auf die höheren politischen Ebenen sind in den letzten Jahren Entwicklungstendenzen ausgemacht und beschrieben worden, die auf einen grundlegenden Wandel im Verhältnis der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Politik schliessen lassen. Auf der einen Seite steht eine stärkere Polarisierung der politischen Landschaft und auf der anderen ein Wandel des Partizipationsverhaltens von der Beteiligung als staatsbürgerliche Pflicht hin zur Beteiligung aus Betroffenheit oder Interesse. Indizien für die zunehmende Polarisierung sind die Erfolge von SVP und die anhaltenden Schwierigkeiten von FDP und CVP, Indizien für den Wandel des Partizipationsverhaltens sind stark mobilisierende Abstimmungen (Armeeabschaffungsinitiative, EWR-Beitritt, Erhöhung des Treibstoffzolls, F/A-18, Ja zu Europa, UNO-Beitritt, Schengen/Dublin und Personenfreizügigkeit)¹³ mit Beteiligungswerten, die teilweise deutlich über der mittleren Wahlbeteiligung liegen, sowie neuere und unkonventionellere Formen der politischen Einflussnahme auf die Politik.

Befasst man sich mit dem allfälligen Wandel der Lokalpolitik, so stellt sich die Frage, ob sich auf Gemeindeebene dieselben Entwicklungen ausmachen lassen wie auf den höheren politischen Ebenen oder ob hier die Trends in eine ganz andere Richtung weisen? Charakteristische Merkmale lokaler Politik legen den Schluss nahe, dass auf kommunaler Ebene eine andere Qualität der Auseinandersetzungen besteht, welche sich von der Politik auf höherer Ebene abhebt. Die politischen Konflikte werden in den Gemeinden unmittelbarer erlebt und sind in der Regel besser nachvollziehbar, die direkte Betroffenheit ist grösser und schliesslich stehen vielfach konkrete

¹³ An der EWR-Abstimmung (1992) beteiligten sich 78.7 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, an der Armeeabschaffungsinitiative (1989) 69.2 Prozent, an der Abstimmung über die Erhöhung des Treibstoffzolls (1993) 51.3 Prozent und an der F/A-18-Abstimmung (1993) 55.6 Prozent. Bei Ja zu Europa (2001) lag die Beteiligung bei 55.5, beim UNO-Beitritt (2002) bei 58, 4 Prozent, bei Schengen-Dublin (2005) und bei der Personenfreizügigkeit (2005) bei 56.5 respektive 54.5 Prozent.

Sachfragen zur Diskussion, sodass vermutet werden kann, ideologische Überlegungen seien hier fehl am Platz. Allerdings gibt es auch Anzeichen dafür, dass – vor allem in den grösseren Gemeinden und Städten – die Unterschiede zur Politik auf höherer Ebene abnehmen. Die wieder erstarkte Berichterstattung über lokale Politik in überlokalen Medien und die Entstehung von Lokalradios und Lokalfernsehen haben tatkräftig mitgeholfen, dass sich die lokalpolitischen Auseinandersetzungen immer stärker den Auseinandersetzungen auf Bundesebene angleichen.

Die Stimmen aus den Gemeinden sind widersprüchlich. Auf der einen Seite wird eine schwache Beteiligung an kommunalen Wahlen und tiefe Teilnehmerzahlen an Gemeindeversammlungen sowie steigende Schwierigkeiten der politischen Parteien, für die verschiedenen lokalpolitischen Ämter geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden, beklagt (vgl. Geser, Ladner, Schaller und Ballmer Cao 1994: 301ff.). Dies könnte auf ein abnehmendes Interesse an der lokalen Politik hindeuten. Dem stehen jedoch auf der anderen Seite auch Anzeichen gegenüber, dass die politischen Auseinandersetzungen in den letzten Jahren wieder an Bedeutung gewonnen haben: Anders als in den Jahren der Hochkonjunktur ist der „Kuchen“, den es zu verteilen gibt, in den 1990er Jahren kleiner geworden. Entsprechend ist die soziale Frage wieder in den Vordergrund gerückt. Und auch die Umweltproblematik manifestiert sich auf kommunaler Ebene mit besonderer Deutlichkeit.

Bei den Bürgerinnen und Bürgern besteht oft die Meinung, dass vermehrt Entscheidungen auf die unteren, respektive auf die kommunale Ebene verlagert werden sollen. So sprechen sich noch Ende der 80er Jahre 23% für eine Verschiebung der Aufgaben zugunsten der Gemeinden, 21% zugunsten der Kantone und nur 12 % zugunsten des Bundes aus (UNIVOX-Staat 1990: 17). Verschiedene Revisionen von Kantonsverfassungen und kantonalen Gemeindegesetzen (z. B. in den Kantonen BE, TG, SO, GL, FR und ZH) haben explizit oder implizit zum Ziel, die Autonomie der Gemeinden zu stärken. Und auch die Diskussionen über die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen den Föderativebenen und über den Finanzausgleich

halten zu einem grossen Teil an einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene fest. Letztendlich legen auch – wie erwähnt – der teilweise massive Ausbau der Lokalteile in den Tageszeitungen sowie das Aufkommen lokaler Radio- und Fernsehstationen den Schluss nahe, dass die Nachfrage nach Informationen über lokalpolitische Fragen gestiegen ist.

In den Gemeinden ist die Nähe zu den politischen Institutionen grösser. So entsteht vor allem in den kleineren Gemeinden schnell einmal das Gefühl, dass es sich um die "eigene" Gemeindeverwaltung handelt, auf die man nicht verzichten möchte. Befragungen zeigen denn auch, dass die Zufriedenheit mit der Verwaltung der Wohngemeinde im Vergleich zu anderen öffentlichen Stellen (Schulen, Spitäler, Polizei, SBB, PTT, usw.) am grössten ist. Rund drei Viertel der Befragten äussern sich der Gemeindeverwaltung gegenüber positiv (Longchamp 1994: 41). Zudem lässt sich auch zeigen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das Gefühl haben, dass ihr Einfluss auf die Lokalpolitik grösser ist als auf die Politik auf höherer politischer Ebene.¹⁴

Die politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene sind also nicht mit den Entscheidungen auf höherer Ebene gleichzusetzen. In vielen Fällen ist die Betroffenheit von kommunalpolitischen Entscheidungen grösser und sie lassen sich eindeutiger im Sinne von persönlichen Kosten-Nutzen Überlegungen auffassen. Kommunalpolitische Entscheidungen betreffen zudem die unmittelbare Lebensumwelt und beinhalten häufig Fragen, welche die Lebensqualität beeinflussen, einen Bereich also, der in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat.

Eine weitere Frage, die sich beim Vergleich der Veränderungen auf der lokalen Ebene mit solchen auf den höheren politischen Ebenen immer auch aufdrängt, ist die Frage nach der Gleichzeitigkeit respektive einer möglichen Zeitversobenheit des Wandels. Konkreter formuliert: Stellen wir heute in den Gemeinden Entwicklungen

¹⁴ Vgl. Linder/Delgrande (1995: 13), UNIVOX-Direktdemokratische Einrichtungen.

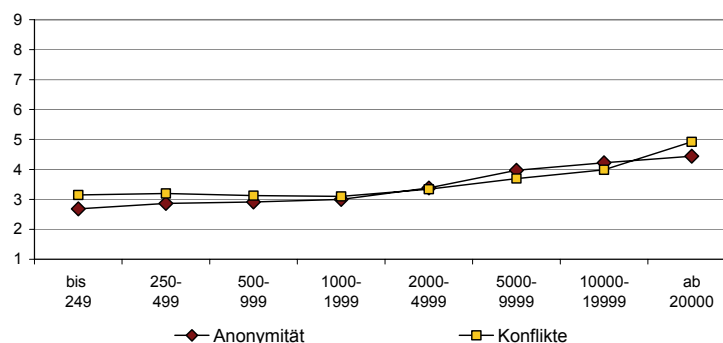
fest, die sich auf höherer Ebene bereits seit Jahren abzeichnen, oder kommt den Gemeinden hier eine Vorreiterrolle zu? Einerseits besteht in den Gemeinden ein beachtliches Innovationspotential, da sich Reformen viel kurzfristiger realisieren lassen. Andererseits lässt sich in den Gemeinden aber vielfach auch eine stark konservative und auf Traditionen beruhende Grundhaltung ausmachen, sodass sich politische Strukturen noch lange zu halten vermögen, auch wenn sie nicht mehr zeitgemäss sind.

Im Folgenden setzen wir uns mit den lokalpolitischen Auseinandersetzungen, der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Gemeindeversammlung und an kommunalen Wahlen, dem Ergreifen anderer Mittel der politischen Einflussnahme, der Existenz von lokalpolitischen Gruppierungen, der Vertretung der Parteien in den politischen Gremien und dem Frauenanteil in den Exekutiven auseinander. Dabei versuchen wir, wo immer möglich, die Veränderungen in den letzten knapp 20 Jahren nachzuzeichnen.

3.1 Politische Auseinandersetzungen

Das *Zusammenleben in den Schweizer Gemeinden* ist – so zeigen die Ergebnisse aus dem Jahr 1988 – *relativ intensiv und konfliktfrei*. Nach Angaben der zum Zusammenleben und zum politischen Klima in ihrer Gemeinde befragten Gemeindeglieder liegen die Werte auf den entsprechenden Skalen teilweise deutlich unter dem theoretischen Mittelwert von 5. Ab 2'000 Einwohner beginnen zwar sowohl Anonymität wie auch Konflikte zuzunehmen, aber auch hier bleiben die Werte insgesamt verhältnismässig tief (vgl. Abbildung 17). Diese Feststellung dient als Grundlage, wenn wir uns im Folgenden den politischen Auseinandersetzungen zuwenden.

Abbildung 17
Zusammenleben in der Gemeinde - Intensität und Konflikte - nach
Gemeindegrösse (Durchschnittswerte) ^a



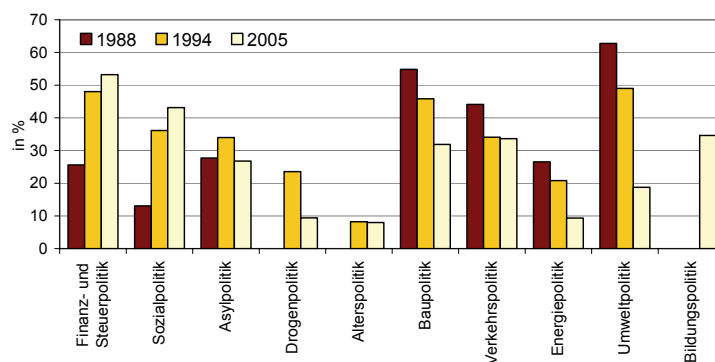
a Erhebung 1988. Anonymität: 1 = intensive Kontakte; 9 = relativ grosse Anonymität (N = 2354). Konflikte: 1 = harmonisch, ohne Konflikte; 9 = viele Probleme und Auseinandersetzungen (N = 2341).

Harmonie und ein geringes Mass an Konflikten dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Lokalpolitik auch unterschiedliche Meinungen und Interessen aufeinander treffen und dass es zu politischen Auseinandersetzungen kommt. Ursächlich für solche Auseinandersetzungen könnten gemeindeeigene Projekte (Schulen, Einkaufszentren, Ortsplanungen, usw.) oder Projekte der höheren politischen Ebenen (Kanton, Bund) sein (vgl. Ladner 1991a: 201).

Die wiederholt gestellte Frage nach der Veränderung der Gangart der politischen Auseinandersetzungen in den verschiedenen Politikbereichen interessiert sich dafür, welche Bereiche der Lokalpolitik die Bevölkerung in besonderem Masse beschäftigen respektive in welchen Bereichen die Auseinandersetzungen in den letzten Jahren härter geworden sind. Die Antworten zeigen, dass es offenbar so etwas wie eine Konfliktkonjunktur gibt. Während sich Ende der 1980er Jahre die Auseinandersetzungen in vielen Gemeinden im Umweltbereich verschärft haben, liefern im Jahr 2005 die Finanz- und Steuerpolitik sowie die Sozialpolitik die höchsten Werte.

Abbildung 18 verdeutlicht wie in der Umwelt-, Bau-, Verkehr- und Energiepolitik der Anteil der Gemeinden, die härtere Auseinandersetzungen beklagen, kontinuierlich zurückgegangen ist, während in den Bereichen Finanz-/Steuerpolitik und Sozialpolitik der Anteil demgegenüber zugenommen hat.

Abbildung 18
Veränderung der politischen Auseinandersetzungen (härter geworden) ^a



^a Erhebung 1988: N = 1949–2175; Erhebung 1994: N = 1961–1985; Erhebung 2005: N = 2091–2123.

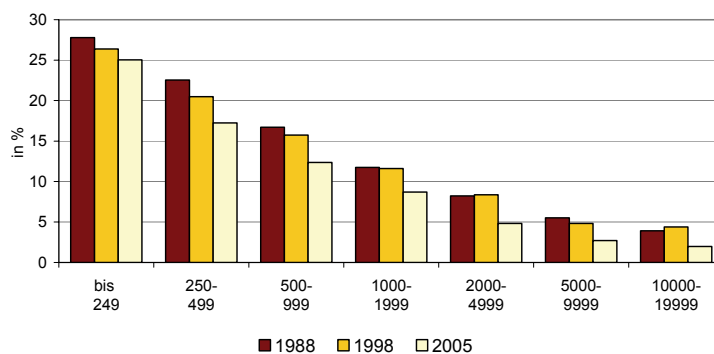
Natürlich sind nicht alle Gemeinden von diesen verschiedenen Politikbereichen in gleichem Masse betroffen. Alterspolitik, Drogenpolitik, Energiepolitik und die immer wieder stark polarisierende Asylpolitik führen in mindestens einem Drittel der Gemeinden zu keinen politischen Auseinandersetzungen. Weiter gilt, dass mit zunehmender Grösse der Gemeinde auch die Chancen steigen, dass es zu politischen Auseinandersetzungen kommt.

3.2 Beteiligung an der Gemeindeversammlung und an Wahlen

Ein weiterer Indikator für die Intensität von politischen Auseinandersetzungen ist die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen. Je umstrittener die Politik, desto grösser die Beteiligung. Entsprechend wäre zu erwarten, dass vor allem in denjenigen Gemeinden, die angeben, dass die politischen Auseinandersetzungen in den letzten Jahren härter geworden sind, auch die Beteiligung höher sein müsste. Tendenziell würde dies dann darauf hindeuten, dass sich in grösseren Gemeinden die Stimmberechtigten auch häufiger an die Gemeindeversammlung begeben oder sich an Wahlen beteiligen. Dem könnte entgegen gehalten werden, dass härtere Auseinandersetzungen nicht unbedingt bedeuten müssen, dass sich alle Stimmberechtigten an der Politik beteiligen und dass die Beteiligung vielleicht gerade in kleineren Gemeinden aufgrund der grösseren sozialen Kontrolle oder eines generell höheren staatsbürgerlichen Pflichtbewusstseins höher ist.

Dass sich die Gemeinden nicht über überfüllte Versammlungslokale bei ihren Gemeindeversammlungen beklagen können, ist seit längerem bekannt (Ladner 1991b). Die anlässlich von drei Erhebungen in den Jahren 1988, 1998 und 2005 erhobenen Zahlen zeigen, dass die durchschnittliche Beteiligung von etwas über 25 Prozent in den kleinsten Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern auf weniger als 5 Prozent in den Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern zurückgeht (vgl. Abbildung 19). Weiter zeigen die Zahlen, dass diese tiefe Beteiligung in den letzten Jahren noch weiter zurückgegangen ist.

Abbildung 19
Beteiligung an der Gemeindeversammlung nach Gemeindegrösse (alle Gemeinden mit Gemeindeversammlung) ^a



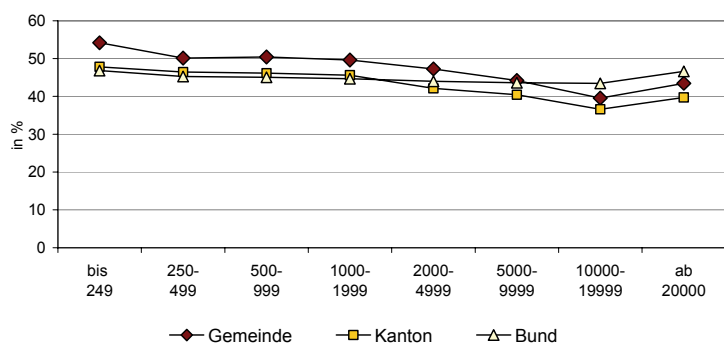
^a Erhebung 1988: N = 1806; Erhebung 1998: N = 1633; Erhebung 2005: N = 1482.

Sinkende Beteiligungswerte mit zunehmender Gemeindegrösse zeigen sich auch bei der Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene (vgl. Abbildung 20, für die Werte nach Kantonen siehe Tabelle 8). Im Durchschnitt liegt die Beteiligung bei den kleinsten Gemeinden etwa bei 55 Prozent. Hier gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass in kleinen Gemeinden die Exekutiven vereinzelt noch in der Gemeindeversammlung gewählt werden oder dass es hier verschiedentlich auch zu stillen Wahlen kommen kann, sodass die vergleichbaren Beteiligungswerte eher noch etwas höher liegen dürften. Interessant ist hier nun aber, dass in den grössten Gemeinden (mehr als 20'000 Einw.) die Beteiligung wieder zunimmt. Eine mögliche Erklärung hierfür wäre, dass die in grösseren Gemeinden stärker ausgebildeten Parteien- und Mediensysteme für eine zusätzliche Mobilisierung sorgen.

Unterstützung findet diese Vermutung durch die Beteiligungswerte für kantonale und nationale Wahlen. Auch hier liegen die Zahlen in den grössten Gemeinden etwas höher. Generell verlaufen die Kurven jedoch deutlich flacher, was darauf hindeutet, dass die höhere Betei-

ligung an lokalen Wahlen in den kleinen Gemeinden nicht vollumfänglich auf eine generell höhere Partizipationsbereitschaft in den kleinen Gemeinden zurückzuführen ist, sondern dass dort auch das Interesse an der Wahlentscheidung höher sein muss. Dass die Beteiligung an lokalen Wahlen in Gemeinden mit bis zu 10'000 Einwohnern über den Beteiligungswerten für kantonale und nationale Wahlen liegt, ist im internationalen Vergleich ein Sonderfall und unterstreicht die Bedeutung der Lokalpolitik. Interessant ist schliesslich auch, dass die Wahlbeteiligung an kantonalen Wahlen in den grössteren Gemeinden deutlich tiefer liegt als die Wahlbeteiligung an nationalen Wahlen.

Abbildung 20
Wahlbeteiligung bei kommunalen, kantonalen und nationalen Wahlen ^a

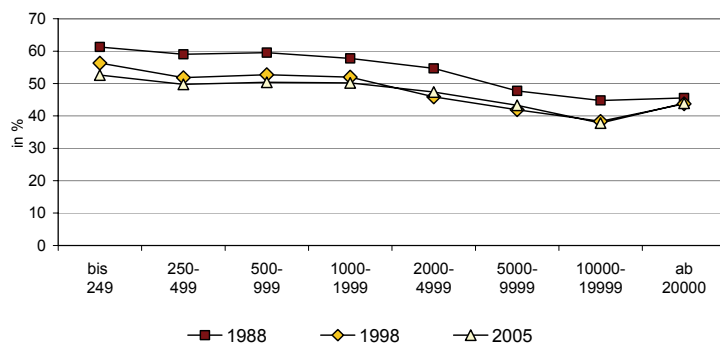


^a Erhebung 2005. Gemeinde: N = 1860; Kanton: N = 1857; Bund: N = 1861.

Wie hat sich die Wahlbeteiligung in den Gemeinden in den letzten Jahren verändert? Um diese Frage genau zu beantworten und mögliche Verzerrungen auszuschliessen, betrachten wir im Folgenden nur diejenigen Gemeinden, die sich an allen drei Befragungen beteiligt haben. Aus Abbildung 21 geht hervor, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung bereits in den 1990er Jahren eingesetzt hat und dass seit

1998 die durchschnittlichen Beteiligungswerte relativ stabil geblieben sind. Der Anstieg der Beteiligung in den ganz grossen Gemeinden hat ebenfalls bereits in den frühen 1990er Jahren eingesetzt.

Abbildung 21
Beteiligung an kommunalen Wahlen nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebungen 1988, 1998 und 2005. Nur Gemeinden, die an allen drei Befragungen teilgenommen haben (N = 1197).

Was den eingangs vermuteten Zusammenhang zwischen härteren Auseinandersetzungen und politischer Beteiligung anbelangt, so lässt sich hierfür auch mit weiterführenden Analysen keine Bestätigung finden. Es trifft nicht zu, dass in Gemeinden mit härteren politischen Auseinandersetzungen auch die Beteiligung höher ist. Die Härte der Auseinandersetzungen ist offenbar Ausdruck konkurrierender Parteien oder Produkt aktueller Streitfragen und nicht einer grundsätzlich politisch stärker mobilisierten Bevölkerung.

Besonders hohe Beteiligungswerte bei den kommunalen Wahlen haben die Kantone VS, TI, SH und FR, besonders tief ist die Beteiligung in den Kantonen NW, BE, GR und AI (Tabelle 8).

Tabelle 8
Durchschnittliche Beteiligung an Wahlen und Gemeindeversammlung nach
Kantonen ^a

	Kommunale Wahlen	Kantonale Wahlen	Nationale Wahlen	Gemeinde- versammlung	N min	N max
VS	76.4	62.7	54.9	10.2	95	111
TI	66.3	56.6	49.6	9.3	32	117
SH	64.9	66.6	66.1	14.5	19	29
FR	60.7	47.6	44.1	11.9	96	118
BS	55.7	51.7	55.0	6.7	1	3
JU	54.8	51.4	43.9	11.2	53	61
LU	54.3	52.7	54.0	10.9	70	75
VD	54.2	45.0	43.3	19.8	120	220
ZG	53.8	51.1	54.7	6.4	9	9
SO	53.2	49.6	48.0	7.4	70	83
GE	52.1	49.1	50.1	^b	21	29
SG	50.2	38.4	43.3	11.8	59	68
NE	50.2	48.4	49.5	^b	37	42
OW	50.0	54.9	47.5	4.7	5	6
SZ	48.4	45.3	48.7	8.0	22	24
GL	47.7	45.7	34.2	18.7	17	18
ZH	47.6	39.3	46.0	5.5	115	122
BL	47.6	40.2	46.1	10.2	62	65
AR	46.0	47.1	50.2	4.3	2	15
UR	42.7	48.9	44.3	10.5	14	16
TG	40.8	39.9	43.4	11.3	55	63
AG	40.3	41.0	41.2	11.1	155	179
NW	39.3	57.7	40.0	10.9	9	9
BE	37.3	35.2	40.7	10.5	264	302
GR	33.3	34.3	37.1	15.3	107	143
AI	31.0	31.0	35.4	19.9	4	5
Tot	49.2	44.7	44.9	11.3	1'491	1'861

^a Erhebung 2005.

^b Keine Gemeindeversammlung.

Im Vergleich zu 1988 sind die Beteiligungswerte praktisch in allen Kantonen und bei allen Beteiligungsformen zurückgegangen. Bei der Beteiligung an kommunalen Wahlen sind die Abnahmen besonders ausgeprägt (mehr als 10 Prozentpunkte) in den Kantonen GL, SO, SH, AI, TI; NE und JU, während SZ, OW, NW, BS und AR als einzige Kantone leichte Zunahmen zu verzeichnen haben. Bei der Teilnahme an der Gemeindeversammlung weist einzig der Kanton TI eine markante Zuwachsrate (plus 5 Prozentpunkte) auf. Besonders gross ist hier die Abnahme in den Kantonen FR, BS, SH, AI, GR, TG, VD und JU (Rückgang von mehr als 5 Prozentpunkten).

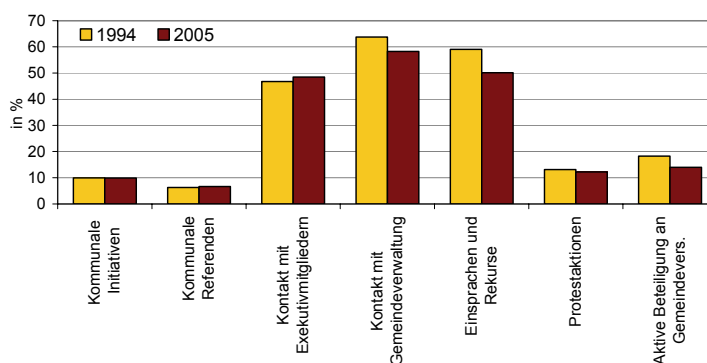
3.3 Andere Formen der politischen Einflussnahme

In diesem Abschnitt wenden wir uns einer Reihe von zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten zu. Im Vordergrund steht auch hier die Frage, ob und wenn ja, in welche Richtung sich das kommunale Partizipationsverhalten in den letzten Jahren verändert hat?

Anders als auf nationaler Ebene, wo immer häufiger zu den Mitteln der direkten Demokratie gegriffen wird, lässt sich in den Gemeinden kein markanter Anstieg von Initiativen und Referenden erkennen. Rund drei Viertel der Gemeindeglieder geben im Jahr 2005, wie auch bereits im Jahr 1994, an, dass etwa gleich häufig wie in den letzten 10 Jahren Initiativen und Referenden ergriffen werden. Auch bei den Protestaktionen, eine Partizipationsform, die sich vor allem im Gefolge der 68er Bewegung einer steigenden Popularität erfreute, lassen sich keine eindeutige Zunahmen erkennen. Zugenommen haben vor allem die verschiedenen Formen der persönlichen, direkten und informellen Einflussnahme. Rund 60 Prozent der Gemeindeglieder geben an, dass es in ihrer Gemeinde häufiger zu Kontakten mit der Gemeindeverwaltung kommt. Nur unwesentlich tiefer liegen Einsprachen und Rekurse sowie Kontakte mit Exekutivmitgliedern (vgl. Abbildung 22). Letztere sind bei der letzten Befragung leicht häufiger geworden, während die Kontakte mit der Gemeindeverwaltung und die Einsprachen leicht zurückgingen.

Ebenso bestätigen diese Zahlen erneut, dass die aktive Beteiligung an der Gemeindeversammlung weiter nachgelassen hat.

Abbildung 22
Formen der politischen Einflussnahme (Zunahme) ^a



^a Erhebung 1994: N = 1808 - 1975; Erhebung 2005: N = 1897 - 2108.

3.4 Lokalpolitische Gruppierungen

Die Schweiz kennt einen hohen Grad an lokalpolitischer Organisiertheit. Bereits bei der 1988 durchgeführten Erhebung konnte festgestellt werden, dass in nahezu 70 Prozent der Gemeinden politische Gruppierungen organisiert sind (vgl. Ladner 1991a). Dieser Anteil erstaunt vor allem dann, wenn man sich vor Augen hält, wie klein die Gemeinden sind: 51 Prozent der 2'775 Gemeinden haben Ende 2004 weniger als 1'000 Einwohner (siehe Kapitel 1). Auch die zwei grösseren Erhebungen bei den Lokalparteien (vgl. Geser et al. 1994 und Geser et al. 2003) bestätigen auf der einen Seite den hohen Organisationsgrad in den Parteien, der in einem gewissen Mass auch mit der immer wieder beklagten Organisationsschwäche der Schweizer Parteien auf nationaler Ebene kontrastiert. Die Lokalparteien

sind nicht nur für die Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die zahlreichen politischen Ämter zuständig, sondern beteiligen sich – vor allem in den grösseren Gemeinden – in vielfältigster Form an den politischen Entscheidungen. Auf der anderen Seite zeigt vor allem die im Jahr 2003 durchgeführte Untersuchung der Lokalparteien, dass auch sie – insbesondere in den kleinen Gemeinden – zusehends unter Druck geraten. Sie verlieren an Mitgliedern, die Zahl der Aktiven geht zurück und sie haben Schwierigkeiten, jüngere Leute anzusprechen.

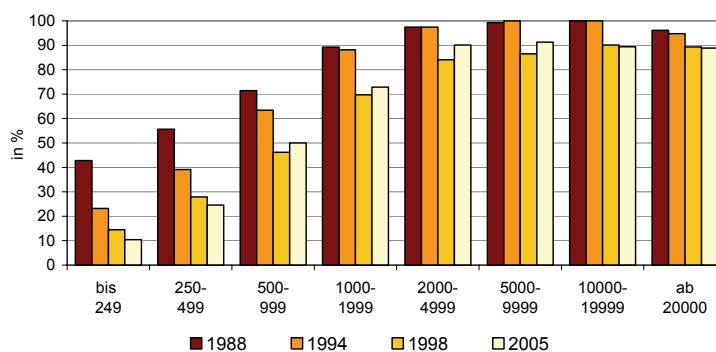
Der in der Lokalparteienuntersuchung festgestellte Trend lässt sich auch mit der Gemeindeschreiberbefragung 2005 bestätigen. Nach Angaben der Gemeindeschreiber waren 1988 in über 70 Prozent der Gemeinden Lokalsektionen von Parteien oder anderen politischen Gruppierungen, die Kandidatinnen und Kandidaten für politische Ämter aufstellen, organisiert. Im Jahr 2005 liegt dieser Anteil noch bei 57 Prozent. Im Vergleich zu 1998 ist der Anteil der Gemeinden mit Lokalparteien zwar wieder um 4 Prozentpunkte angestiegen, was wahrscheinlich zu einem grossen Teil auf die Gründung von neuen SVP-Lokalsektionen zurückzuführen ist, er liegt aber nach wie vor deutlich tiefer als 1988.

Die verschiedenen Untersuchungen über die Jahre hinweg haben gezeigt, dass die Frage nach der Existenz von Lokalparteien in einer Gemeinde ist nicht ganz einfach zu beantworten ist. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass Lokalparteien – auch wenn sie formal zwar existieren – manchmal überhaupt keine Aktivitäten entfalten, sodass sie als quasi inexistent wahrgenommen werden. Zudem können Behördenmitglieder einer Partei angehören, ohne dass in ihrer Gemeinden wirklich eine Ortspartei existiert. Und schliesslich können einzelne Lokalparteien auch mehrere Gemeinden abdecken.

Aus Abbildung 23 geht deutlich hervor, dass ab einer Grösse von 2'000 Einwohnern Lokalparteien zum Normalfall werden. Fehlende Lokalparteien dürften hier eher mit vernachlässigbarem Engagement der lokalen Parteien gleichgesetzt werden. In den kleineren Gemeinden sind die Lokalparteien nicht nur weniger verbreitet, sondern ihre Anteile sind im Verhältnis zu 1988 auch stärker zurückgegangen.

Dass in den grossen Gemeinden die politischen Parteien nicht verschwinden erstaunt nicht weiter. Hier ist eine Politik ohne organisierte politische Gruppierungen kaum vorstellbar. Auch in den mittleren Gemeinden lässt sich keine markante Abkehr von der Lokalpolitik mit organisierten politischen Gruppierungen feststellen. In den kleinen Gemeinden jedoch macht es den Anschein, dass es die Lokalparteien besonders schwierig haben, sich am Leben zu erhalten. Zwei Gründe zeichnen hierfür verantwortlich: Die Erosion traditioneller Verhaltensformen macht sich langsam auch in den kleinen und vielfach ländlichen Gemeinden bemerkbar. Dies hat zur Folge, dass sich die Parteien dort nicht mehr automatisch auf die Unterstützung ganzer Familienclans stützen können. Zudem ist die Rekrutierungsbasis der Parteien in den kleineren Gemeinden generell kleiner, sodass die Abnahme der Parteibindungen, wie sie gesamtschweizerisch immer wieder festgestellt wird, den kleineren Parteien in den Kleinstgemeinden die Existenzbasis entzieht. Insgesamt deuten diese Zahlen also auf nicht unwesentliche Erosionstendenzen in den lokalen Parteiensystemen hin.

Abbildung 23
Existenz lokalpolitischer Gruppierungen nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 1988: N = 2308; 1994: N = 1965; 1998: N = 2430; 2005: N = 2157.

Aufgeschlüsselt nach Kantonen zeigt sich ein tiefer und sinkender Organisationsgrad der Parteien vor allem in der lateinischen Schweiz (vgl. Tabelle 9). Kantone mit einem Rückgang von rund 20 Prozent und mehr sind: JU, NE, GE, VD, FR, VS, TI aber auch SH, SO, GR, GL, AR und ZG, wobei die Angaben für die letzten beiden Kantone aufgrund der geringen Zahl von Gemeinden jeweils etwas weniger verlässlich sind. In den Kantonen OW, NW, BS, LU, SG, AR, SZ und ZH ist der Organisationsgrad mit mehr als 80 immer noch relativ hoch. In diesen Kantonen war auch der Rückgang wesentlich geringer, was – abgesehen von den durch die Gemeindegrösse bedingten Effekten – auf eine bessere Verankerung der Parteien in den Gemeinden schliessen lässt.

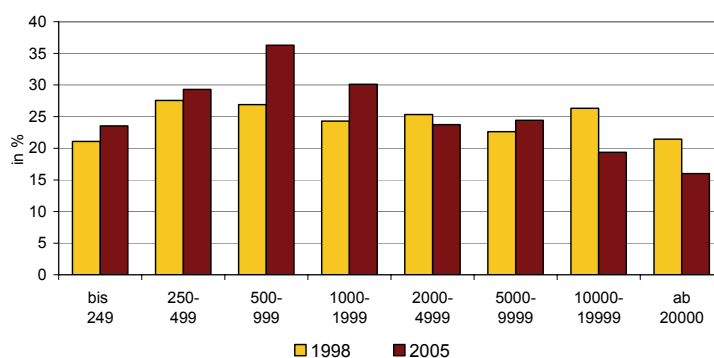
Tabelle 9
Existenz lokalpolitischer Gruppierungen nach Kantonen ^a

Kantone	2005	Veränd. gegenüber 1988	N
OW	100.0	0.0	6
NW	100.0	0.0	10
BS	100.0	0.0	3
LU	95.4	-4.6	65
SG	94.9	-3.4	59
AR	91.7	8.3	12
SZ	83.3	8.3	24
ZH	81.7	-5.6	126
SO	75.3	-19.8	81
TG	74.2	9.7	31
ZG	71.4	-28.6	7
AG	70.6	-3.3	180
VS	69.2	-19.2	78
SH	67.9	-21.4	28
TI	65.5	-26.9	119
BE	65.3	-15.6	288
GE	58.3	-20.8	24
GL	57.1	-23.8	21
JU	53.8	-32.3	65
NE	52.5	-25.0	40
AI	50.0	25.0	4
UR	46.7	-13.3	15
FR	43.1	-22.5	102
BL	41.5	-2.4	41
GR	32.8	-20.2	119
VD	14.1	-24.1	170
Total	60.6	-15.1	1'718

^a Erhebungen 1988 und 2005. N = Gemeinden, die an beiden Befragungen mitgemacht haben.

Die Schwierigkeiten der Lokalparteien, sich vor allem in den kleineren Gemeinden in der lokalen Politik zu behaupten, kommt auch in der direkten Frage nach der Veränderung der Bedeutung der lokalen Parteien in den letzten Jahren zum Ausdruck. Dass im Schnitt rund ein Viertel der Gemeinden angibt, dass in den letzten Jahren die Bedeutung der lokalpolitischen Gruppierungen abgenommen hat, ist besorgniserregend. Dieser Bedeutungsverlust ist zudem vor allem in den Gemeinden zwischen 500 und 2'000 Einwohnern in jüngster Zeit deutlich ausgeprägter als in früheren Jahren, was ebenfalls auf die parteipolitische „Entleerung“ der kleineren Gemeinden hindeutet. In den ganz kleinen Gemeinden ist der Bedeutungsverlust wieder geringer, da hier ohnehin deutlich weniger Lokalparteien organisiert sind.

Abbildung 24
Veränderung der Bedeutung (Bedeutung hat abgenommen) lokalpolitischer Gruppierungen ^a

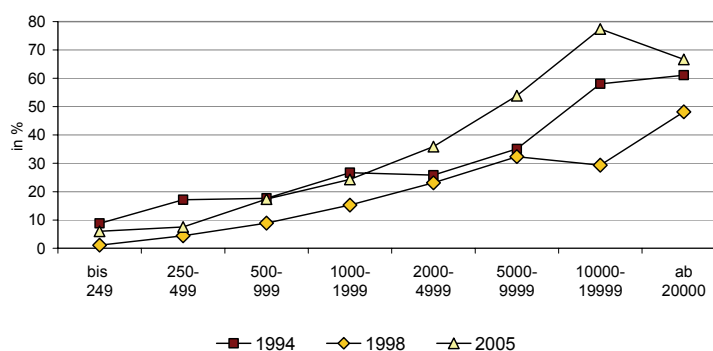


^a Erhebung 1998: N = 1633; Erhebung 2005: N = 1284.

Die zunehmende Polarisierung der nationalen Parteienlandschaft macht sich auch in den Gemeinden spürbar. Aus Abbildung 25 geht hervor, dass der Anteil der Gemeindeglieder, die von einer stärker

polarisierten Parteienlandschaft in ihrer Gemeinde sprechen, in der Erhebung 2005 höher liegt als in früheren Jahren. Insgesamt gilt, dass mit steigender Gemeindegrösse auch die Polarisierung der Parteienlandschaft stärker zunimmt.

Abbildung 25
Anteil Gemeinden in denen die Polarisierung der Parteienlandschaft in den letzten Jahren zugenommen hat ^a



^a Erhebung 1994: N = 1253; 1998: N = 1650; 2005: N = 1260, inkl. "weiss nicht" und nur eine Partei.

In der Befragung im Jahr 2005 konnte die Existenz von knapp 5'000 lokalpolitischen Gruppierungen ausgemacht werden. Eine Schätzung, wie viele lokalpolitische Gruppierungen es in der Schweiz gibt, ist allerdings alles andere als einfach. Da sich an der Befragung im Jahr 2005 knapp 80 Prozent der Gemeinden beteiligt haben, ist auf den ersten Blick davon auszugehen, dass die Gesamtzahl noch etwas höher liegen dürfte. Die fehlenden Gemeinden sind im Durchschnitt jedoch etwas kleiner, sodass die Gesamtzahl nicht so einfach hochgerechnet werden kann. Kommt dazu, dass es sich auch bei den erfassten Gruppierungen vereinzelt um solche handeln kann, die für mehrere Gemeinden zuständig sind, sodass bereits diese Zahl etwas zu hoch ist. Weiter kann vermutet werden, dass einige Gruppierungen

gen zwar formal existieren, dass sie aber kaum oder überhaupt keine Aktivitäten entfalten und lediglich vorhanden sind, weil einzelne Amtsträger unter diesem Label gewählt wurden. Wägt man diese verschiedenen Möglichkeiten gegeneinander ab, so dürfte die Gesamtzahl ziemlich genau bei den hier erhobenen knapp 5'000 Gruppierungen zu liegen kommen.

Zuverlässigere Ergebnisse liefert der Vergleich des Organisationsgrads der einzelnen Parteien. Mit einem Anteil von etwas mehr als 20 Prozent stellt die FDP die meisten Lokalparteien (vgl. Tabelle 10), gefolgt von SVP, CVP und SP. Bedeutend weniger häufig sind Orts- und Gemeindevereine sowie Wählervereinigungen, welche es aber je auf eine grössere Zahl bringen, als die kleineren auch auf nationaler Ebene organisierten Parteien. Gegenüber 1988 (vgl. Ladner 1991a: 133) konnte vor allem die SVP ihre Position verbessern. Damals lag sie noch auf dem vierten Platz. Am stärksten zurückgegangen ist demgegenüber der Anteil der FDP.

Tabelle 10
Lokalpolitische Gruppierungen

	Prozentanteil	Anzahl
FDP	21.9	1'064
SVP	17.6	858
CVP	16.8	817
SP	16.7	814
Orts- und Gemeindevereine	5.4	262
Andere Parteien	3.7	182
Wählervereinigungen	3.6	175
EVP	3.1	150
Andere politische Gruppierungen	2.7	130
CSP	2.0	98
GPS	1.6	80
LPS	1.4	70
Grün-alternative Gruppierungen	1.4	67
SD/andere Rechtsparteien	0.7	34
Lega	0.6	29
Freiheitspartei	0.3	17
PdA	0.3	15
Total	100.0	4'862

^a Erhebung 2005.

Für ein verlässliches Bild der Entwicklungstendenzen in den letzten Jahren hat man sich auf diejenigen Gemeinden zu beschränken, die sowohl 1988 wie auch 2005 an der Befragung teilgenommen haben (vgl. Tabelle 11). Die Zahlen bestätigen die Mobilisierungsschwierigkeiten der Parteien in den letzten Jahren. Von den Bundesratsparteien konnte nur die SVP, der es gelungen ist, in der Zentral- und Westschweiz Fuss zu fassen, die Zahl ihrer Lokalsektionen erhöhen. Von den kleineren, auf nationaler Ebene vertretenen Parteien weist einzig die EVP eine grössere Zahl an Lokalsektionen aus. Grösser

geworden sind auch die in der Tabelle nicht ersichtlichen Zahlen für die Orts- und Gemeindevereine sowie für die Wählervereinigungen.¹⁵

Tabelle 11
Veränderung der Zahl der organisierten Gruppierungen

	1988 Anzahl	2005 Anzahl	Differenz	Veränderung in Prozent
FDP	995	892	-103	-10.4
CVP	751	663	-88	-11.7
SVP	643	726	83	12.9
SP	786	688	-98	-12.5
GPS ¹⁶	121	66	-55	-45.5
EVP	111	133	22	19.8
LPS	86	56	-30	-34.9
CSP	151	78	-73	-48.3

^a Erhebungen 1988 und 2005. Nur Gemeinden, die an beiden Befragungen mitgemacht haben.

3.5 Politische Zusammensetzung der kommunalen Exekutiven

Dem Gemeinderat (Exekutive) kommt in der Lokalpolitik eine besondere Bedeutung zu. Entsprechend bedeutungsvoll ist auch die *Parteizugehörigkeit der Gemeinderäte*. Zwar kann argumentiert werden, dass lokale Politik, anderes als die Politik auf den höheren

¹⁵ Über jeweils alle erfassten Gemeinden gesehen ist die Zahl der Wählervereinigungen zwischen 1988 und 2005 von 148 auf 175 und diejenige der Orts- und Gemeindevereine von 82 auf 262 angestiegen.

¹⁶ Trotz den Wahlgewinnen vermochten die Grünen ihren Organisationsgrad bis zum Erhebungszeitpunkt offenbar nicht zu steigern. Von grossem Interesse in einer nächsten Untersuchung wird sein, ob es der Partei seither gelungen ist, ihre anhaltenden Wahlerfolge durch zusätzliche Lokalparteien abzusichern.

politischen Ebenen, viel stärker einer Sachlogik folgt, und dass parteipolitische Erwägungen sowie ideologische Orientierungen von geringer Bedeutung sind. Dennoch ist die Vertretung der Parteien in den Exekutiven ein Zeichen dafür, wie stark sie in den Gemeinden verankert sind und welche politischen Strömungen die lokale Politik dominieren.

Auch die Ermittlung der Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder ist kein leichtes Unterfangen. Zum einen gibt es in der Schweiz mit Ausnahme der grösseren Städten keine entsprechenden öffentliche Statistiken, auf die man sich abstützen könnte, und zum andern – und das wiegt noch schwerer – lässt sich die Parteizugehörigkeit eines Exekutivmitglieds gar nicht immer ermitteln, weil gewisse Lokalparteien gar keine Mitglieder haben (vgl. Geser et al. 1994: 141) oder weil die Parteizugehörigkeit einer Kandidatin oder eines Kandidaten bei den Wahlen gar kein Thema oder lediglich ein zusätzliches Attribut ohne grosse Bedeutung war.

Bei der ersten gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung im Jahr 1988 konnte – angesichts der Kleinheit der Schweizer Gemeinden etwas überraschend – festgestellt werden, dass sich die Sitze der lokalen Exekutiven fest in den Händen der vier Bundesratsparteien, insbesondere aber von FDP, CVP und SVP, befanden. Die Erhebung zeigte, dass gegen drei Viertel der kommunalen Exekutivsitze von Vertretern der vier grossen Parteien gehalten wurden (vgl. Ladner 1991a: 218). Mehr als 15 Jahre später stellt sich nun die Frage, ob die vier Bundesratsparteien ihre Stellung halten oder gar ausbauen konnten und wie weit sich die Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse zugunsten von SVP und SP auch in den kommunalen Exekutiven bemerkbar gemacht haben?

Nach Aussagen der Gemeindeschreiber sind per 1.1.2005 nur noch etwas weniger als 60 Prozent der Exekutivsitze in den Händen der vier Bundesratsparteien (vgl. Tabelle 12). Stärkste Bundesratspartei bleibt die FDP mit knapp 20 Prozent der Sitze, gefolgt von CVP und SVP mit rund 15 Prozent und der SP mit knapp 10 Prozent). Die insgesamt stärkste Partei in den Gemeindeexekutiven bilden aber mit rund 30 Prozent der Sitze die „Parteilosen“. Jeweils rund 5 Prozent

der Sitze werden von Mitgliedern von anderen Parteien respektive von gemeindespezifischen Gruppierungen eingenommen.

Tabelle 12
Vertretung der Parteien in den kantonalen Exekutiven ^a

	Anzahl	Prozentanteil
FDP	2'010	19.5
CVP	1'584	15.4
SVP	1'488	14.4
SP	968	9.4
Andere Parteien	515	5.0
Unabhängige Gruppierungen	502	4.9
Parteilose	3'235	31.4
Anzahl berücksichtigte Sitze	10'302	100.0
Anzahl berücksichtigte Gemeinden ^a	1'735	

^a Erhebung 2005. Berücksichtigt wurden alle antwortenden Gemeinden, die vollständige Angaben zur Zusammensetzung der Exekutive in ihrer Gemeinde gemacht haben.

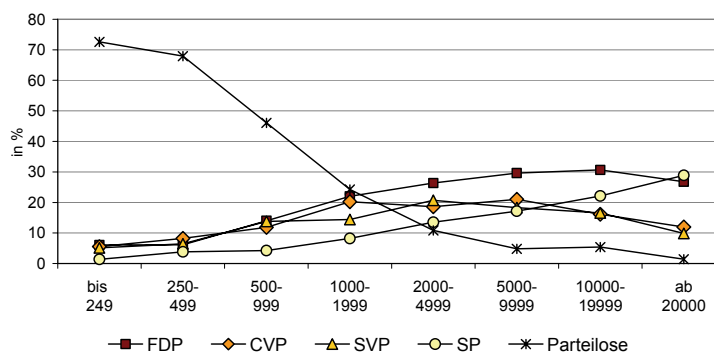
Die Bedeutung der Parteipolitik und somit auch die Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder sind abhängig von der Gemeindegrösse. In kleinen Gemeinden gibt es zum Teil überhaupt keine organisierten Lokalparteien und entsprechend ist es ebenfalls weniger wahrscheinlich, dass ein Gemeinderat einer Partei angehört. Auch die Stärke der einzelnen Parteien steht in einem Zusammenhang mit der Grösse der Gemeinde. Die SVP war ursprünglich vor allem in den kleinen, ländlichen Gemeinden vertreten, während sich die SP auf die stärker industrialisierten grösseren Gemeinden und Städten konzentriert.

Abbildung 26 zeigt, wie der Anteil der Parteilosen mit zunehmender Gemeindegrösse stark zurückgeht. In den Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern werden noch gegen 70 Prozent der Sitze von Parteilosen gehalten, während ab einer Gemeindegrösse von 2'000 Einwohnern dieser Anteil unter 10 Prozent zu sinken beginnt. Hinsichtlich der Stärke der verschiedenen Parteien zeigt sich, wie die SP

mit zunehmender Gemeindegrösse an Bedeutung gewinnt und in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern zur sitzanteilmässig stärksten Partei wird. In den Gemeinden zwischen 2'000 und 20'000 Einwohner wird die Spitzenposition demgegenüber von der FDP gehalten. FDP, CVP und SVP ist gemein, dass sie ihre besten Ergebnisse in Gemeinden mittlerer Grösse erzielen.

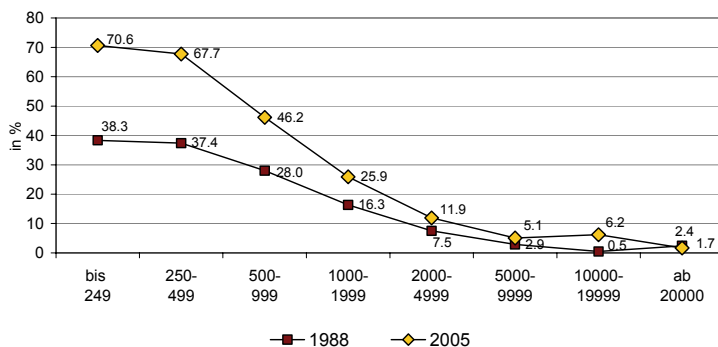
Der Vergleich mit den Ergebnissen aus dem Jahre 1988 verdeutlicht, in welchem Masse die parteilosen Exekutivmitglieder in den letzten Jahren zugenommen haben. Ihr durchschnittlicher Sitzanteil liegt mit Ausnahme der Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern im Jahr 2005 höher als früher (vgl. Abbildung 27). Besonders gross ist der Zuwachs der Parteilosen in Gemeinden mit weniger als 2'000 Einwohnern. Fällt die Einwohnerzahl unter 1'000 Einwohner so könnte man etwas überspitzt formuliert sogar von einem Exodus der Parteien in der lokalen Politik sprechen.

Abbildung 26
Prozentanteil der Sitze von Bundesratsparteien und Parteilose nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2005. Berücksichtigte Gemeinden: 1'733, berücksichtigte Sitze: 10'290.

Abbildung 27
Durchschnittlicher Anteil Parteilose nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 1988: N = 1995, Erhebung 2005: N = 1733.

Für eine möglichst genaue Beschreibung der aktuellen politischen Verhältnisse in den Gemeinden drängt es sich auf, so viele Gemeinden wie möglich zu berücksichtigen. Durch die hohe Rücklaufquote der Befragung von gegen 80 Prozent der Gemeinden sind die besten Voraussetzungen für aussagekräftige Ergebnisse gegeben. Möchte man hingegen die Wählerstimmenverschiebungen genauer untersuchen, so ist es sinnvoll, sich auf diejenigen Gemeinden zu beschränken, die an den verschiedenen Erhebungen teilgenommen haben. Damit reduziert sich die Zahl der Gemeinden und damit auch die Zahl der Sitze, die berücksichtigt werden können, und die grösseren Gemeinden fallen etwas stärker ins Gewicht, weil sie sich häufiger an allen vier Befragungen beteiligt haben als die ganz kleinen Gemeinden.¹⁷

¹⁷ Die durchschnittliche Einwohnerzahl aller im Hinblick auf die Zusammensetzung ihrer Exekutiven untersuchten Gemeinden im Jahr 2005 beträgt 3'130. Betrachtet man diejenigen Gemeinden, die an allen vier Befragungen teilgenommen haben, so steigt die durchschnittliche Einwohnerzahl auf 3'600 an.

Die über den gesamten Untersuchungsraum vergleichbaren Zahlen bestätigen die Zunahme der Parteilosen und die Verluste der Bundesratsparteien (vgl. Tabelle 13). Sämtliche Bundesratsparteien halten 2005 einen geringeren Anteil der Exekutivsitze in den Gemeinden als 1988, wobei der Rückgang bei der CVP am stärksten ausgefallen ist. Stark zugelegt haben die Parteilosen sowie die Kategorie „Andere Parteien“.¹⁸

Tabelle 13
Veränderung der Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen ^a

	1988	1994	1998	2005
FDP	23.4	22.6	23.0	21.7
CVP	25.8	23.7	20.5	17.6
SVP	18.9	17.7	18.1	16.8
SP	13.0	12.4	11.2	10.5
Andere	5.5	8.2	10.7	11.1
Parteilose	13.3	15.5	16.5	22.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
N	4'952	4'949	4'934	4'749

^a Erhebungen 1988, 1994, 1998, 2005. Alle Gemeinden, die an allen vier Befragungen teilgenommen haben.

Hinsichtlich der Bedeutung der Parteien und der Verbreitung der Parteilosen gibt es in den Kantonen beachtliche Unterschiede, die in Tabelle 14 zusammengefasst sind. „Hochburgen“ der Parteilosen sind die Kantone VD, GR, BL, UR, FR, SH, AG, TG und AR, in denen die Parteilosen mehr als 40 Prozent der Sitze halten. Mit Ausnahme von FR und UR handelt es sich hier vorwiegend um nicht dominant katholische Kantone. Besonders tief ist der Anteil der Par-

¹⁸ Zu denselben Ergebnissen kommt man auch, wenn man die Prozentwerte für die einzelnen Erhebungen vergleicht. Die Zahlen liegen dann allerdings, wie wir bereits für das Jahr 2005 gesehen haben, bei den Parteien etwas tiefer und bei den Parteilosen deutlich höher.

teilosen in den Kantonen LU, OW, NW, ZG, SO, BS und TI. Mit Ausnahme des Sonderfalls BS handelt es sich hier um Kulturkampf-kantone, in denen die Zugehörigkeit zu CVP oder FDP traditionell von grosser Bedeutung war. Was die Stärke der einzelnen Parteien anbelangt, so zeigen sich die auch von kantonalen und nationalen Wahlen her bekannten Muster.

Tabelle 14
Durchschnittliche Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen nach
Kantonen ^a

	FDP	CVP	SVP	SP	PLO	N
ZH	23.7	4.3	30.7	7.5	26.2	125
BE	9.3	0.1	34.8	13.8	31.6	270
LU	33.2	56.0	3.2	1.4	4.2	74
UR	17.6	25.3	5.5	4.4	47.3	13
SZ	20.8	23.8	14.7	6.6	31.4	25
OW	28.9	41.2	12.3	5.7	7.1	6
NW	39.3	53.6	1.8	0.0	1.8	8
GL	19.7	8.5	22.5	6.8	39.9	18
ZG	34.9	30.9	13.4	10.9	0.0	10
FR	12.2	16.8	3.5	7.1	46.5	94
SO	41.0	25.3	3.7	15.7	8.7	88
BS	7.1	0.0	0.0	14.3	0.0	2
BL	15.6	8.6	8.6	11.5	50.6	63
SH	13.6	1.7	29.8	6.9	45.1	28
AR	29.4	1.1	13.3	4.4	42.7	13
AI	0.0	8.6	5.0	0.0	30.0	4
SG	30.1	37.5	9.0	6.6	15.1	63
GR	7.8	12.0	10.5	2.0	66.4	110
AG	17.7	12.3	18.1	5.3	43.1	173
TG	14.8	11.1	21.6	3.8	43.7	55
TI	36.2	26.8	0.2	12.4	5.5	127
VD	8.2	0.0	1.6	4.5	80.0	145
VS	14.2	36.6	0.7	5.6	16.1	96
NE	19.4	0.0	0.5	23.6	22.5	40
GE	18.5	14.8	0.0	4.4	24.7	27
JU	12.7	22.0	0.6	10.5	37.9	56
Total	18.6	15.1	13.4	8.4	34.7	1'733

^a Erhebung 2005.

3.6 Die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven

Frauen sind in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden nach wie vor stark untervertreten. Nicht einmal jedes vierte Exekutivamt auf lokaler Ebene wird von einer Frau ausgeübt (vgl. Tabelle 15). Von den hochgerechnet rund 16'200 Gemeinde- oder Stadtratssitzen werden zur Zeit nur 3'600 von Frauen eingenommen. Der Blick auf die Entwicklung in den letzten 17 Jahren macht demgegenüber deutlich, dass der Anteil der Frauen kontinuierlich angestiegen ist. Im Jahr 2005 sind mindestens dreimal mehr Frauen in den Exekutiven vertreten als zum Zeitpunkt der ersten Erhebung. In den letzten sieben Jahren sind hochgerechnet rund 300 Frauensitze neu dazu gekommen. Markant zurückgegangen ist auch der Anteil der Exekutiven ohne Frauen. Lag dieser 1988 noch bei über 60 Prozent so beträgt er heute weniger als 20 Prozent.

Tabelle 15
Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven ^a

	1988	1994	1998	2005
Anzahl Sitze	14'582	12'354	14'445	12'744
Anzahl Frauen	1'077	1'684	2'786	2'789
Anteil Frauen (%)	7.4	13.6	19.3	21.9
Anteil Exekutiven ohne Frauen (%)	62.3	38.9	26.0	19.6
Anzahl untersuchte Exekutiven (N)	2'421	2'069	2'456	2'176

^a Erhebungen 1988, 1994, 1998, 2005.

Zwischen der Grösse einer Gemeinde und der Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven gibt es einen ganz leichten Zusammenhang. Der Anteil Frauen an der Gesamtzahl der Sitze steigt von 20.8 Prozent in den Kleinstgemeinden auf 25.9 Prozent in den Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern (Tabelle 16). Ursächlich dafür können eine ganze Reihe von Gründen sein (vgl. dazu auch

Meuli/Ladner 2000: 14 ff.): In grösseren Gemeinden sind die Exekutiven – mit Ausnahme der ganz grossen Gemeinden – in der Regel grösser, sodass ein einzelner Sitz weniger „ins Gewicht“ fällt. Weiter werden teilweise in grösseren Gemeinden die Exekutiven nach dem Proporzwahlverfahren gewählt, welches denjenigen Parteien – die versuchen, Frauen für die Exekutiven zu portieren – grössere Möglichkeiten gibt, ihre Kandidatinnen wählen zu lassen. Und schliesslich ist – wie wir gesehen haben – der Sitzanteil der Linken in den grösseren Gemeinden grösser, was sich positiv auf die Vertretung der Frauen auswirkt.

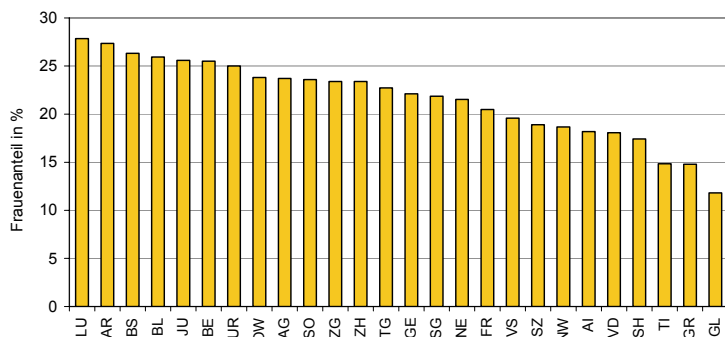
Tabelle 16
Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Gemeindegrösse ^a

	Anteil Frauen (%)	Sitze Total	Sitze Frauen	Anzahl Gemeinden
bis 249	20.8	1'490	310	320
250-499	22.0	1'733	382	330
500-999	21.3	2'408	513	434
1'000-1'999	21.6	2'647	572	428
2'000-4'999	22.0	2'741	604	417
5'000-9'999	22.5	1'055	237	151
10'000-19'999	25.4	493	125	66
ab 20'000	25.9	170	44	28
Total	21.9	12'737	2'787	2'174

^a Erhebung 2005.

Die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Vertretung der Frauen in den Exekutiven sind teilweise beträchtlich (vgl. Abbildung 28). In den Kantonen LU, AR, BS, BL, BE und JU ist mindestens jedes vierte Mitglied im Gemeinderat weiblichen Geschlechts. Einen Frauenanteil von weniger als 15 Prozent weisen demgegenüber die Kantone TI, GL und GR auf.

Abbildung 28
Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Kantonen ^a



^a Erhebung 2005.

Die Untersuchung 2005 bestätigt grossmehrheitlich die immer wieder gemachte Feststellung, dass es den grünen und linken Parteien besser gelingt, Frauen in die politischen Ämter zu bringen (vgl. Tabelle 17). Der Frauenanteil bei SP, GPS, PdA und grün-alternativen Gruppierungen liegt höher als bei den bürgerlichen Parteien respektive bei den Parteien auf der rechten Seite des politischen Spektrum. Einzige Ausnahme bildet – allerdings bei einer geringen Gesamtzahl an Sitzen – die EDU. Weiter fällt auf, dass der Frauenanteil auch bei den gemeindespezifischen Gruppierungen wie „Orts- und Gemeindevereine“ und „grün-alternativen Gruppierungen“ sowie bei den „Parteilosen“ grösser ist als bei den – vor allem in kleinen Gemeinden die Lokalpolitik dominierenden – bürgerlichen Bundesratsparteien. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Frauen die grossen traditionellen Parteien aus dem bürgerlichen Lager als wenig attraktiv erachten. Eine andere mögliche Erklärung wäre demgegenüber, dass vor allem die Wählerinnen und Wähler aus dem bürgerlichen Lager den Frauen nach wie vor ihre Unterstützung verweigern.

Der Vergleich mit dem Jahr 1988 zeigt, dass die Rangliste der grössten Frauenanteile über die Jahre hinweg stabil geblieben ist. Damals hatte die SP mit 12.2 Prozent den grössten und die SVP mit 6.8 Prozent den kleinsten Frauenanteil. Dazwischen lagen CVP mit 7.3 und FDP mit 8.8 Prozent.

Tabelle 17
Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Parteilugehörigkeit ^a

	Anteil Frauen	Erfasste Sitze
FDP	20.0	2'010
CVP	18.4	1'584
SVP	16.7	1'487
SP	28.0	968
CSP	19.7	152
EVP	23.8	42
EDU	37.5	16
LPS	21.3	89
GPS	30.8	26
PDA	40.0	5
SD	0.0	2
FPS	25.0	4
LEGA	13.3	15
Andere Parteien	23.2	164
Orts- und Gemeindevereinigung	27.0	148
Wählergruppierungen	24.0	246
Grün-alternative Gruppierungen	29.4	17
Andere Gruppierungen	26.4	91
Parteilose	22.4	3'231
Total	21.2	10'297

^a Erhebung 2005.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Gemeindeschreiberbefragung 2005 erlaubt es nicht nur, ein aktuelles Bild der politischen Organisation und zentraler Aspekte der lokalen Politik zu zeichnen, sondern ermöglicht durch die Verknüpfung mit früheren Erhebungen auch einen Einblick in allfällige Veränderungen seit Ende der 1980er Jahre.

Der Blick auf die politische Organisation der Gemeinden zeigt, dass die Gemeindeversammlung weiterhin in erster Linie in der Deutschschweiz verbreitet ist. Nach wie vor hat nur jede zweite Gemeinde mit zwischen 10'000 und 20'000 Einwohnern ein Gemeindeparlament. Bei den Gemeinden mit zwischen 5'000 und 10'000 Einwohnern sind es noch zehn Prozent während in den kleineren Gemeinden, zumindest in der Deutschschweiz, praktisch keine Gemeindeparlamente existieren. In den letzten Jahren lässt sich auch keinen Trend zu mehr Gemeindeparlamenten ausmachen.

Was die kommunalen Exekutiven anbelangt, so bestätigt sich eine Entwicklung, die sich schon Ende der 1990er Jahre abzeichnete. Die Exekutiven werden kleiner. Ursächlich dafür sind einerseits Versuche, die Effizienz der Exekutivarbeit zu steigern, und andererseits erhoffte finanzielle Einsparungen. Anfangs 2005 liegt die durchschnittliche Exekutivgrösse der Schweizer Gemeinden knapp unter sechs Sitzen. Ebenfalls weitergeführt werden Bestrebungen, Kompetenzen Richtung Exekutiven und Verwaltung zu verlagern.

Keine klare Entwicklung zeigt sich was das Wahlverfahren für die Gemeindeexekutiven anbelangt. Der Trend zum historisch jüngeren Proporzwahlverfahren scheint zu einem Stillstand gekommen zu sein. Nach wie vor werden die Exekutiven in weniger als 30 Prozent der Gemeinden und nur in ein paar wenigen Kantonen nach dem Proporzwahlverfahren gewählt.

Ebenfalls keine Anzeichen lassen sich für eine Professionalisierung der Gemeindeexekutiven finden. Zwar wurden die Entschädigungen

für die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte in vielen Gemeinden erhöht, es gibt aber nach wie vor nur ganz wenige vollamtliche Gemeindeexekutivmitglieder. Häufiger sind teilzeitige Pensen.

Das Schulwesen stellt den grössten Anteil an Personen, die auf kommunaler Ebene im öffentlichen Sektor angestellt sind, gefolgt von der Kernverwaltung und den öffentlich-rechtlichen Anstalten und Organisationen. In etwa 45 Prozent der Gemeinden hat der Bestand der im öffentlichen Sektor angestellten Personen zugenommen und in praktisch ebenso vielen hat sich der Bestand nicht verändert. Insgesamt kann also nicht davon ausgegangen werden, dass der öffentliche Sektor auf kommunaler Ebene – was die Zahl der Beschäftigten anbelangt – kleiner geworden ist.

Was das politisch-administrative System auf kommunaler Ebene anbelangt, so sind die Gemeinden, zumindest in ihrer Gesamtheit, nicht von grossen Veränderungen gekennzeichnet. Der Eindruck der Stabilität rührt unter anderen aber auch daher, dass für die zahlreichen Kleinstgemeinden der Gestaltungsspielraum relativ beschränkt ist. Tatsächlich ist in einigen grösseren Gemeinden vor allem im Zusammenhang mit den NPM-Reformen einiges in Bewegung geraten (vgl. Ladner 2005b). Zwischen den politischen Systemen der Gemeinden dominieren nach wie vor grosse Unterschiede. Ein bestimmtes Modell, auf das die Gemeinden hin konvergieren, ist nicht auszumachen.

Die lokale Politik ist – wiederum über alle Gemeinden gesehen – relativ konfliktarm, wobei es in grösseren Gemeinden etwas häufiger zu Konflikten kommt. Fragt man nach einzelnen Themenbereichen, in denen es zu Konflikten kommen kann, zeigen sich eigentliche Konfliktkonjunkturen. Während es in den 1990er Jahren vor allem in den Bereichen Umwelt, Bau, Verkehr und Energie zu politischen Auseinandersetzungen kam, sind es nach der Jahrtausendwende die Bereiche Finanzen und Steuern sowie Soziales.

Interessanterweise ist die Beteiligung an lokalen Wahlen – zumindest in den kleineren Gemeinden – in der Schweiz höher als die Beteiligung an Wahlen auf den höheren politischen Ebenen, was auf die Bedeutung der Politik in den Gemeinden hinweist. Von Interesse ist natürlich die Frage, wie weit die Grösse einer Gemeinde einen Einfluss auf die politische Partizipation und damit allenfalls auch auf die Qualität der Demokratie hat. Die Beteiligung an lokalen Wahlen ist in kleinen Gemeinden leicht höher. Es kann allerdings gezeigt werden, dass hierfür weniger die Gemeindegrösse, sondern andere kontextuelle Merkmale der Gemeinden und charakteristische Merkmale der Einwohnerschaft, die in kleineren Gemeinden eine andere Struktur aufweist, ursächlich sind (vgl. Ladner/Bühlmann 2007).

Einen deutlichen Zusammenhang mit der Gemeindegrösse zeigt sich bei der Teilnahme an Gemeindeversammlungen. Mit zunehmender Gemeindegrösse geht die Beteiligung stark zurück. Zudem liegen die Beteiligungswerte generell tiefer als noch vor rund 15 Jahren.

Ein wichtiger politischer Akteur in der lokalen Politik sind in der Mehrheit der Gemeinden die Lokalparteien. Ihre Verbreitung ist allerdings in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Vor allem in den kleinen Gemeinden sind zahlreiche Lokalparteien von der politischen Bühne verschwunden. Der durch die Parteien mitgeprägten Lokalpolitik in den grösseren Gemeinden steht zusehends eine Lokalpolitik ohne Parteien in den kleinen Gemeinden gegenüber.

Stark zugenommen hat auch die Zahl der parteilosen Exekutivmitglieder. Zumindest was den Organisationsgrad anbelangt, vermochte vor allem die SVP ihre Stellung in den Gemeinden auszubauen. Die SP hält demgegenüber die Spitzenstellung was den Anteil der Exekutivmitglieder in der grössten Gemeindegrössenkategorie anbelangt.

Deutlich zugenommen seit 1988 hat schliesslich der Anteil der Frauen in den kommunalen Exekutiven. Zum Erhebungszeitpunkt 2005 lag er etwas über 20 Prozent und damit rund dreimal höher als Ende

der 1980er Jahre. Allerdings hat sich die Zunahme in jüngerer Zeit eher wieder etwas abgeschwächt und der Frauenanteil in den lokalen Exekutiven liegt auch nicht höher als die vergleichbaren Anteile auf höherer politischer Ebene, sodass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Frauen „von unten her“ in die Politik drängen.

Ähnlich wie bei den lokalpolitischen Systemen ist auch bei der Lokalpolitik der Wandel nicht spektakulär. Es zeigen sich hier aber stärker Entwicklungstendenzen, die nachhaltige Auswirkungen haben könnten. Die abnehmende Bedeutung der Lokalparteien in den kleineren Gemeinden dürfte zu einer „Entwurzelung“ der Parteien und letztlich zu einer zunehmenden Volatilität im schweizerischen Parteiensystem führen.

Literatur

- Ballendowitsch, Jens (2003). Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes der Schweiz. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Working papers Nr. 68.
- Ballmer-Cao, Th. Huyen (1994). Postface. Femmes et politiques: quelques questions pour la science politique suisse. In: Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft. Frauen und Politik. Bern.
- Bochsler, Daniel, Christophe Koller, Pascal Sciarini, Sylvie Traimond und Ivar Trippolini (2004). Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Bern: Haupt.
- Geser, Hans, Andreas Ladner, Roland Schaller und Th. Huyen Ballmer-Cao (1994). Die Schweizer Lokalparteien. Zürich: Seismo.
- Geser, Hans, François Höpflinger, Andreas Ladner und Urs Meuli (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 der Schweiz". Zürich: Soziologisches Institut.
- Geser, Hans, Andreas Ladner, Urs Meuli und Roland Schaller (2003). Schweizer Lokalparteien im Wandel. Erste Ergebnisse einer Befragung der Präsidentinnen und Präsidenten der Schweizer Lokalparteien 2002/2003. Zürich: Soziologisches Institut.
- Ladner, Andreas (1991a). Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich: Seismo.

- Ladner, Andreas (1991b). Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 31/1991. Bern: Paul Haupt.
- Ladner, Andreas (1996). Majorz oder Proporz - Die Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die politische Partizipation. Eine vergleichende Studie am Beispiel der Gemeinden im Kanton Bern. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2(4). S. 135-156.
- Ladner, Andreas and Henry Milner (1999). Do Voters Turn out more under Proportional than Majoritarian Systems? The Evidence from Swiss Communal Elections. In *Electoral Studies* 18, 235-250.
- Ladner, Andreas, Daniel Arn, Ueli Friederich, Reto Steiner und Jürg Wichtermann (2000). Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- Ladner, Andreas und Reto Steiner (2003). Die Schweizer Gemeinden im Wandel. Konvergenz oder Divergenz? in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 9(1), 233-259.
- Ladner, Andreas (2005a). "Laymen and executives in Swiss local government", in: Berg, Rikke and Nirmala Rao (eds.) (2005): *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Ladner, Andreas (2005b). "NPM und die Gemeinden", in: Lienhard, Andreas, Adrian Ritz, Reto Steiner und Andreas Ladner, Andreas (Hrsg.). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, Bern/Stuttgart/Wien 2005.

- Ladner, Andreas, Michael Cemerin, Adrian Ritz, Fritz Sager (2007). Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB. KPM-Schriftenreihe Nr. 18, KPM-Verlag, Bern.
- Ladner, Andreas und Marc Bühlmann (2007). Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der Demokratie in den Gemeinden. Zürich/Chur: Rüegger
- Linder, Wolf und Marina Delgrande (1995). Les institutions de la démocratie directe. UNIVOX Jahresbericht. Zürich: GfS-Forschungsinstitut. Bern: Universität Bern.
- Longchamp, Claude (1994). Unterstützung von Bundesrat und Verwaltung. Wandlungen im Verhältnis von Bürgerschaft und Regierung in der Mitte der 90er Jahre als eine Herausforderung an eine offene Staatstätigkeit. Zürich GfS-Forschungsinstitut und Bern: Bundeskanzlei und EJPD.
- Meuli, Urs und Andreas Ladner (2000). Frauen in den Gemeindeexekutiven 1988 bis 1998. Kleine Zürcher Gemeindestudien. Nr. 5. Zürich: Soziologisches Institut.
- Steiner, Reto (2002). Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Haupt: Bern, Stuttgart, Wien.
- Steiner, Reto, Andreas Ladner, Andreas Lienhard, Lukas Rieder Lukas und Loriane Mérillat (2006). Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS), KPM-Schriftenreihe Nr. 8, KPM-Verlag, Bern.

Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus - Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieus, novembre 1996
162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	CALDERON Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996
164	KNUSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de Pellaton-Leresche Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997

N°	Auteurs, titres, date
173	GERMANN Raimund E. Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997
174	KNOEPFEL Peter Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
175	CLIVAZ Christophe Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
176	LAUTNER Marion Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
178	KNOEPFEL Peter Natural Resource Quotas and Contracts - A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
180	FARINE Anouk Transparence de l'information officielle - impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
181	ISENI Bashkim Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
182	WIDMER Conrad Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b -- 18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
183	EHRENSPERGER Marc Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform - eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
184	REICHEN Pascal Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
185	SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
186	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000

	Auteurs, titres, date
187	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000
188	GENOUD Christophe La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
189	KNOEPFEL Peter Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
190	KNOEPFEL Peter Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
191	FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence - "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000
192	EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
193	MAUCH Corine Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
194	HAGMANN Tobias Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
196	GENOUD Christophe Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
197a	RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz - Eine Auslegeordnung (deutsche Version), octobre 2001
197b	RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
197c	RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
198	CHAPPELET Jean-Loup Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001
199	SIMON Ansgar Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002
200	BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002

N°	Auteurs, titres, date
201	KNOEPFEL Peter Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002
202a	FROSSARD Stanislas Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003
202b	FROSSARD Stanislas Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
202c	FROSSARD Stanislas Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003
203	EMERY Yves, HURLIMANN Boris Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
204	SAVARY Jérôme Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
205	HUGENTOBLE Alfred Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, février 2003
206	FAVRE David Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003
207	GUALTIEROTTI Antoine F. Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nauseam repetita?, mars 2003
208	EFIONAYI-MADER Denise, CHIMIENTI Milena, CATTACIN Sandro Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
209	HAUSERMANN Sijja Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003
210	STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003
211	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre 2003
212	HAUSERMANN, Sijja, Antonello SPAGNOLO Le rôle des énoncés évaluatifs dans la politique de lutte contre le chômage, avril 2004

N°	Auteurs, titres, date
213	MARIETHOZ Marc, SAVARY Jérôme Des droits sur l'air? Une analyse de la gestion de l'air en Suisse sous l'angle de l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles, août 2004
214	BATORI Frédéric EVM et l'institutionnalisation du partenariat entre l'école et les parents: quelles conséquences sur l'orientation des élèves? août 2004
215	GERBER Jean-David La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage. Le cas du parc naturel régional de Chartreuse, août 2004
216	HONEGGER Edith Die Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, août 2004
217	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, BEUTLER Toni Comparatif 2003 des finances cantonales et communales, septembre 2004

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.

