

4 DIE BEZIEHUNGEN DER GEMEINDE ZUR KANTONALEN EBENE

(Hans Geser)

4.1 BEURTEILUNGEN DER AKTUELLEN GEMEINDEAUTONOMIE

In einem komplexen Staatswesen wie der Schweiz nimmt auch der Begriff "Gemeindeautonomie" eine äusserst fazettenreiche Bedeutung an.

Bei einer empirischen Erfassung dieses Konzepts stösst man vor allem auf die Schwierigkeit,

- 1) dass sich in verschiedenen Vollzugsbereichen (Bauwesen, Fürsorge, Schulwesen u.a.) relativ unabhängig voneinander sehr unterschiedliche Verhältnisse ausbilden und Entwicklungen vollziehen können;
- 2) dass innerhalb jedes Vollzugsbereichs wiederum verschiedene Ebenen des Entscheidens und Handelns (Rechtssetzung, Finanzierung, Organisation, operative Vollzugsarbeit etc.) unterschieden werden müssen;
- 3) dass es mehrere suprakommunale Akteure (Zweckverbände, Bezirk, Kanton, Bund, nationale Regiebetriebe wie PTT, SBB u.a.) bestehen, denen gegenüber sich die Gemeinden in einer Beziehung der Abhängigkeit vs. Unabhängigkeit befinden.

Eine Möglichkeit, sich den Forschungsaufwand zu vereinfachen, besteht für den Soziologen in dieser Situation darin, sich auf die Beurteilungen zu verlassen, wie sie von kenntnisreichen und im kommunalen Aktionsfeld zentral engagierten Personen (in unserem Falle: den Gemeindeschreibern) selber vorgenommen werden.

Natürlich wird es sich bei derartigen Einschätzungen um das Ergebnis höchst komplexer (und dementsprechend auch stark individuell bestimmten) kognitiver Wahrnehmungs- und Bewertungsprozesse handeln, die überdies erheblich davon abhängen, welche Vergleichskriterien von den Beurteilern angewendet werden.

Konkreter gesagt: Wenn ein Schreiber seine Gemeinde als "sehr wenig autonom" bezeichnet, weiss man nicht

- a) an welche Vollzugsbereiche und Handlungsebenen er/sie dabei vorrangig denkt;
- b) ob Vergleiche mit früheren Zeitepochen, mit anderen Gemeinden desselben Kantons, mit Gemeinden anderer Kantone oder mit anderen Ländern Europas (bzw. Vergleiche mit idealisierten Soll-Massstäben) für diese - immer relativ zu verstehende - Einschätzung den Ausschlag geben.

Andererseits müssen solche Beurteilungen ungeachtet ihrer empirischen "Richtigkeit" und evaluativen Kriterien durchaus als "soziologische Realitäten sui generis" aufgefasst werden: und zwar umso mehr, je hochrangiger und einflussreicher die Personen sind, von denen sie stammen.

Wenn beispielsweise unter Gemeindepolitikern und -beamten das Gefühl verbreitet ist, die Gemeinden würden immer stärker von der Kantonalverwaltung dominiert, liegt ein realer - z.B. von den Kantonsbehörden ernstzunehmender - Zustand kollektiver Unzufriedenheit vor, der zukünftig den Anlass für allerhand Protesthandlungen oder kollektive Reformbemühungen bilden kann.

Dennoch darf damit gerechnet werden, dass derartige Beurteilungen auf der Basis tatsächlicher politisch-administrativer Entwicklungstendenzen getroffen werden und wenn auch nicht in jedem einzelnen Fall, so doch vielleicht in ihrer durchschnittlichen Gesamtheit als Indikatoren für derartige Realverhältnisse gewertet werden dürfen.

Dies gilt erfahrungsgemäss vor allem dann, wenn nach ganz spezifischen Autonomieaspekten (z.B. innerhalb bestimmter Vollzugsbereichen) gefragt wird, weil dann das Risiko wegfällt, dass verschiedene Informanten ihr Urteil auf völlig unterschiedliche Sektoren öffentlicher Tätigkeit beziehen.

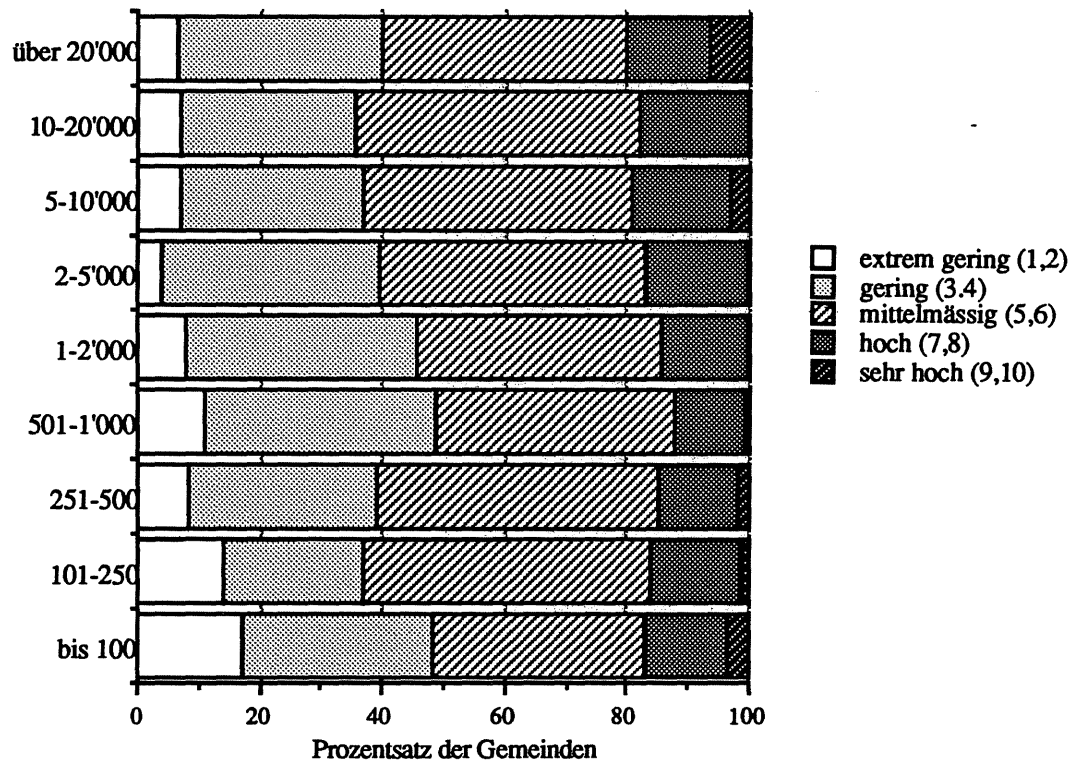
Ungeachtet der Vielfalt verschiedener Autonomieaspekte besitzen die meisten unserer Informanten auch ein sehr generelles Gesamturteil über den aktuellen Grad der Unabhängigkeit ihrer Gemeinde gegenüber dem Kanton.

Dies zeigt sich darin, dass immerhin ca. 88% von ihnen bereit waren, ihre Gemeinde auf einer allgemeinen Autonomieskala (zwischen eins und zehn) einzustufen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die gewählten Skalenwerte zwar über das gesamte verfügbare Kontinuum streuen, sich aber schwerpunktmässig bei niedrigen und mittleren Skalenwerten (bis sechs) konzentrieren. In Gemeinden aller Grössenklassen neigen offensichtlich weniger als 20% der Informanten zur Ansicht, ihre Gemeinde verfüge momentan über eine hohe (oder gar sehr hohe) Autonomie. Kleine Gemeinden unterscheiden sich von grösseren ausschliesslich dadurch, dass sie sich etwas häufiger am äussersten unteren Skalenende positionieren (Figur 4.1). Diese nicht überraschende Regularität wird durch einen weniger leicht erklärbaren Trend kurvilinearer Natur überlagert, der darin sichtbar wird, dass die kommunale

Autonomie bei einer mittleren Gemeindegrösse zwischen 500 und 1'000 Einwohnern) auf ein Minimum sinkt (Figur 4.1).

Figur 4.1: Autonomie der Gemeinde gegenüber dem Kanton: nach Gemeindegrösse*

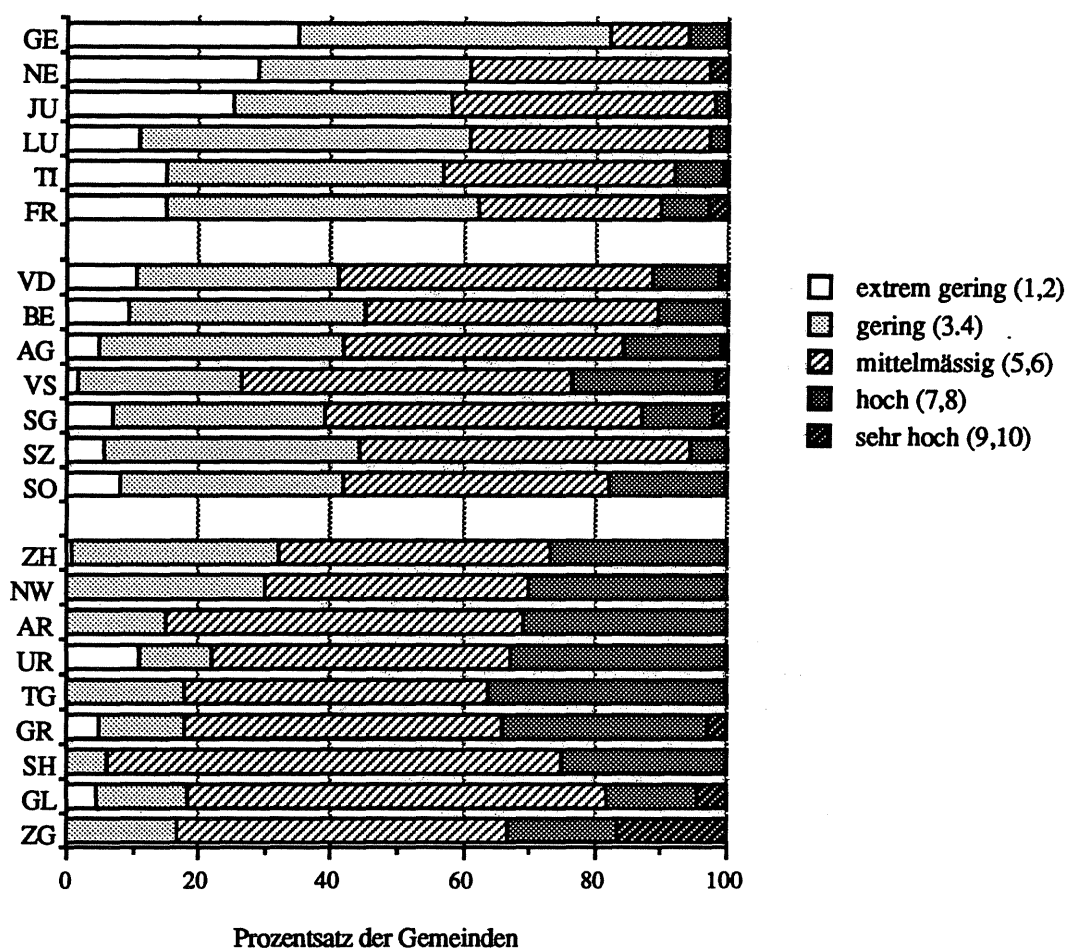


* Einstufung durch den Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 bis 10

Bei einer Aufgliederung nach *Kantonen* zeigt sich erwartungsgemäss, dass die Gemeinden der Westschweizer Kantone - mit Ausnahme des Wallis - eine besonders geringe Autonomie gegenüber der kantonalen Ebene verspüren (Figur 4.2). Ganz besonders gilt dies für den Kanton Genf, wo die Gemeinden - gemäss objektiven Indikatoren der Rechtssetzung und Budgetmittel - bekanntermassen über die geringsten politischen Entscheidungsspielräume verfügen (vgl. Schuler et. al. 1995: passim).

Innerhalb der deutschen Schweiz sind es - mit Ausnahme von Zürich - kleinere und ländliche Kantone, in denen die höchste - wahrgenommene - Gemeindeautonomie besteht. Auffällig ist die deviante Position des Kantons Luzern, der neuerdings sogar die Kantone Waadt, Freiburg und Tessin an Zentralismus übertrifft.

Figur 4.2: Autonomie der Gemeinden gegenüber dem Kanton: nach Kantonen*



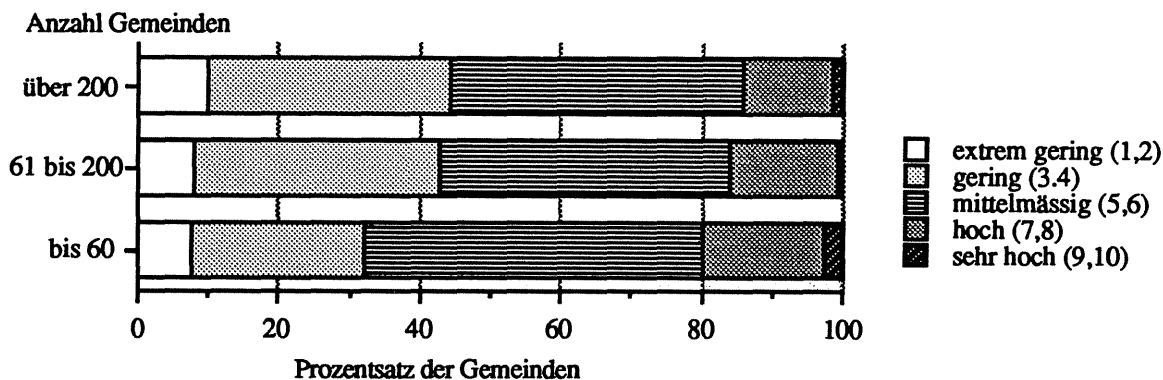
* Einstufung durch den Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 bis 10

Verschiedene zusätzliche Analysen, die hier nicht vorgeführt werden, bestätigen den Eindruck, dass die kommunale Autonomie primär von kontextuellen Faktoren determiniert wird, während gemeindeinterne Merkmale (wie Bevölkerungsgrösse, Wohlstandsniveau und ähnliches), relativ unbedeutend sind.

Vor allem erweist es sich als bedeutsam, ob sich die Gemeinde in einem Kanton mit relativ wenigen oder relativ zahlreichen Gemeinden befindet.

So wird die generelle Autonomie in Kantonen mit geringer Gemeindezahl weitaus am günstigsten beurteilt, während bei einer Zahl von über 200 Gemeinden am häufigsten sehr niedrige (und am seltensten sehr hohe) Skaleneinstufungen erfolgen (Figur 4.3).

Figur 4.3: Autonomie der Gemeinden gegenüber dem Kanton: nach Anzahl Gemeinden im Kanton*



* Einstufung durch die Gemeindeglieder auf einer Skala von 1 bis 10

Verschiedene theoretische Ursachen dieser Regularität sind denkbar:

1. Während bei wenigen Gemeinden ein informeller, je auf den Einzelfall bezogener Umgang zwischen Kantonsbehörden und Gemeinden vorherrschen kann, sehen sich die Kantone mit grosser Gemeindegzahl gezwungen, ihre Beziehungen zu den Gemeinden stark zu formalisieren und zu bürokratisieren.
2. In den gemeindefreieichsten Kantonen (wie z.B. Bern, Waadt, Tessin) sind sehr zahlreiche Kommunen bevölkerungsmässig derart klein, dass sie vielerlei Aufgaben überhaupt nicht selbständig erledigen können. Da sich die kantonale Kompetenzordnung nicht an der Durchschnittsgemeinde, sondern an den strukturschwächsten "Grenzgemeinden" orientieren muss, neigen diese Kantone dazu, zahlreiche Aufgaben generell zu zentralisieren - und damit auch den grösseren Gemeinden Autonomie zu entziehen.
3. Kantone mit zahlreichen Gemeinden sind meistens so gross, dass sie einen leistungsfähigen Regierungs- und Verwaltungsapparat ausbilden können und für die Gestaltung ihrer Politik hohe Budgetsummen zur Verfügung haben. Dadurch ist es ihnen möglich, die Gemeinden - insbesondere die kleineren unter ihnen - einer dichteren Normierung und engeren Kontrolle zu unterziehen sowie finanziell stärker abhängig zu machen.

Im Sinne dieser drei - zueinander durchaus komplementären - Hypothesen hat sich beispielsweise in früheren Untersuchungen gezeigt, dass gemeindefreieiche Grosskantone am stärksten dazu neigen, sehr detaillierte (=paragrafenreiche) Verwaltungsgesetze zu erlassen, in denen vor allem die Pflichten der Gemeinden gegenüber dem Kanton (sowie die Kompetenzen kantonaler Organe gegenüber den Gemeinden) einen grossen Umfang erhalten (vgl. Geser 1981: 263ff.).

Die beiden ersten Hypothesen implizieren, dass die Kommunen gemeindereicher Kantone insgesamt (d.h. ungeachtet ihrer Grösse) einen niedrigen Autonomiestatus besitzen, während in Kanton mit wenig Gemeinden beispielsweise die Städte weitaus besser als kleine Dörfer in der Lage wären, sich im informellen Umgang mit der Kantonsebene günstige Positionen zu verschaffen.

Die dritte Hypothese dagegen sagt voraus, dass Unterschiede der Gemeindegrösse auch in Kantonen mit vielen Gemeinden bedeutsam bleiben: z.B. weil der kantonale Verwaltungsapparat seine Überlegenheit gegenüber kleinen Gemeinden besser als gegenüber den Städten zur Geltung bringen kann.

Die Ergebnisse sprechen eher für die erste oder zweite Hypothese, weil sich kleine und grosse Gemeinden in den Kantonen mit geringster Gemeindezahl am stärksten (und bei höchster Gemeindezahl am wenigsten) voneinander unterscheiden (Figur 4.4).

So zeigt sich eindeutig, dass in den "grossen" Kantonen Gemeinden aller Grössenklassen ein geringes Mass an Autonomie hinnehmen müssen, während die grössten Gemeinden weitaus die höchste Autonomie besitzen, wenn sie sich in Kantonen mit geringer Gemeindezahl befinden.

Eher überraschend ist hingegen das Ergebnis, dass es in Kantonen mit geringer Gemeindezahl nicht die kleinsten, sondern die mittelgrossen Kommunen sind, die am häufigsten eine niedrige Autonomieposition vermelden. In den meisten Vollzugsbereichen kann man feststellen, dass sich mit zunehmendem Umfang und wachsender Komplexität der Aufgaben der Schwerpunkt der Tätigkeiten immer mehr vom Zentralstaat auf niedrigere, substaatliche Ebenen verlagert (vgl. Kap. 1).

So hat der Ausbau des Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens zu einem disproportionalen Ausbau kantonaler und kommunaler (vor allem: städtischer) Institutionen und Anstalten geführt, während die klassischen Regiebetriebe des Bundes (PTT, SBB) eher Arbeitsplätze abgebaut haben oder im Zuge von Privatisierungsmassnahmen gar daran sind, völlig zu verschwinden.

Analog dazu gilt für den Verwaltungsbereich, dass beispielsweise Verbesserungen in der Arbeitslosenbetreuung, Verschärfungen in der Baubewilligungspraxis oder straffere Massnahmen im Umweltschutz nur insofern realisierbar sind, als der gesetzgebende Bundesstaat sich auf kompetente Vollzugsapparate auf der Ebene der Kantone, Bezirke oder Gemeinden verlassen kann, die zumindest auf operativer Ebene leistungsfähig und zuverlässig sind.

Der zunehmende Ruf nach einer "bürgernahen" Verwaltung kann zusätzlich dazu beitragen, vielerlei öffentliche Leistungen sehr dezentralisiert (möglichst in "Gehdistanz" jedes einzelnen Nutzers) anzubieten.

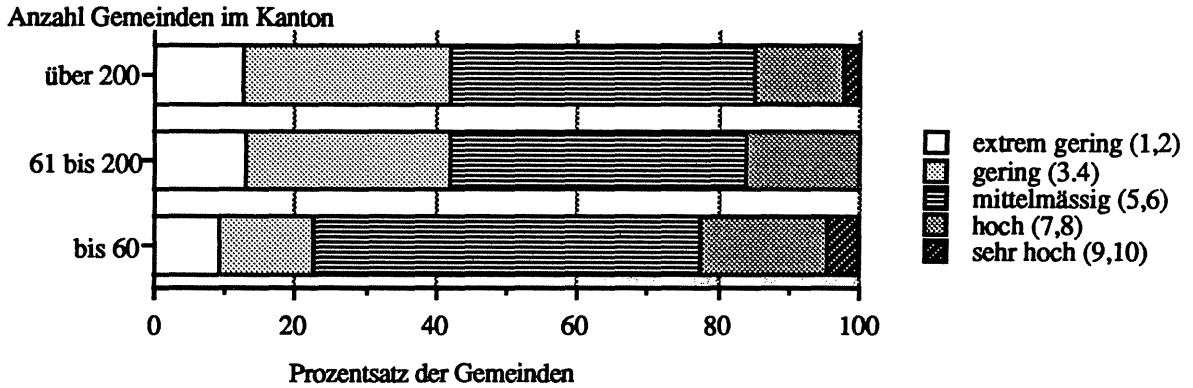
In vielen Staaten (vor allem Nordeuropas) haben diese Entwicklungen zu gross angelegten Gebietsreformen geführt, die das Ziel hatten, durch Elimination kleinerer, strukturschwacher Gemeinden die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene zu verstärken.

→ ...

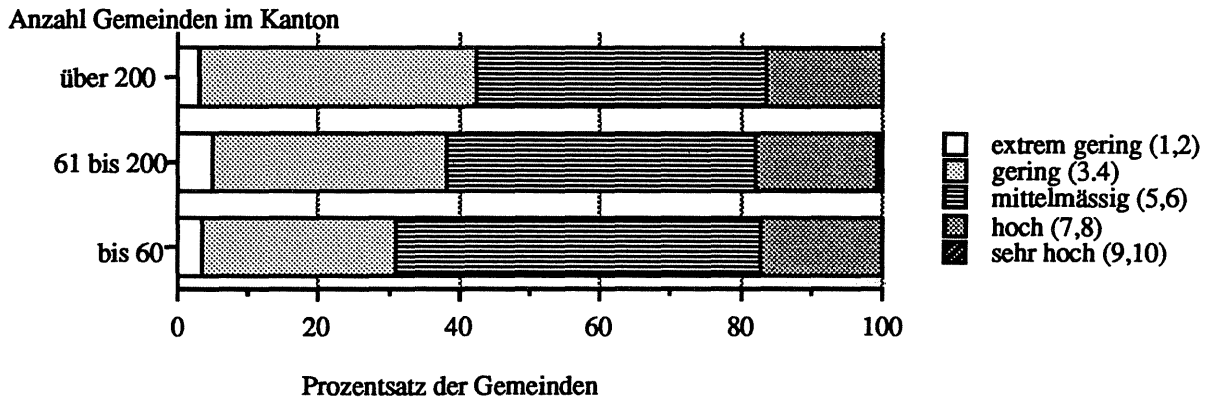
... 7.8

Figur 4.4: Autonomie der Gemeinde gegenüber dem Kanton: nach Anzahl Gemeinden im Kanton und Gemeindegrösse*

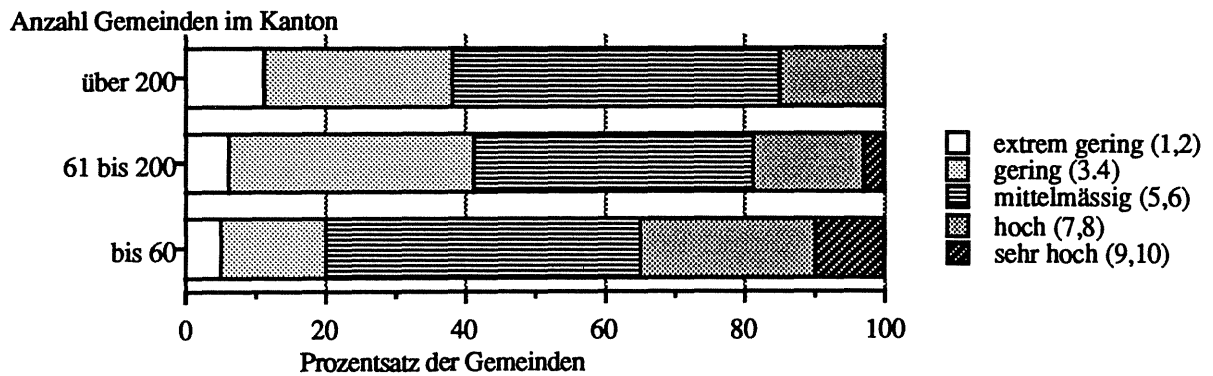
1. Kleine Gemeinden (unter 500 Einwohner)



2. Mittlere Gemeinden (2'000-5'000 Einwohner)



3. Grössere Gemeinden (über 10'000 Einwohner)



* Einstufung durch die Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 bis 10

4.2 AUFGABENVERSCHIEBUNGEN ZWISCHEN KOMMUNALER UND KANTONALER EBENE

In der Schweiz hingegen ist die im 19. Jahrhundert entstandene kleinräumige Gemeindestruktur fast unbeschadet erhalten geblieben, so dass die Kantone häufig nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben an kommunale Vollzugsträger zu delegieren.

So ist es zu erklären, warum die meisten Kantone beispielsweise Mittelschulen oder Kliniken nach wie vor in eigener Regie betreiben und sich im Falle von Dezentralisierungen eher auf überkommunale Substrukturen ("Bezirke" oder "Ämter") abzustützen pflegen, die sich im Gegensatz zu Gemeinden unter direkter kantonaler Kontrollgewalt befinden.

Empirisch kommt dies beispielsweise darin zum Ausdruck, dass der Anteil der Kantone am gesamten öffentlichen Personalbestand zwar seit Jahrzehnten zunimmt, der Anteil der Gemeinden - im Unterschied zu den meisten westlichen Ländern - dagegen eher stagniert. *← auf...*

Im Lichte dieser Überlegungen liegt die Hypothese nahe, dass zwar auch in der Schweiz in den letzten Jahren eher Aufgabenverlagerungen vom Kanton auf die Gemeinden als von der Gemeinde zum Kanton stattgefunden haben, dass derartige Entwicklungen aber eher gebremst ablaufen und sich auf grössere Gemeinden beschränken.

In Übereinstimmung mit diesen Vermutungen zeigt Tabelle 4.1, dass

- die meisten Gemeinden in den meisten Kantonen innerhalb den meisten Vollzugsbereiche keine Veränderungen ihrer Aufgabenlast erfahren haben;
- die Verschiebungen zum grössten Teil von oben nach unten erfolgt sind, während Aufwärtsdelegationen selten waren und sich vorwiegend auf kleine Kantone (Zug, Appenzell-Ausserrhoden, Obwalden) konzentrieren.

Eine Ausnahme zur zweiten Regularität bildet allerdings das Steuerwesen, wo auch die Mehrheit der Berner und der Neuenburger Gemeinden berichtet, dass eine Verlagerung auf die Kantonebene stattgefunden habe.

Die Ergebnisse bieten auch keinerlei Anlass, um von einer generellen, alle Vollzugsbereiche übergreifenden Verlagerungswelle zu sprechen. Am ehesten scheinen die Gemeinden einerseits im Umweltschutz (und den eng damit verknüpften Aufgaben der Abfallentsorgung) sowie im Fürsorgewesen verstärkt in die Pflicht genommen zu werden. Demgegenüber scheint sich beispielsweise im Finanz- und Gesundheitswesen (wie auch in den hier nicht aufgeführten Bereichen des Ortsbildschutzes, der Jugendfragen und des Schulwesens) in der Mehrheit der Kantone eine stabile Aufgabenteilung eingespielt zu haben.

Überraschenderweise scheint sich die Tendenz zu Aufgabenverlagerungen in hohem Masse auf den deutschen Sprachraum zu beschränken. Stabilität überwiegt insbesondere in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Jura, wo es in keinem einzigen Vollzugsbereich vorkommt, dass die Gemeinden mehrheitlich einen Wandel in der Aufgabenverteilung melden.

Ganz offensichtlich hat sich in der Westschweiz (und auch im Tessin) ein gewisser administrativer Zentralismus erhalten, der dazu führt, dass neu auftretende Aufgaben weitgehend vom kantonalen Verwaltungsapparat (bzw. von seinen "Filialen" auf Bezirksebene) bewältigt werden.

Diese regionalen Unterschiede legen den Schluss nahe, dass die Kausalbeziehungen zwischen dem Umfang öffentlicher Tätigkeit und deren Verteilung auf verschiedene Vollzugsebenen keineswegs deterministisch sind, sondern durch intervenierende *kulturelle* Variablen (im vorliegenden Falle wohl: die unterschiedliche Gewichtung des Gemeindeföderalismus) mitbeeinflusst werden.

Tabelle 4.1: Aufgabenverlagerungen zwischen Kanton und Gemeinden in verschiedenen Vollzugsbereichen (1984-94): nach Kantonen.

	vom Kanton auf die Gemeinde	keine Verlagerung	von der Gemeinde zum Kanton
Finanz- und Rechnungswesen	BE LU ZH UR SZ OW NW GL ZG FR SO BL SH AR SG GR AG TG TI VD VS GE JU	ZH UR SZ OW NW GL ZG FR SO BS BL SH AR AI SG GR AG TG TI VD VS NE GE JU BE LU	ZH BE LU GL FR SO BL SH SG GR AG TI VD VS
Steuerwesen	B L T G ZH BE LU UR SZ NW GL FR SO SG GR AG TI VD VS	ZH LU UR SZ NW GL ZG FR SO BS SH SG GR AG TI VD VS GE JU BE OW BL AR NE	BE OW AR NE ZH LU NW GL ZG FR SO BL SH SG GR AG TI VD VS JU
Bauwesen	ZH UR SZ GL BS SG AG TI VS BE LU NW FR SO BL SH AR GR TG VD GE JU	BE LU NW ZG FR SO BL SH AI GR TG VD NE GE JU ZH UR SZ OW GL AR SG AG TI VS	OW AR ZH BE LU UR NW FR SO BL AI SG GR TG TI VD NE JU
Entsorgung	ZH BE UR SZ GL SO BS BL AG TG LU NW ZG FR SH AR SG GR TI VD VS NE GE JU	LU OW NW FR SH AR AI SG GR TI VD VS NE GE JU ZH BE UR SZ GL ZG SO BL AG TG	ZG ZH BE LU UR NW FR SO AI SG GR AG TG TI VD VS NE
Umweltschutz	ZH BE LU UR SZ NW GL SO BS BL SH AG TG VS OW ZG FR AR GR TI VD NE GE JU	OW FR AR AI SG GR TI VD NE GE JU ZH BE LU UR SZ NW GL ZG SO BL SG AG TG	ZG ZH BE LU UR SZ OW NW GL FR SO BL SH AR AI SG GR AG TG TI VD VS NE JU
Fürsorge/ Sozialwesen	ZH BE LU UR OW SO BS SG AG TG GE SZ NW GL ZG FR BL SH AR GR TI VD VS GE JU	SZ NW GL ZG FR BL SH AR AI GR TI VD VS NE JU ZH BE LU UR OW SO AG TG GE	ZH BE LU GL FR SO BL GR AG TI VD VS NE GE JU
Gesundheitswesen	ZH BE OW BS AG TG LU UR SZ NW GL ZG FR SO BL SH AR SG GR TI VD VS GE JU	LU UR SZ NW GL ZG FR SO BL SH AI SG GR TI VD VS NE GE JU ZH BE UR SZ OW AR AG TG	AR ZH BE LU GL ZG FR SO BL AR SG GR AG TG TI VD VS NE GE JU

Lesebeispiel: AG: Mehrheit der Gemeinden des Kantons Aargau
AG: mindestens eine Gemeinde des Kantons Aargau

Dessen ungeachtet stellt sich die Frage, welche *strukturellen* Faktoren für die erheblichen Unterschiede zwischen den Kantonen (wie auch zwischen Gemeinden desselben Kantons) verantwortlich sind.

Aus organisationssoziologischer Sicht ist hier in erster Linie an die Kantonsgrösse und die Gemeindegrösse zu denken:

- 1) Je grösser ein Kanton, desto eher wird er allein aus Effizienzgründen (und erst recht aus Gründen der "Bürgernähe") genötigt sein, mancherlei Aufgaben an subkantonale Ausführungsorgane zu delegieren. Dies gilt insbesondere für Aufgaben, bei denen es wichtig ist, sehr rasch zu reagieren (Polizei), sich auf partikuläre Eigenheiten jedes Einzelfalls einzustellen (Fürsorge) und/oder auf unterschiedliche lokale Gegebenheiten oder Empfindlichkeiten Rücksicht zu nehmen (Bauwesen und Ortsplanung) (vgl. Geser 1983: passim).
- 2) Je grösser eine Gemeinde, desto eher ist sie in der Lage, einen gut ausdifferenzierten und leistungsfähigen Verwaltungsapparat auszubilden und - mit eigenen Mitteln oder evtl. mit Subventionen verschiedene Anstalten oder Institutionen aufrecht zu erhalten.

So mögen beispielsweise städtische Gemeinden ihre eigenen kommunalen Polizeikorps, Jugendsekretariate oder Steuerveranlagungsabteilungen ausbilden, während Kleingemeinden keine andere Wahl haben, als die auf Kantons- oder Bezirksebene bereitgestellten Organisationen oder Amtsstellen zu benutzen.

Ebenso mag sich ein auf "Abschlankung" bedachter Kanton vor allem von jenen Aufgaben entlasten, die - wie z.B. kulturelle Aktivitäten - ohnehin nur für grössere Gemeinden Bedeutung haben (und von diesen deshalb durchaus im eigenen Interesse übernommen werden).

Aus der Kombination beider Hypothesen ergibt sich die Vermutung, dass grössere Gemeinden grösserer Kantone wahrscheinlich am häufigsten einen Aufgabenzuwachs verzeichnen. Umgekehrt dürften die Kleingemeinden grosser Kantone am seltensten zusätzlich belastet werden, weil der kantonale Vollzugsapparat umfangreich genug ist, um ihre Leistungsmängel durch eine gut ausgebaute Kantons- und Bezirksverwaltung zu kompensieren.

Diese Vermutungen werden in überraschend hohem Umfang bestätigt. Denn sowohl im Finanzbereich wie im Bauwesen, Umweltschutz und Sozialwesen sind es die städtischen Gemeinden der grösseren Kantone (mit über 300'000 Einw.), die am häufigsten einen Aufgabenzuwachs vermelden, während sich bei den Kleinstgemeinden dieser selben Kantone die geringsten Prozentwerte finden (Tabelle 4.2).

Dem gegenüber bleiben die Prozentanteile in den kleinen Kantonen (mit unter 60 Gemeinden) bei kleinen wie bei grösseren Gemeinden auf relativ niedrigem Niveau.

Tabelle 4.2: Aufgabenverlagerungen vom Kanton auf die Gemeinden in drei Vollzugsbereichen: nach Kantonsgrösse und Gemeindegrösse (Prozentsatz der Gemeinden)

Gemeindegrösse	Einwohnerzahl des Kantons (in Tausend)		
	bis 100	100 - 300	über 300
1. Bauwesen			
bis 500	15	40	20
501-2'000	16	49	32
2'000-5'000	36	46	38
5'000-10'000	32	63	41
über 10'000	19	43	56
2. Umweltschutz			
bis 500	23	28	26
501-2'000	37	48	54
2'000-5'000	41	56	61
5'000-10'000	46	71	60
über 10'000	48	57	75
3. Fürsorgewesen			
bis 500	15	29	29
501-2'000	28	49	55
2'000-5'000	49	52	60
5'000-10'000	43	57	69
über 10'000	48	62	68

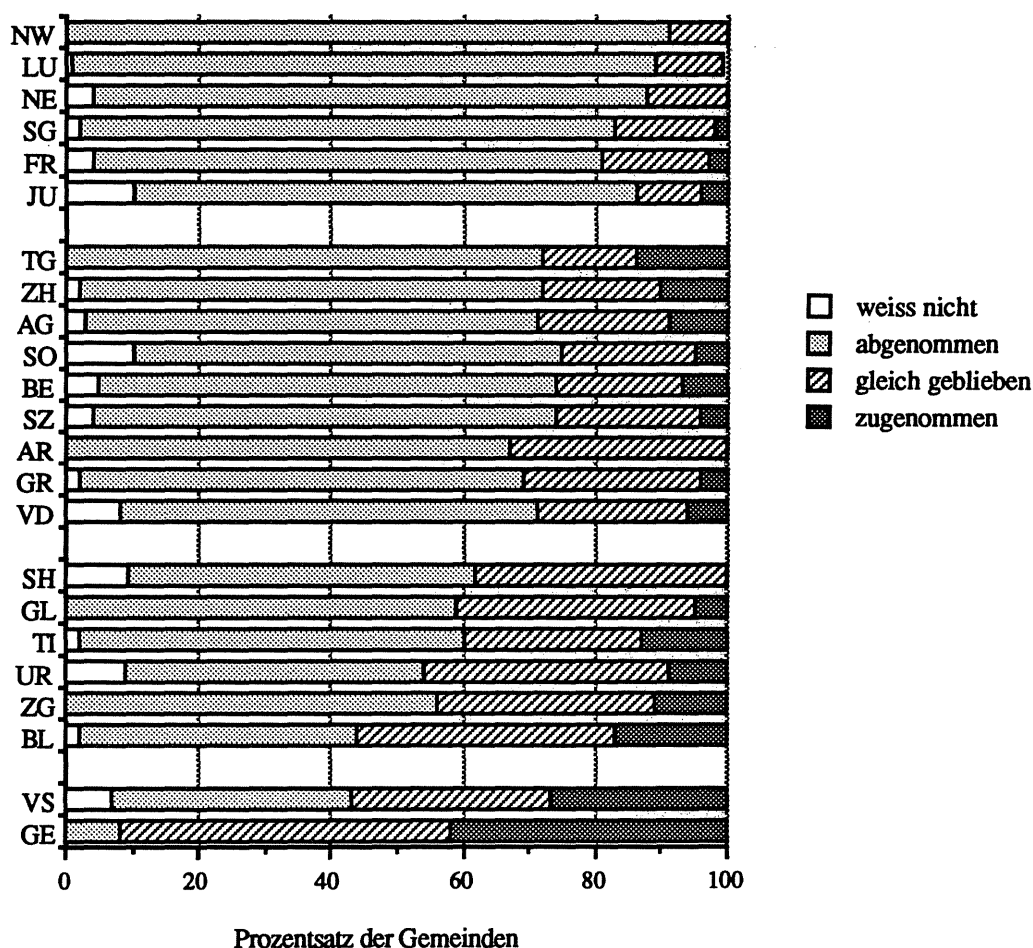
4.3 VERÄNDERUNGEN IN DER GENERELLEN GEMEINDEAUTONOMIE

Eine Mehrheit von fast 65% aller Gemeindeschreiber(innen) sind der Ansicht, dass die Autonomie ihrer Gemeinde seit 1984 generell (d.g. gemittelt über alle Vollzugsbereiche) abgenommen habe. Von den übrigen stellen 22% keine Änderungen fest; und nur (oder immerhin?) 7,5% sind der Meinung, dass ein Zuwachs an kommunaler Selbständigkeit stattgefunden habe.

Diese pessimistische Einschätzung ist sehr breit über grosse und kleine Kantone und die verschiedenen Sprachregionen gestreut; nur in den Kantonen Genf und Wallis liegt der Prozentsatz der Informanten, die eine Autonomiezunahme registrieren, über 20%.

Die negativsten Beurteilungen stammen aus den Kantonen Nidwalden, Luzern und Neuenburg, wo weit über 80% der Gemeinden einen Verlust an Eigenständigkeit vermelden (und überhaupt niemand zu einer positiven Einschätzung gelangt) (Figur 4.5).

Figur 4.5: Entwicklung der Gemeindeautonomie 1984-94: nach Kantonen



Die auffälligste Ausnahme vom allgemeinen Trend bildet der *Kanton Genf*, wo nach allgemeiner Einschätzung günstige Entwicklungen (oder zumindest eine Bewahrung des Status quo) wahrgenommen werden.

Offensichtlich sind in diesem - traditionell sehr zentralistischen - Kanton in jüngster Zeit einige Kehrtwendungen eingetreten, die zum sehr ausgeprägten Konzentrationsprozess mancher Deutschschweizer Kantone in einem Kontrastverhältnis stehen. Auch die relativ günstige Bilanz anderer zentralistischer Kantone (Tessin und Waadt) gibt Anlass zur Vermutung, dass die traditionell sehr hohen interregionalen Unterschiede im Autonomiestatus der Gemeinden

dabei sind, sich zu nivellieren. Die verfügbaren empirischen Befunde genügen aber keineswegs, um eine derart weitgehende Hypothese zu überprüfen.

Gegen die These einer Nivellierung spricht vor allem die Regularität, dass ausgerechnet die Gemeinden jener grösseren (d.h. gemeindereicheren) Kantone, die ohnehin zu einer stärkeren Zentralisierung und Reglementierung neigen (vgl.) am häufigsten einen Autonomieverlust (und am seltensten eine Zunahme ihrer Selbständigkeit) erfahren haben. Seltsamerweise gilt dies am stärksten für die Städte, in diesen Grosskantonen zu über 90% (!) eine Abnahme vermelden. Damit unterscheiden sie sich drastisch von den kleineren Kantonen, wo - genau umgekehrt - die Chance von Autonomiegewinnen mit zunehmender Gemeindegrösse steigt (Tab. 4.3).

Tabelle 4.3: Prozentsatz der Gemeinden, deren *generelle* Autonomie zwischen 1984 und 1994 zugenommen bzw. abgenommen hat: nach Gemeindegrösse und Gemeindezahl des Kantons

Gemeindegrösse:	Anzahl Gemeinden im Kanton		
	bis 60	61-200	über 200
	zu./ ab	zu /ab	zu / ab
bis 500	4 / 52	11 / 46	8 / 60
501-2'000	8 / 53	11 / 71	7 / 71
2'001-5'000	15 / 59	5 / 78	6 / 70
5'000-10'000	17 / 58	13 / 66	2 / 75
über 10'000	21 / 50	5 / 76	5 / 91

Zur Erklärung dieses Phänomens mag man bedenken,

- 1) dass kleine Kantonsverwaltungen aus personellen und organisatorischen Gründen oft nicht in der Lage sind, mit den relativ gut ausgebauten Verwaltungsapparaten der in ihnen befindlichen Städte zu konkurrieren - und deshalb oft keine andere Wahl haben, als diesen eine recht weitgehende Autonomie zuzugestehen;
- 2) dass die Verwaltungen grosser Kantone ihren Städten nicht nur mit einem gesicherten Vorsprung an Autorität, Finanzmitteln und Expertise gegenüberstehen, sondern aus Effizienzgründen auch gut daran tun, ihre Kontrollmittel auf wenige grössere Kommunen zu konzentrieren als auf viele kleinere Gemeinden zu verstreuen.

zu 2) Frage über die ...
 unter technologischen ...

Die Vermutung liegt nahe, dass diese strukturelle Machtstellung der Gemeinden gegenüber dem Kanton nicht nur von demographischen Grössenrelationen, sondern auch von ökonomischen Faktoren abhängig ist. So ist zu erwarten, dass wohlhabendere Gemeinden weniger Autonomieverluste hinnehmen müssen, weil sie beispielsweise besser in der Lage sind, vielerlei Dienstleistungen, Einrichtungen und Projekte in eigener Regie (d.h. ohne Subventionszuschüsse, die meist mit Auflagen verbunden sind) zu betreiben oder gar - z.B. als Nettozahler im Finanzausgleich - auf das Verhalten des Kantons oder anderer Gemeinden Einfluss zu nehmen.

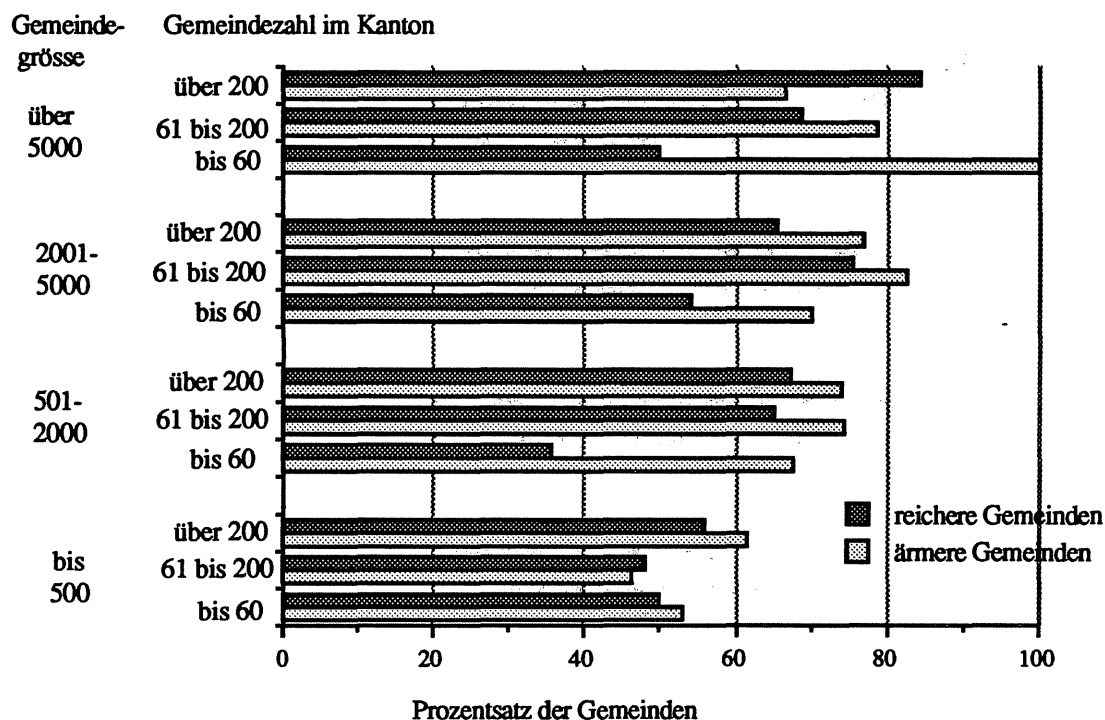
Die Ergebnisse zeigen, dass dies insbesondere für mittlere und grössere Gemeinden, die sich in kleineren Kantonen befinden, in hohem Masse gilt (Figur 4.6).

Bei den Kantonen mit sehr zahlreichen Gemeinden stellt man insofern eine Umkehrung fest, als dort die grossen wohlhabenden Gemeinden sogar häufiger als ihre ärmeren Schwestergemeinden einen Autonomieverlust hinzunehmen hatten.

Der Grund für diese überraschend grosse Bedeutung des kantonalen Umfelds liegt wohl darin, dass grosse Kantone aufgrund des hohen absoluten Umfangs ihrer finanziellen und personellen Mittel in der Lage sind, selbst ihre steuerkräftigsten (und grössten) Gemeinden in starker Abhängigkeit zu halten.¹

¹ Dies etwa im Gegensatz zu Kleinkantonen wie Obwalden, Zug oder Schaffhausen, wo sich Kanton und Hauptort mit einem annähernd ähnlich demissionierten Verwaltungsapparat gegenüberstehen.

Figur 4.6: Abnahme der generellen Gemeindeautonomie 1984-94: nach Grösse und Wohlstandsniveau der Gemeinde und nach Gemeindezahl des Kantons



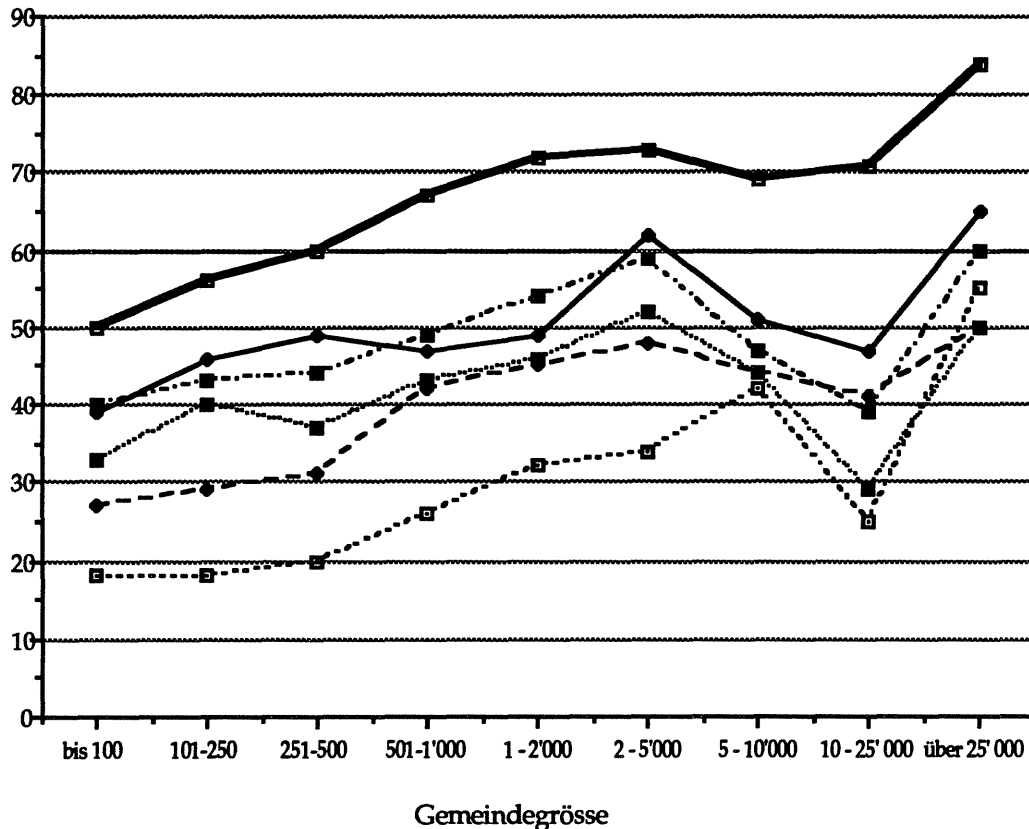
Den Kleinstgemeinden (unter 500 Einwohnern) ist es offensichtlich unabhängig von ihrer ökonomischen Situation am häufigsten gelungen, ihren Autonomiestatus unbeschadet zu erhalten. Dies hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass sie relativ wenig neue Aufgaben zu bewältigen haben und deshalb - trotz ihrer geringen Kapazitäten auf finanzieller und personeller Ebene - relativ selten auf akute Leistungsgrenzen stossen (vgl. Kap. 1).

Anders gesagt: Kleinstgemeinden sehen sich eher selten vor Probleme gestellt, zu deren Bewältigung sie sich - wenn sie finanziell auf schwachen Füßen stehen - in die Abhängigkeit kantonaler Organe oder anderer überlokaler Instanzen begeben müssen.

Handwritten notes:
 1. B. ...
 2. ...
 3. ...
 4. ...
 5. ...

4.4 AUTONOMIEWANDEL IN EINZELNEN VOLLZUGSBEREICHEN

Figur 4.7: Prozentsatz der Gemeinden, die zwischen 1984 und 1994 in verschiedenen Vollzugsbereichen Autonomie verloren haben: nach Gemeindegrösse



Folgt Abschied mit "Kantile" (Raumplanung)

So zeigt sich, dass die Gemeinden insbesondere in den auf physische Objekte bezogenen Vollzugsfeldern (Bauwesen, Umweltschutz/Entsorgung und Raumplanung) häufig an Selbstständigkeit verloren haben, während sie in den auf menschliche Subjekte ausgerichteten Handlungsfeldern (z.B. Fürsorge, aber auch Schule und Jugendfragen) meist in der Lage waren, ihre angestammte Autonomie aufrechtzuerhalten (Figur 4.7).

... in den auf menschliche Subjekte ausgerichteten Handlungsfeldern (z.B. Fürsorge, aber auch Schule und Jugendfragen) meist in der Lage waren, ihre angestammte Autonomie aufrechtzuerhalten (Figur 4.7).

Andererseits drängt sich aber der Schluss auf, dass all diese spezifischen Teilautonomien dennoch zumindest in dem Sinne durch generelle Kräfte bestimmt sind, als sie auf praktisch identische Weise mit der Gemeindegrösse korrelieren.

In allen Fällen nämlich sind es die allerkleinsten Gemeinden (mit unter 100 Einwohnern) die am seltensten eine Einengung ihres Handlungsspielraums beklagen. Überall nehmen die Autonomieverluste mit wachsender Bevölkerungszahl an Häufigkeit zu, um bei Gemeinden zwischen 2'000 und 5'000 Einwohnern (in der Fürsorge: bei 5 bis 10'000 Einw.) ihr Maximum zu erreichen. In allen Fällen erfolgt danach wieder ein Abfall der Kurve, der die Kleinstädte in die Nähe der kleinsten Landgemeinden bringt; und danach erfolgt überall wieder ein scharfer Anstieg, in dem sich die besondere Autonomiebedrohung der grösseren Städte (über 25'000 Einwohner) widerspiegelt.

Dementsprechend erstaunt es auch nicht, dass die Einschätzung der generellen Gemeindeautonomie - mit der die Informanten die Entwicklung der verschiedenen Teilautonomien in eine Synthese bringen - praktisch demselben Kurvenverlaufe folgt.¹

Tabelle 4.4: Prozentsatz der Gemeinden, deren Autonomie zwischen 1984 und 1994 in fünf verschiedenen Vollzugsbereichen abgenommen hat: nach Gemeindezahl des Kantons

Vollzugsbereich	Anzahl Gemeinden im Kanton		
	bis 60	61-200	über 200
Finanzen/ Steuern	28	43	39
Baubewilligungs- verfahren	42	46	42
Orts- und Zonen- planung	42	54	48
Fürsorge/ Sozialwesen	21	32	36
Schule	19	37	32

Unabhängig von ihrer Einwohnerzahl sind die Gemeinden kleinerer Kantone am wenigsten von Autonomieeinbussen bedroht. Tabelle 4.4 zeigt, dass deren Häufigkeit insbesondere im Schul-, Fürsorge- und Finanzwesen bei Kantonen mit weniger als 60 Gemeinden weitaus am

¹ Nur der Kurvenabfall oberhalb von 10'000 Einwohnern wird in der allgemeinen Einschätzung nicht nachvollzogen. Möglicherweise ist dies darauf zurückzuführen, dass die Kleinstädte in anderen als den hier vorgeführten Spezialbereichen von erheblichen Autonomieverlusten betroffen sind.

niedrigsten liegt, während im Planungssektor nur geringe und im Baubereich überhaupt keine Unterschiede festzustellen sind.

Im Gegensatz zum generellen Autonomieverlust, der mit der Gemeindezahl des Kantons linear anwächst (vgl. Tab. 4.3), scheinen diese spezifischeren Einbussen an Selbständigkeit durchwegs eher bei den mittleren als bei den grössten Kantonen ihr Maximum zu erreichen.

Schliesslich stellt sich die Frage, inwiefern sich beim generellen Autonomieverlust festgestellte Einfluss des ökonomischen Wohlstandsniveaus auch in den spezifischeren Vollzugsfeldern wiederfindet.

Aus den Figuren 4.8, 4.9 und 4.10 lässt sich deutlich erkennen, dass zumindest Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern, in Kantonen jeder Grösse, sowohl im Bauwesen wie im Umweltschutz und der Fürsorge seltener Einbussen an Autonomie erlitten haben, wenn sie über eine besonders steuerkräftige Bevölkerung verfügen.

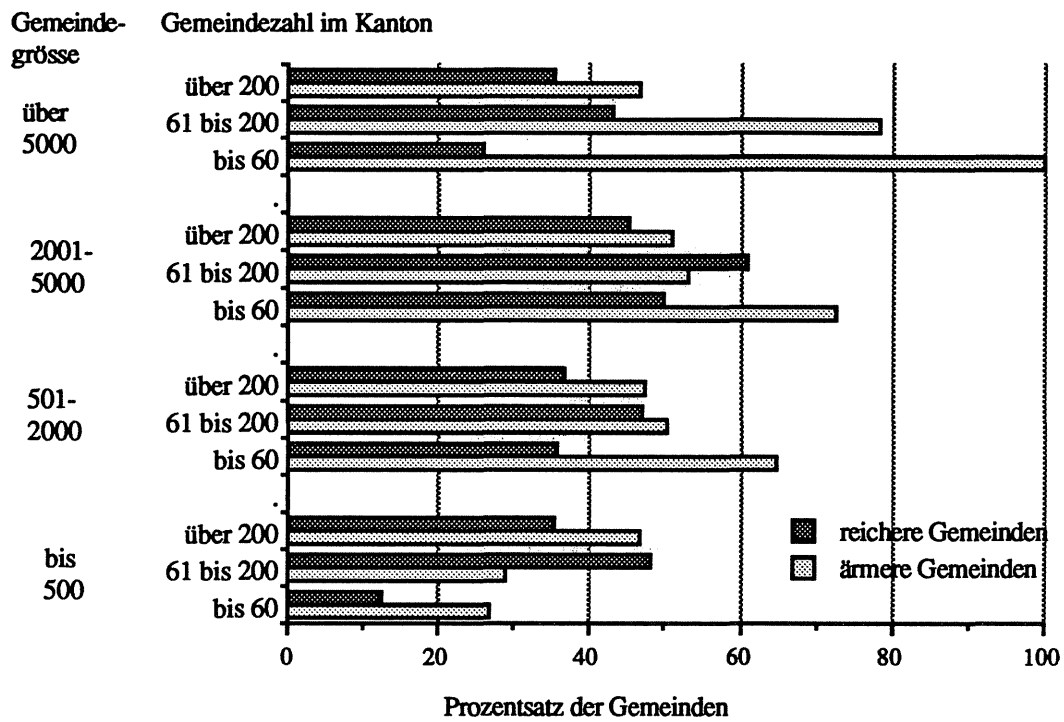
Einzig beim Umweltschutz besteht bei grossen Gemeinden (über 5'000 Einw.), die in mittelgrossen Kantonen beheimatet sind, eine inverse Korrelation.

Bei den kleinsten Gemeinden scheint sich der autonomiefördernde Einfluss einer hohen Finanzkraft auf den baulichen Sektor zu beschränken, während es im Umweltschutz- und Sozialwesen eher die reicheren Gemeinden sind, die häufiger Einbussen ihrer Handlungsfreiheit vermelden.

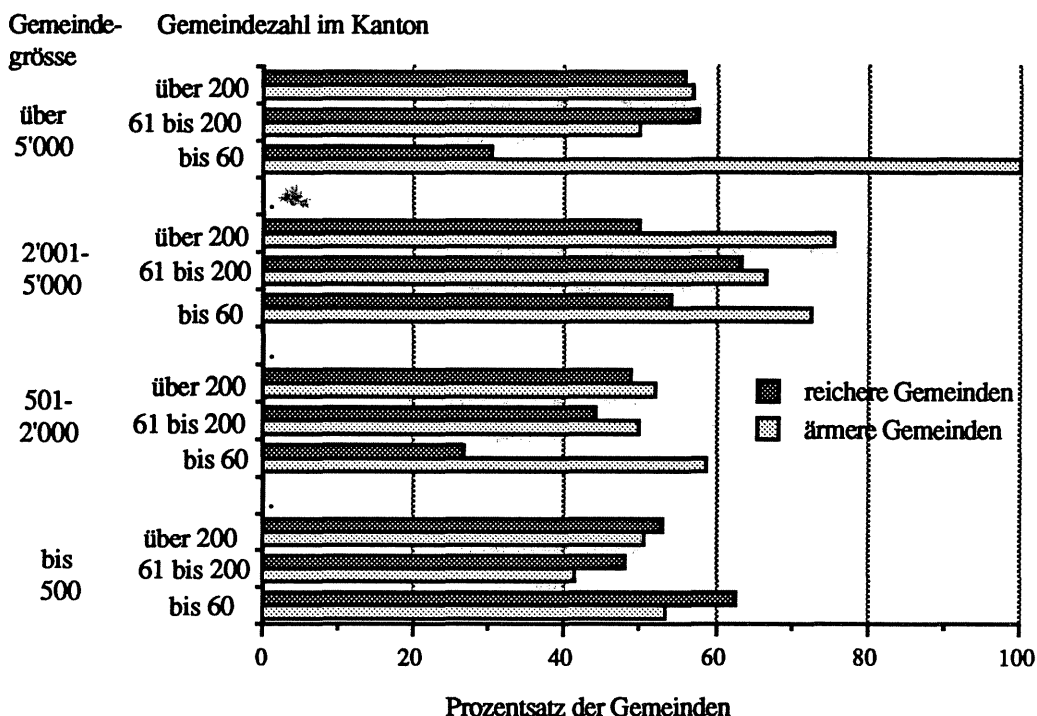
Darüber hinaus wird aus den drei Figuren deutlich, dass die oben beschriebenen Wirkungen der Gemeinde- und Kantonsgrösse als sehr komplex und teilweise widersprüchlich veranschlagt werden müssen.

So gilt beispielsweise für das *Bauwesen*, dass ärmere Kommunen in den kleinsten und reiche Gemeinden in den mittelgrossen Kantonen am häufigsten Autonomieeinbussen erlitten, während die reicheren Gemeinden im *Fürsorgewesen* weitaus am besten gefahren sind, wenn sie sich in einem kleinen Kanton befinden.

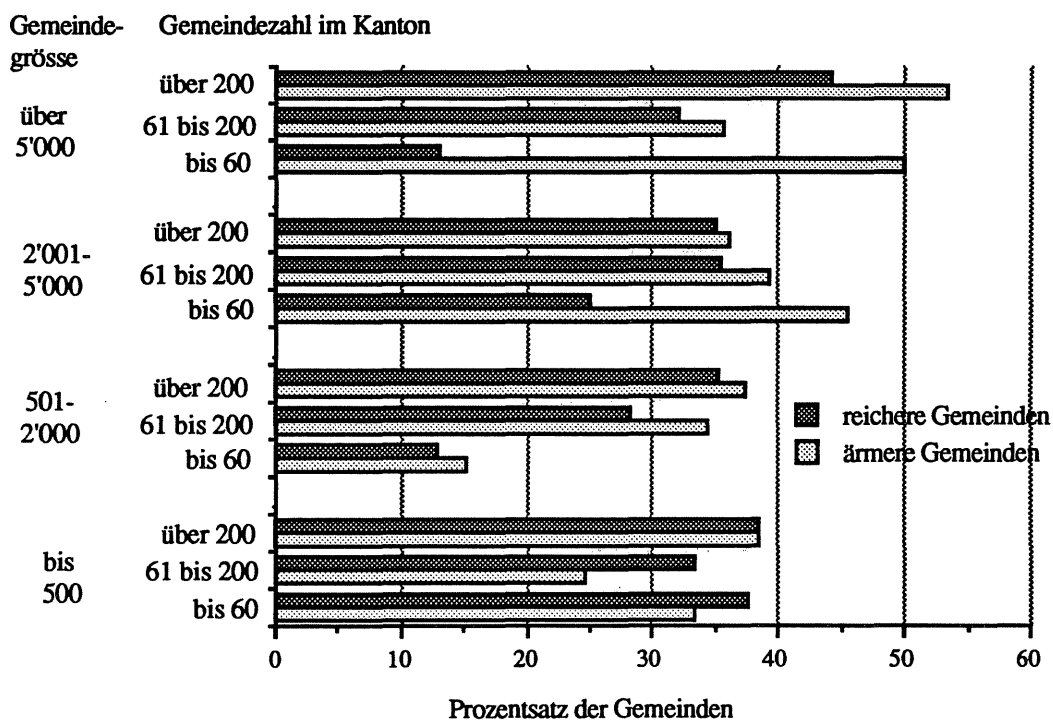
Figur 4.8: Abnahme der Gemeindeautonomie im Baubewilligungswesen: nach Grösse und Wohlstandsniveau der Gemeinde und nach Gemeindezahl des Kantons



Figur 4.9: Abnahme der Gemeindeautonomie im Umweltschutz und in der Entsorgung: nach Grösse und Wohlstandsniveau der Gemeinde und nach Gemeindezahl des Kantons



Figur 4.10: Abnahme der Gemeindeautonomie im Sozial- und Fürsorgewesen: nach Grösse und Wohlstandsniveau der Gemeinde und nach Gemeindezahl des Kantons



4.5 AUSWIRKUNGEN DER AUFGABENVERLAGERUNGEN AUF DIE KOMMUNALEN AUTONOMIE

Aufgrund verschiedener Überlegungen könnte man vermuten, dass sich gleichsinnig mit der Expansion ihrer Tätigkeiten auch die Autonomie der Gemeinden (gegenüber der kantonalen Ebene) erhöht.

Bringt nicht jede neue Aufgabe eine weitere Chance mit sich, wenigstens auf dem Niveau operativer Vollzugstätigkeit eigenständige Organisationsformen und Verfahrensweisen auszubilden und in Bereichen, die das Gesetz offenlässt, autonome Ermessensentscheide zu fällen?

Und gibt es nicht sogar Aufgaben, wo - wie z.B. im Falle von Planungspflichten - die Gemeinden zu "echt politischen" Entscheidungen aufgefordert werden?

Ist es nicht so, dass sich die kommunalen Organe im Zuge solcher Vollzugstätigkeiten allenthalben wertvolle Kenntnisse und Erfahrungen erwerben, die es ihnen ermöglichen, Expertenmacht auszuüben und z.B. bei anstehenden Gesetzesrevisionen ein wichtiges Wort mitzusprechen?

Und wenn es zutrifft, dass der Kanton immer mehr von den Leistungen seiner Gemeinden abhängig wird - ist dann nicht damit zu rechnen, dass diese immer besser in der Lage sind, selbstbewusst aufzutreten und sich für ihre Unentbehrlichkeit mit zusätzlichen Autonomiechancen honorieren zu lassen?

Auf solche Argumentationen ist vor allem zu antworten, dass

- 1) neu übertragene Aufgaben immer den restriktiven Charakter von "Pflichten" an sich tragen und deshalb als Einschränkungen der Autonomie empfunden werden, selbst wenn sie mit der Ausübung von Entscheidungskompetenzen verbunden sind;
- 2) die Dezentralisierung auf personell-organisatorischer Ebene durchaus mit einer umso strikteren Zentralisierung der Rechtssetzung sowie mit immer grösseren Abhängigkeiten von kantonalen Finanzquellen einhergehen kann (vgl. Kap. 1);¹

¹ Ebenso gilt: je grösser das Volumen der an Gemeinden delegierten Aufgaben, desto dringlicher wird es für den Kanton (aus politischen und rechtsstaatlichen Gründen), den Vollzug dieser Aufgaben strikt zu kontrollieren, und desto lohnender wird es für ihn (aus rein ökonomischen Gründen), relativ umfangreiche Ressourcen in Kontrolltätigkeiten zu investieren.

- 3) die mit vertikaler "Politikverflechtung" einhergehenden kommunalen Positionsgewinne normalerweise nicht den Charakter von "Autonomiespielräumen" (im Sinne von Unbehelligkeiten von externer Einflussnahme) besitzen, sondern meist in der Form von "partizipativen Einflusschancen" anfallen, die nur dadurch, dass man sich in zusätzliche Interaktionsbeziehungen und neue Abhängigkeitsverhältnisse begibt, wirkungsvoll ausgenutzt werden können.¹

Im Lichte dieser Gegenargumente wäre es nicht erstaunlich, wenn die zunehmende Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene eher mit einem Verlust an Gemeindeautonomie einhergehen würde, und wenn ausgerechnet die Autonomie jener grösseren Gemeinden, denen besonders häufig zusätzliche Vollzugspflichten übertragen werden, innerhalb der letzten Jahre überdurchschnittlich starke Autonomieverluste erfahren hätten.

Die Ergebnisse in Figur 4.11 legen den Schluss nahe, dass die Auswirkungen von Aufgabenverlagerungen auf die Gemeindeautonomie je nach Vollzugsbereich sehr unterschiedlich sind.

Am engsten sind die Zusammenhänge offensichtlich im Bauwesen, wo eine Aufgabenreduktion in 80% der Fälle einen Autonomieverlust bewirkt hat und ein Aufgabenzuwachs in über 40% aller Fälle von einem Zuwachs an Handlungsspielräumen begleitet war. In den drei übrigen Vollzugsfeldern gehen die Zusammenhänge tendenziell in dieselbe Richtung, sind aber viel weniger ausgeprägt.

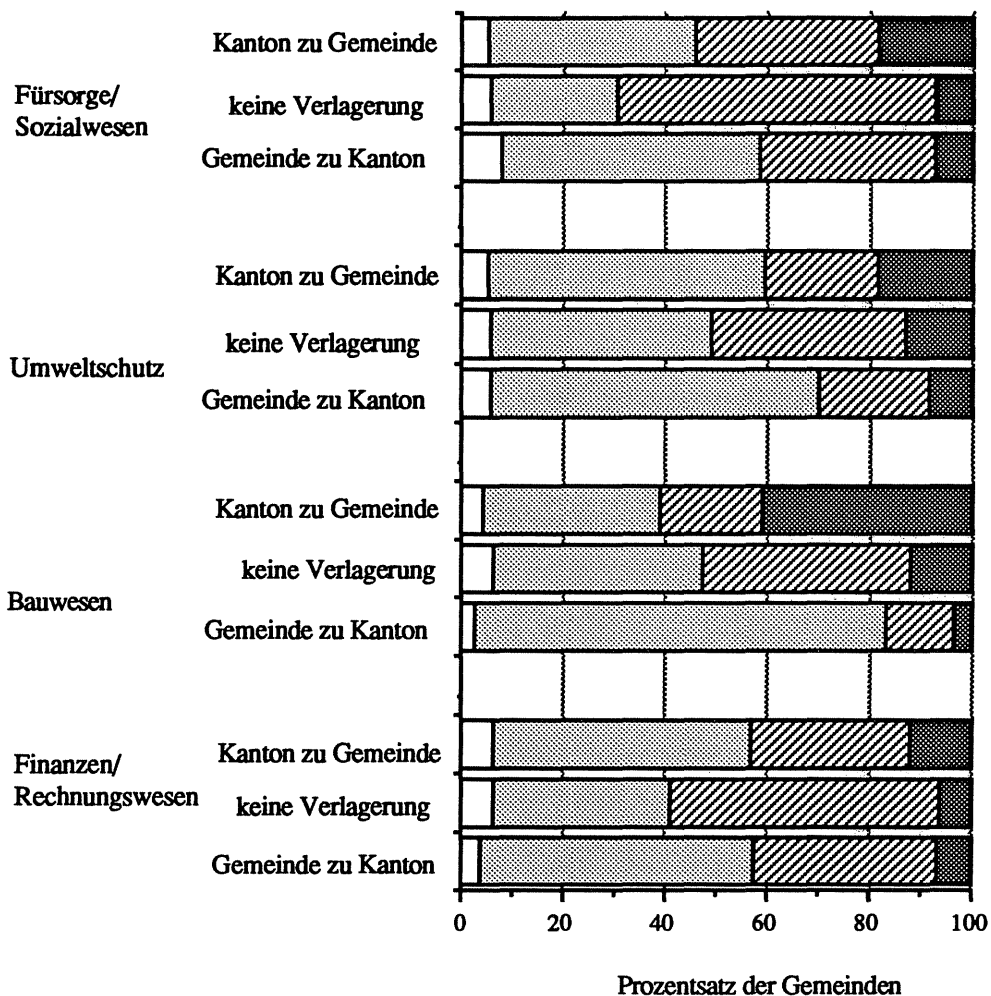
Auf der einen Seite scheint es nur wenigen Gemeinden zu gelingen, zusätzliche Pflichtaufgaben für die Erweiterung ihrer kommunalen Autonomie zu nutzen; und auf der anderen Seite sind zahlreiche von ihnen in der Lage, einen Aufgabenverlust ohne Einbusse an Autonomie zu überstehen.

Sowohl im Fürsorgewesen wie beim Umweltschutz und Finanzwesen sind es erstaunlicherweise die Gemeinden mit unverändertem Pflichtenheft, die weitaus am häufigsten ihre angestammte Autonomie beibehalten haben. Mit anderen Worten: der Autonomieverlust scheint in diesen drei Bereichen unabhängig davon einzutreten, in welche *Richtung* sich die Aufgabenverschiebung vollzieht.

Ganz offensichtlich geht also auch ein Zuwachs an Leistungsanforderungen hier für die grosse Mehrheit der Gemeinden mit zunehmenden Einbindungen und Verflechtungen einher, die als Verlust an angestammter kommunaler Autonomie empfunden werden.

¹ So beispielsweise in den Fällen, wo der Kanton den Handlungsspielraum der Gemeinden durch grosszügige Subventionen (z.B. für eigene Schulhausbauten, Hallenbäder, Bachverbauungen usw.) erweitert, die Gewährung solcher Zuschüsse aber an strikte Auflagen (Einhaltung von Umweltschutznormen usw.) bindet.

Figur 4.11: Aufgabenverlagerungen und Veränderungen der kommunalen Autonomie in den jeweils selben Vollzugsbereichen



Veränderungen der kommunalen Autonomie 1984-94

- weiss nicht
- ▒ abgenommen
- ▤ gleich geblieben
- ▣ zugenommen

4.6 AUSWIRKUNGEN DER AUFGABENVERLAGERUNGEN AUF DIE BINNENKOMMUNALE POLITISIERUNG

Der Begriff "Vollzugsföderalismus" suggeriert, dass es sich bei den der Gemeinde übertragenen Aufgaben um rein administrative, regelprogrammierte Tätigkeiten handelt, die keinen Spielraum für echt politische Entscheidungen beinhalten und dementsprechend auch innerhalb der Gemeinde keinen Anlass für zusätzliche politische Diskussionen bieten.

Diese Annahme ist mit Sicherheit falsch, wenn diese neuen Pflichten die Aufforderung an die Gemeinde beinhalten, in einem bestimmten zusätzlichen Bereich regelbildend, ordnend oder steuernd tätig zu werden oder gar völlig selbständige Wege zur Problemlösung zu beschreiben.

Dies gilt beispielsweise für das Planungsrecht, wo die Kommunen zur Produktion echt politischer Entscheidungen (z.B. über die Zonenzuordnung ihres Gebietes verpflichtet werden, oder für den Drogenbereich, wo ihnen vielerlei alternative Möglichkeiten der Betreuung, Unterstützung, Einweisung usw. offenstehen.

Vor allem dort, wo vom Kanton oder Bund her nicht der Vollzug vorgegebener Regeln und Verfahren, sondern die Realisierung von Zielen verordnet wird, werden die Gemeinden häufig einen Schub "induzierter Politisierung" erfahren und genötigt sein, ihre Fähigkeiten zur öffentlichen Diskussion, friedlichen Konfliktaustragung und demokratischen Entscheidungsfindung auf eine neuartige Belastungsprobe zu stellen.

Wenn es eine solche exogene, durch wachsende "vertikale Verflechtung" verursachte Politisierung gibt, müsste sich dies darin zeigen, dass Gemeinden, die in einem bestimmten Vollzugsbereich zusätzliche Aufgaben zugewiesen erhalten, in diesem selben Bereich häufiger eine Verschärfung politischer Auseinandersetzungen erfahren.

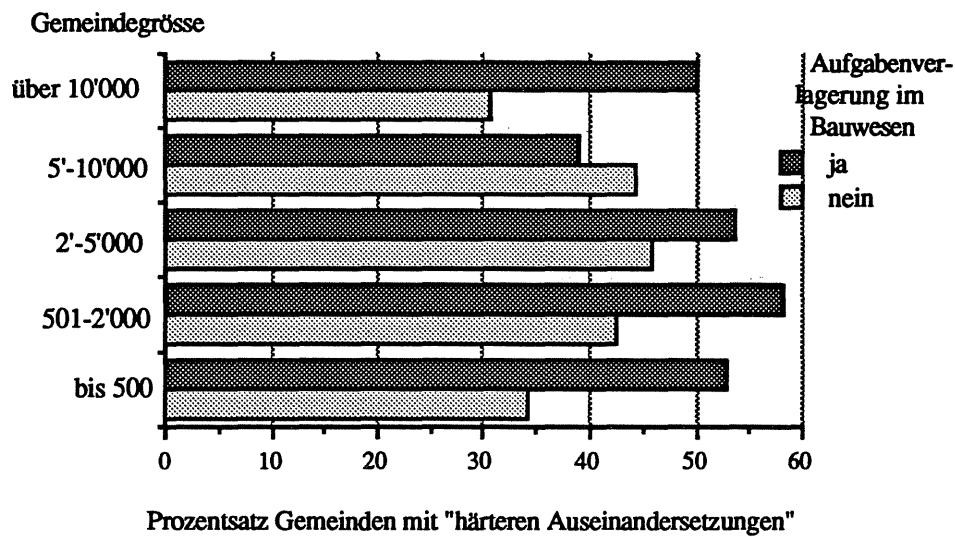
Wie in den Figuren 4.12, 4.13 und 4.14 sichtbar wird, ist genau dies sowohl im Bauwesen wie im Umweltschutz und Fürsorgewesen sehr ausgeprägt der Fall.

Beeindruckend an den Ergebnissen ist vor allem, wie konsistent sich diese Wirkung auf Gemeinden aller Grössenklassen erstreckt. Besonders deutlich zeigt sie sich einerseits bei den kleinsten Gemeinden und andererseits bei den Städten, während in mittelgrossen Kommunen (insbesondere zwischen 5'000 und 10'000 Einwohnern) offensichtlich eher endogene Quellen der Politisierung überwiegen.

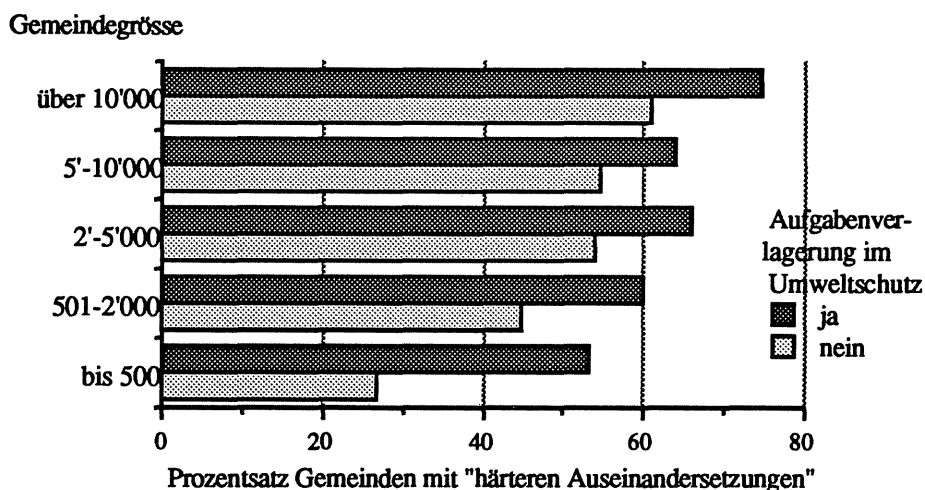
Obwohl die Richtung der Kausalität nicht zwingend aus den Kovarianzen hervorgeht, liegt immerhin die Schlussfolgerung nahe, dass Gemeinden bei der Übernahme mancher zusätzlicher Aufgaben keineswegs nur ein Anwachsen ihres administrativen Apparates, sondern auch eine Belebung ihrer politischen Diskussion und eine Mehrbelastung ihrer politischen Beratungs- und Entscheidungsstrukturen erfahren.

Möglicherweise liegt darin ein Hauptgrund, warum derart zahlreiche Gemeinden eine zunehmende Sitzungsaktivität ihrer Exekutivbehörde vermelden.

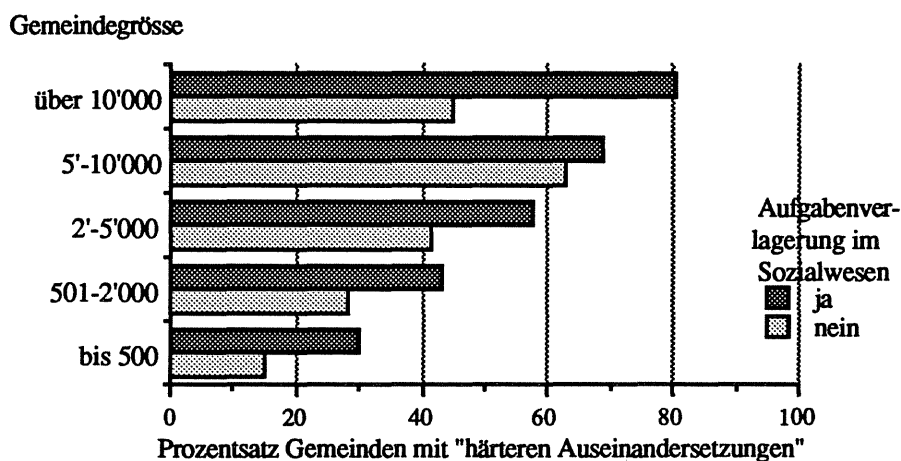
Figur 4.12: "Politische Auseinandersetzungen im Bauwesen sind härter geworden": nach Aufgabenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinde und Gemeindegrösse



Figur 4.13: "Politische Auseinandersetzungen im Umweltschutz sind härter geworden": nach Aufgabenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinde und Gemeindegrösse



Figur 4.14: "Politische Auseinandersetzungen im Fürsorgewesen sind härter geworden": nach Aufgabenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinde und Gemeindegrösse



4.7 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die methodische Eigenheit der Untersuchung, dass der Zustand und Wandel der Gemeinden ausschliesslich aus der subjektiven Wahrnehmungsperspektive der Gemeindeschreiber erfasst wird, mag im vorliegenden Kapitel, wo nach dem Verhältnis zwischen Gemeinde und Kanton gefragt wird, besonders weitreichende Folgen haben.

Insbesondere ist die pauschale Frage nach dem Grad der Gemeindeautonomie (und deren Wandel) wohl geeignet, ideologisch und emotional geprägte Einstellungen und Beurteilungen

zu evozieren, die mit der objektiven Realität vielleicht nur in einem lockeren Verhältnis stehen.

Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass die Informanten angesichts der heutigen Komplexität administrativer und politischer Verhältnisse genötigt sind, eine Vielzahl unübersichtlicher und vielleicht widersprüchlicher Tatbestände und Entwicklungstrends zu einem umfassenden Gesamturteil zu integrieren.

So muss insbesondere die Skaleneinstufung der Gemeinde auf der allgemeinen Autonomie-skala mit Vorsicht bewertet werden, weil hier am meisten damit gerechnet werden muss, dass verschiedene Informanten die Realität an unterschiedlichen Referenzmassstäben messen und die verschiedenen Vollzugsbereiche (Finanzen, Fürsorge, Bauwesen etc.) in ihrer Gesamtbeurteilung unterschiedlich gewichten.

Immerhin spricht es für die Validität der Auskünfte, dass die Befragten in der überwiegenden Mehrheit eine mittelmässig bis geringe Autonomie perzipieren, und dass die Unterschiede zwischen den Kantonen (insb. zwischen der deutschen Schweiz und der Westschweiz) weitgehend mit bereits bestehenden Kenntnissen koinzidieren.

Das vielleicht wichtigste Ergebnis besteht darin, dass die befragten Schreiber in ihrer Mehrzahl für die Periode 1984 bis 1994 gleichzeitig

- a) eine Zunahme der kommunalen Aufgaben und
- b) eine Verringerung der kommunalen Autonomie registrieren.

Dies koinzidiert völlig mit der in anderen westlichen Ländern beobachtbaren Entwicklung, dass Gemeinden im Zuge expandierender Staatstätigkeit einerseits zunehmend als Träger öffentlicher Leistungen in Anspruch genommen werden, andererseits aber in immer dichtere Felder überlokaler Regulierung und Steuerung eingebettet werden.

Gleichzeitig bestätigen sich aber auch die differenzierenden Hypothesen der "Politikverflechtungstheorie", die besagen, dass die Gemeinden als Folge dieser eben genannten Doppelentwicklung keineswegs nur eine Einengung angestammter Handlungsspielräume, sondern auch eine gewisse Expansion neuer Spielräume erfahren.

Dies wird darin sichtbar, dass Gemeinden, denen der Kanton zusätzliche Aufgaben übertragen hat, im entsprechenden Vollzugssektor häufiger als "Status quo-Gemeinden"

- a) eine Zunahme kommunaler Autonomie vermelden und
- b) eine Belebung ihrer binnenkommunalen Politik erfahren haben.

Erwartungsgemäss werden derartige Entwicklungen auch durch Eigenheiten der Gemeinde einerseits und ihres politischen Umfelds andererseits mitbeeinflusst.

So zeigt sich, dass wohlhabendere und in kleineren Kantonen beheimatete Gemeinden besonders gut in der Lage gewesen sind, ihren angestammten Autonomiespielraum beizubehalten oder gar zu expandieren.

Andererseits aber waren überraschenderweise keineswegs die kleinen Gemeinden, sondern die grösseren Städte am häufigsten von einem Autonomieverlust betroffen.

Hierin widerspiegelt sich die Tatsache, dass Städte aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen besonders dicht in überlokale Vollzugsstrukturen eingebettet sind und infolge ihrer hohen Heterogenität (und demzufolge geringen Artikulationsfähigkeit) zunehmend Mühe haben, im externen politischen Raum einen ihrem quantitativen Gewicht entsprechenden Einfluss geltend zu machen (vgl. Kap. 1).

5 GEMEINDEN IM WANDEL: POLITISCHE VERÄNDERUNGEN

(Andreas Ladner)

In allgemeiner Form und vor allem in Bezug 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. Folgende Feststellungen, für die sich in der Regel auch empirische Belege erbringen lassen, sind immer wieder zu hören:

- Die Abnahme des **politischen Interessens** ist zu einem Stillstand gekommen. Seit 1987 steigt es sogar wieder kontinuierlich an. Heute bezeichnen sich ein Fünftel der Stimmberechtigten als sehr interessiert. Zwei Drittel zählen sich zu den politisch Interessierten (vgl. Longchamp 1994: 14).
- Das Verhältnis der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur politischen Führung hat sich nachhaltig verändert. Das **Regierungsvertrauen** (Schloeth 1994: 22ff.)¹ und die **Zufriedenheit mit der Regierung** (Klöti/Schloeth 1993: 10)² haben abgenommen, Politikerinnen und Politiker geniessen heute nicht mehr dieselbe Wertschätzung wie früher. Die sogenannte "classe politique" hat sich von der Volksmeinung zusehends entfremdet.
- Differenzen zwischen der Regierung und der Volksmeinung führen zur Frage, ob die Regierung in **Volksentscheiden** immer häufiger desavouiert wird. Auf der einen Seite musste der Bundesrat bei wichtigen Abstimmungen (EWR, Alpeninitiative, Blauhelme) Niederlagen einstecken, andererseits war er aber auch bei einer ganzen Reihe von umstrittenen Vorlagen erfolgreich (Bretton Woods, Mehrwertsteuer, F/A-18, Erhöhung der Treibstoffzölle). Auch wenn aufgrund der verlorenen wichtigen Abstimmungen der Eindruck entsteht, der Bundesrat regiere am Volk vorbei, so belegt ein Vergleich über die Zeit hinweg, dass er insgesamt heute mit einer grösseren Zahl an Vorlagen erfolgreich ist als noch vor einigen Jahren (Longchamp 1994: 49ff.).

¹ Wie die VOX-Analysen belegen, lässt sich seit Mitte 1991 ein mehrheitliches Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Regierung feststellen (Schloeth 1994: 22ff.). Vgl. auch Longchamp (1994: 28ff).

² Die Univox-Umfragen belegen eine Abnahme der Zufriedenheit mit der Regierung von 1989 bis 1993 von 50 auf 40 Prozent (Klöti/Schloeth 1993: 10).

- Zumindest auf Bundesebene unbestritten ist, dass immer häufiger zu den **Mitteln der direkten Demokratie** gegriffen wird, um politische Entscheide zu korrigieren oder neue Anliegen einzubringen. Die Zahl der Initiativen und Referenden ist in den letzten Jahren stark angewachsen.¹
- Auch in Bezug auf die **politische Partizipation** hat eine Verlagerung stattgefunden. Während bei der Wahlbeteiligung der Trend immer noch leicht rückläufig ist², ist die rückläufige Beteiligung an nationalen Abstimmungen aufgehalten worden. Seit der Legislatur 1979-83 ist die durchschnittlich Abstimmungsbeteiligung wieder im steigen (Longchamp 1994: 13). In den letzten Jahren haben zudem Spitzenwerte einiger Urnengänge mit besonders hoher Mobilisierungskraft (Armeeabschaffungsinitiative, EWR-Beitritt, aber auch Erhöhung des Treibstoffzolls und F/A-18-Abstimmung)³ für Aufmerksamkeit gesorgt. Erstmals konnte in der Zeit von 1991-93 eine höhere Beteiligung bei nationalen Abstimmungen als bei den letzten Nationalratswahlen verzeichnet werden. Eine kontinuierliche, langfristig orientierte Partizipationsbereitschaft scheint einem punktuellen Engagement Platz gemacht zu haben.
- Die **Parteien** scheinen sich in einer Krise zu befinden. Es macht sich eine weit verbreitete Parteienverdrossenheit bemerkbar. Der Anteil der Leute mit festen Parteibindungen geht zurück und die Stammwählerschaft der Parteien sinkt.⁴ Zudem wird ihre Problemlösungsfähigkeit immer stärker in Zweifel gezogen (vgl. CASH Nr. 5, 5. Feb. 1993).
- Das Parteiensystem ist in Bewegung geraten. Die **Vormachtstellung der Bundesratsparteien** ist in den letzten Jahren abgeschwächt worden.⁵ Neue Parteien (Grüne, Autopartei, Lega) und neue soziale Bewegungen sind auf der politischen Bühne in Erscheinung getreten. Die traditionellen Parteien verlieren insgesamt an Wähleranteilen.

¹ In der Zeit von 1971-1980 wurde im Durchschnitt pro Jahr über 8.6 Vorlagen abgestimmt, von 1981-1990 waren es 6.4 und von 1991 bis 1994 12.2.

² Die Wahlbeteiligung ist zurückgegangen von 66 Prozent im Jahre 1959 auf 46 Prozent im Jahre 1991 (Longchamp 1994: 13). 1995 beteiligten sich noch lediglich 42.3 Prozent der Stimmberechtigten an den Nationalratswahlen.

³ 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).

⁴ Während sich zu Beginn der 80er Jahre noch gegen 50 Prozent der Stimmberechtigten mit einer Regierungspartei indentifizierten, so waren es 1994 noch knapp 40 Prozent. Rund die Hälfte der Stimmberechtigten geben in den 90er Jahren an, dass sie sich mit keiner Partei indentifizieren. Dies sind zwar etwas weniger als im "Krisenjahr" 1986, aber deutlich mehr als zu Beginn der 80er Jahre (vgl. Longchamp 1994: 21).

⁵ Der Anteil der Bundesratsparteien ist seit 1959 von 85 Prozent auf 70.5 Prozent (1991) gesunken (Longchamp 1994: 48). Es gilt abzuwarten, ob es sich beim Wiederanstieg der Wähleranteilen der Bundesratsparteien auf 73.7 Prozent anlässlich der Nationalratswahlen 1995 um eine Trendumkehr oder um eine Zwischenhoch handelte.

Befasst man sich mit dem **politischen Wandel in den Gemeinden**, so stellt sich die Frage, ob sich auf Gemeindeebene dieselben Entwicklungen ausmachen lassen oder ob hier die Entwicklungen 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 Sachfragen zur Diskussion, so dass man meinen möchte, 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. Das Wiederaufblühen der lokalen Berichterstattung 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.

Eine weitere Frage, die sich beim Vergleich von Wandlungstendenzen auf lokaler Ebene mit solchen auf höheren politischen Ebenen immer auch aufdrängt, ist die Frage nach der Parallelität respektive einer möglichen Zeitversobenheit des Wandels. Konkreter formuliert: Stellen wir heute in den Gemeinden Entwicklungen fest, die sich auf höherer Ebene bereits seit Jahren abzeichnen, oder kommt den Gemeinden in einem gewissen Sinne 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, so dass sich politische Strukturen noch lange zu halten vermögen, auch wenn sie nicht mehr zeitgemäss sind.

Diese beiden Fragen stehen im Hintergrund, wenn im folgenden das Interesse an lokalpolitischen Fragen, die Gangart in den lokalpolitischen Auseinandersetzungen, die politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, Veränderungen in der Einfluss-Struktur in der Gemeinde, der Organisationsgrad der politischen Parteien sowie die Vertretung der Parteien in den politischen Gremien, hinsichtlich ihrer Veränderung in den letzten fünf bis zehn Jahren untersucht werden.

5.1 INTERESSE AN LOKALER POLITIK - GANGART DER POLITISCHEN AUSEINANDERSETZUNGEN

Aufgrund sich wiederholender Meldungen über schwache Beteiligungen an kommunalen Wahlen und tiefe Teilnehmerzahlen an Gemeindeversammlungen sowie vor dem Hintergrund steigender Schwierigkeiten politischer Parteien, für die verschiedenen lokalpolitischen Ämter geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden (vgl. Geser, Ladner, Schaller und Ballmer-Cao 1994: 301ff.) wird immer wieder ein abnehmendes Interesse an der lokalen Politik beklagt. Allerdings gibt es auch Anzeichen dafür, 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, deutlich kleiner geworden und reicht nicht mehr für alle. Entsprechend ist die soziale Frage wieder in den Vordergrund gerückt. Aber auch die Umweltproblematik manifestiert sich auf kommunaler Ebene mit besonderer Deutlichkeit. Und schliesslich kontrastieren Gemeindeversammlungen mit Rekordbeteiligungen, welche das übliche Platzangebot sprengen, mit der eingangs erwähnten tiefen Beteiligungsrate.

Bei den Bürgerinnen und Bürgern besteht auch heute noch 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) haben explizit oder implizit zum Ziel, die Autonomie der Gemeinden zu stärken. Und auch die Diskussionen über die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen den Föderativebenen, über den Finanzausgleich und über die Subventionsordnung weisen in Richtung einer Verlagerung von Entscheidungen auf die kommunale Ebene. Und letztendlich legen auch der teilweise massive Ausbau der Lokalteile in den Tageszeitungen sowie das Aufkommen lokaler Radio- und Fernsehstationen den Schluss nahe, dass die Nachfragen 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.¹

Die politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene sind 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.

5.1.1 Wandel des Interessens an lokaler Politik

Aus den einführenden Bemerkungen stärken sich die Erwartungen, dass das politische Interesse an der lokalen Politik im Vergleich zu den höheren politischen Ebenen in gleichem Masse, oder gar noch stärker angestiegen ist.

In den Augen der Gemeindeglieder lässt sich in den letzten Jahren jedoch keine Veränderung des Interesses an der Politik in der Gemeinde feststellen. Eine entsprechende Frage figurierte bereits in der Gemeindegliederbefragung von 1988. In der Mehrheit der Gemeinden hatte sich damals das Interesse in den letzten 5 Jahren nicht wesentlich verändert, während je 20 Prozent angaben, dass es zu- respektive abgenommen hatte (vgl. Ladner 1991a: 199). Mit Ausnahme der kleinsten Gemeinden (bis 250 Einwohnern) waren es vor allem Gemeinden unter 5000 Einwohnern, in denen damals das Interesse überdurchschnittlich zugenommen hatte. Hier, so könnte allenfalls geschlossen werden, ist das Gemeindegliederspezifische an den politischen Auseinandersetzungen noch deutlich stärker vorhanden. In den grossen Gemeinden unterscheiden sich die lokalen Politikmuster nicht mehr wesentlich von denjenigen auf den höheren politischen Ebenen. Die politischen Verhältnisse werden komplexer und unübersichtlicher und die Bevölkerung ist heterogener und weniger stark in der Gemeinde verwurzelt. Und zudem dämpfen Elemente der repräsentativen Politikbeteiligung (Parlamente, grosse Zahl an Parteien) eine aktive Beteiligung an Auseinandersetzungen um lokalpolitische Fragen.

Überdurchschnittlich gestiegen war damals das politische Interesse vor allem in den **periurbanen Gemeinden grosszentraler Regionen** (vgl. Tabelle 5.1). Diese Gemeinden gehören meist dem äusseren Agglomerationsgürtel an, verfügen über eine dominierende Einfamilienhausbebauung jüngeren Datums und eine vergleichsweise gut verdienende und junge Einwohnerschaft (vgl. Joye et al. 1988: 94). Stärker gestiegen war das politische Interesse auch

¹ Vgl. Linder/Delgrande (1995: 13), UNIVOX-Direktdemokratische Einrichtungen.

in den **periurbanen Gemeinden nicht-grosszentraler Regionen**. Die meisten dieser Gemeinden liegen in geringer bis mittlerer Distanz zu Mittelzentren oder sind unmittelbare Nachbargemeinden von Klein- oder Peripheriezentren. Auch die periurbanen Gemeinden haben dank starkem Zuzug von Familien in der jüngsten Vergangenheit eine junge Bevölkerung (vgl. Joye et al. 1988: 100). Zu dieser Gruppe von Gemeinden passen auch die **Zuzügergemeinden mit mässigem Wegpendleranteil** und die **agrar-tertiären Gemeinden**, in denen das politische Interesse ebenfalls stärker gestiegen war als im gesamtschweizerischen Vergleich. Im Mittelpunkt des politischen Interesses in all diesen Gemeinden steht die Gestaltung des unmittelbaren Lebensraums. In einer gewissen Distanz zu den Zentren findet eine junge Bevölkerungsschicht Platz, sich niederzulassen und versucht, ihre Umwelt nach ihren Bedürfnissen zu gestalten und trifft dabei auf alteingesessene, traditionell konservative Bevölkerungssegmente. Aber auch in den **suburbanen Wohngemeinden grosszentraler Regionen**, welche in ihrem Erscheinungsbild durch Grossüberbauungen geprägt sind und in den vergangenen dreissig Jahren die stärkste Bevölkerungszunahme erlebten, stieg das politische Interesse überdurchschnittlich. Dies relativiert ein wenig das Bild von den politisch apathischen Agglomerationen. Und auch in den **touristischen und semi-touristischen Gemeinden** dürfte der überdurchschnittliche Interesseanstieg mit der Forderung nach qualitativem Wachstum in Zusammenhang stehen. Weshalb jedoch in den Arbeitsplatzgemeinden nicht-grosszentraler Regionen das politische Interesse überdurchschnittlich anstieg, ist auf den ersten Blick nicht zu interpretieren.

Tabelle 5.1 Anteil Gemeinden, in denen das politische Interesse in den letzten Jahren vor 1988 gestiegen ist, nach Gemeindetyp*

	Anteil Gemeinden	N=
Grosszentren	0.0	4
Mittelzentren	15.8	19
Kleinzentren	18.8	48
Peripheriezentren	3.6	28
Reiche Gemeinden	19.2	52
Touristische Gemeinden	24.3	37
Semitouristische Gemeinden	26.4	72
Heimgemeinden	13.3	30
Arbeitsplatzgemeinden gross-zent. Reg.	20.0	30
Suburbane Wohngemeinden gross-z. Reg.	26.0	50
Periurbane Gemeinden gross-zent. Reg.	34.9	86
Arbeitsplatzgemeinden nicht gross-z. R.	23.4	47
Suburbane Wohngemeinden n. g.-z. R.	10.7	56
Periurbane Gemeinden nicht gross-z. R.	23.8	202
Zuzügergemeinden (wenig Wegpendler)	24.4	127
Einheimischengem. (wenig Wegpendler)	17.1	299
industriell-tertiäre Gemeinden	16.5	79
industrielle Gemeinden	16.1	192
agrar-industrielle Gemeinden	16.8	286
agrar-tertiäre Gemeinden	24.7	194
agrarische Gemeinden	18.9	286
Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang	20.2	99
alle Gemeinden	20.4	2383

* zur Typologie vgl. Joye et al für Statistik (1988)

Die beiden Hauptgruppen mit einer unterdurchschnittlichen Zunahme des politischen Interesses sind auf der einen Seite die verschiedenen **Zentren** und die traditionellen, durch ihre Erwerbstätigenstruktur geprägten **agrarischen und/oder industriellen Gemeinden**.

Da eine entsprechende Frage nach dem Interesse an lokalpolitischen Fragen in der Befragung 1994 nicht mehr gestellt wurde, verfügen wir über keine genauen Angaben darüber, wie sich das Interesse in den letzten 6 Jahren entwickelt hat. Das Ergebnis von 1988 ist also nur ein schwacher Hinweis darauf, dass das Interesse an der Lokalpolitik in jüngster Zeit nicht stark angestiegen ist. Für eine genauere Bestimmung aktueller Entwicklungstendenz müssen wir auf andere Fragen aus diesem Abschnitt Rekurs nehmen.

5.1.2 Politische Auseinandersetzungen

Mit dem Interessen verbunden, aber nur teilweise dadurch bestimmt ist die Art und Weise wie die politischen Auseinandersetzungen geführt werden. Insgesamt sind nach Angaben der Gemeindeglieder - und das Gegenteil würde erstaunen - die Auseinandersetzungen in den Gemeinden in den letzten Jahren härter geworden. Auch wenn wir den Aussagen der Gemeindeglieder Glauben schenken, so gilt es doch darauf hinzuweisen, dass die meisten Leute dazu neigen, die Gegenwart deutlich problematischer darzustellen als die Vergangenheit.

Welches sind die Bereiche, in denen die Auseinandersetzungen in den letzten Jahren härter geworden? Sind es vor allem die sogenannten neuen, die unmittelbare Lebenswelt betreffenden Themen, welche Anlass zu Auseinandersetzungen geben, oder gewinnen wieder alte Konflikte an Virulenz. Die Beantwortung dieser Frage erfolgt in zwei Schritten. Zuerst betrachten wir die Gemeinden, welche in den einzelnen Themenbereichen überhaupt keine Konflikte kennen. Im nächsten Abschnitt beschränken wir uns auf diejenigen Gemeinden, die in den jeweiligen Themenbereichen Auseinandersetzungen kennen und fragen, ob diese in den letzten 10 Jahren härter geworden sind.

Nicht alle Politikbereiche beschäftigen die Gemeinden in gleichem Masse. In den Bereichen "Baupolitik", "Finanz- und Steuerpolitik" und "Umweltpolitik" lassen sich nur wenige Gemeinden finden, die keine politischen Auseinandersetzungen haben (vgl. Tabelle 5.2). Ökologische Kreise dürfen für sich den Verdienst in Anspruch nehmen, dass es ihnen in relativ kurzer Zeit gelungen ist, die Umwelt zu einem Thema zu machen, welches in einer beachtlichen Masse zu politischen Konflikten in den Gemeinden führt. Die grösste Zahl an Gemeinden, die keine Konflikte kennen, findet sich demgegenüber bei der Drogenpolitik. Auch bei der Alterspolitik und der Asylpolitik geben immer noch mehr als ein Drittel der Gemeinden an, dass hier keine politischen Auseinandersetzungen stattfinden.

Tabelle 5.2: Anteil Gemeinden ohne politische Auseinandersetzungen in ausgewählten Themenbereichen (1994)

	%-Anteil	N=
Baupolitik	10.2	1980
Finanz- und Steuerpolitik	12.3	1985
Umweltpolitik	16.6	1982
Sozialpolitik	22.2	1975
Verkehrspolitik	22.2	1968
Energiepolitik	28.9	1965
Alterspolitik	36.6	1961
Asylpolitik	38.8	1969
Drogenpolitik	47.5	1967

Ob es überhaupt zu politischen Auseinandersetzungen kommt, scheint von der **Gemeindegrösse** abhängig zu sein. Der Anteil der Gemeinden ohne politische Auseinandersetzungen nimmt für sämtliche Themenbereiche mit zunehmender Gemeindegrösse ab (vgl. **Tabelle 5.3**). Dabei fällt auf, dass in den Themenbereichen, in denen es kaum Gemeinden ohne Auseinandersetzungen gibt, wie etwa in der Baupolitik und der Finanz- und Steuerpolitik, der Unterschied zwischen den kleinen und den grossen Gemeinden geringer ist. In der Drogenpolitik finden unter den kleinen Gemeinden nicht einmal in jeder zweiten Gemeinde politische Auseinandersetzungen statt, während in den grossen Gemeinden in mehr als vier von fünf Gemeinden Auseinandersetzungen stattfinden. In praktisch allen Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern kommt es zu Auseinandersetzungen in der Baupolitik, in der Finanz- und Steuerpolitik, in der Umweltpolitik, in der Sozialpolitik und in der Verkehrspolitik.

Tabelle 5.3: Anteil Gemeinden ohne politische Auseinandersetzungen in ausgewählten Themenbereichen nach Gemeindegrösse (1994)

	bis 2000	2000-10'000	10'000+
Baupolitik	12.8	3.0	2.5
Finanz- und Steuerpolitik	15.2	4.8	0.0
Umweltpolitik	20.8	6.0	0.0
Sozialpolitik	27.4	8.9	1.3
Verkehrspolitik	28.3	5.7	1.3
Energiepolitik	34.5	14.5	5.1
Alterspolitik	43.5	18.2	11.4
Asylpolitik	45.1	21.4	17.9
Drogenpolitik	56.4	24.0	14.1

Vergleichen wir den Anteil an Gemeinden ohne politische Auseinandersetzungen nach Sprachregionen, so sticht ins Auge, dass es in den italienischsprachigen Gemeinden viel weniger häufig zu politischen Auseinandersetzungen kommt (vgl. **Tabelle 5.4**). Dies ist jedoch zu einem grossen Teil auf die kleinere Grösse der Tessiner Gemeinden zurückzuführen. Auch die Unterschiede zwischen den Deutschschweizer und den Welschen Gemeinden sind teilweise durch die unterschiedlichen Gemeindegrössen verursacht. Die besonders grossen Differenzen in der Drogenpolitik, in der Asylpolitik sowie in der Energiepolitik und in der Verkehrspolitik lassen sich jedoch nicht mehr mit der Gemeindegrösse allein erklären. Hierfür sind neben der unterschiedlichen politischen Kultur und Mentalität auch Unterschiede hinsichtlich der Betroffenheit und die divergierende Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton verantwortlich.

Tabelle 5.4: Anteil Gemeinden ohne politische Auseinandersetzungen in ausgewählten Themenbereichen nach Sprachregion (1994)

	D	F	I
Baupolitik	7.6	8.8	32.4
Finanz- und Steuerpolitik	9.2	11.0	37.5
Umweltpolitik	12.3	17.7	43.1
Sozialpolitik	19.2	21.3	45.1
Verkehrspolitik	12.8	31.4	57.8
Energiepolitik	22.8	34.3	53.3
Alterspolitik	31.8	40.3	57.1
Asylpolitik	28.0	54.2	63.2
Drogenpolitik	38.2	60.5	69.4
durchschnittliche Gemeindegrösse	2792	1853	1224

5.1.3 Härtere politische Auseinandersetzungen

Als Ergänzung zur Frage, ob es in der Gemeinde in den einzelnen Themenbereichen zu politischen Auseinandersetzungen kommt, interessiert natürlich auch, wie sich die **Gangart allfälliger Auseinandersetzungen** in den letzten 10 Jahren verändert hat, respektive ob die Auseinandersetzungen härter geworden sind. In der Folge beschränken wir uns also auf diejenigen Gemeinden, welche nicht angaben, dass es in den jeweiligen Themenbereichen zu keinen Auseinandersetzungen kommt.

In der Umweltpolitik, in der Asylpolitik, in der Finanz- und Steuerpolitik und in der Baupolitik geben mehr als die Hälfte der Gemeinden an, dass die Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren härter geworden sind (vgl. **Tabelle 5.5**, Zahlen für 1994). Auch bei der Sozialpolitik, der Drogenpolitik und der Verkehrspolitik liegt der Anteil der Gemeinden mit einer schärferen Gangart mit über 40 Prozent immer noch relativ hoch. Einzig bei der Energiepolitik und der Alterspolitik sind die Gemeinden, die hier klar härtere Auseinandersetzungen erfahren deutlich in der Minderheit.

Es zeigen sich also durchaus gewisse Parallelen zur Frage ob es überhaupt zu Auseinandersetzungen kommt. In den drei Bereichen Baupolitik, Finanz- und Steuerpolitik und Umweltpolitik, in denen mehr als vier Fünftel der Gemeinden politischen Auseinandersetzungen kennen, hat sich die Gangart der Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren besonders stark ver-

schärft. Die Bereiche Asyl- und Drogenpolitik scheinen demgegenüber die Gemeinden weniger flächendeckend zu beschäftigen. Kommt es jedoch zu Auseinandersetzungen, so ist die Gangart in den letzten Jahren eindeutig härter geworden.

	1994	N=	1988	N=	Veränd.
härter geworden					
Umweltpolitik	58.8	1652	62.7	2163	-3.9
Asylpolitik	55.5	1206	27.8	1955	27.7
Finanz- und Steuerpolitik	54.8	1740	25.7	2155	29.1
Baupolitik	51.0	1778	54.7	2179	-3.7
Sozialpolitik	46.5	1537	13.1	2099	33.4
Drogenpolitik	44.9	1032	-	-	-
Verkehrspolitik	43.8	1531	44.0	2101	-0.2
Energiepolitik	29.3	1397	26.5	2063	2.8
Alterspolitik	12.9	1244	-	-	-

Bereits im Jahre 1988 wurde an die Gemeindeglieder dieselbe Frage gerichtet. Auch wenn sich durch die Vorgabe der Vergleichsperioden von 10 Jahren bei einem zeitlichen Auseinanderliegen der Erhebungsmomente von 6 Jahren Überschneidungen ergeben, so zeigt sich doch deutlich, dass die Konfliktivität in den Bereichen der "Sozialpolitik", der "Finanz- und Steuerpolitik" und der "Asylpolitik" erst in den letzten Jahren zugenommen hat (vgl. Tabelle 5.4). Während die Zunahme in den beiden erstgenannten Bereichen eindeutig mit der seit Beginn der 90er Jahre zunehmend schlechteren Wirtschaftslage verknüpft sind, so handelt es sich beim Asylbereich um einen Politikbereich, der 1988 erst im Begriffe war, ins politische Rampenlicht zu rücken und in der damaligen Befragung noch keinen grossen Niederschlag fand. Es ist anzunehmen, dass sich die Situation in den letzten Monaten eher wieder etwas entspannt hat, wenngleich das Thema vor dem Hintergrund verstärkter rechtsextremistischer Aktivitäten noch lange nicht vom Tisch ist. Auch in der Drogenpolitik dürften sich die Auseinandersetzungen vor allem in den letzten Jahren verschärft haben. Leider figurierte dieser Politikbereich noch nicht unter den Items des Fragebogens von 1988.

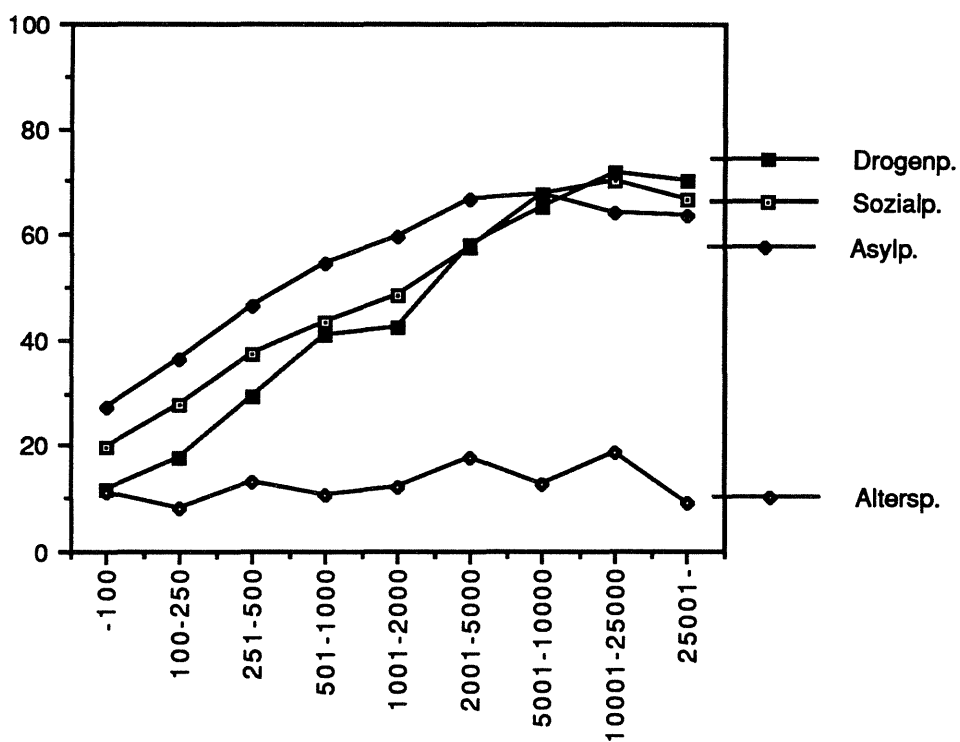
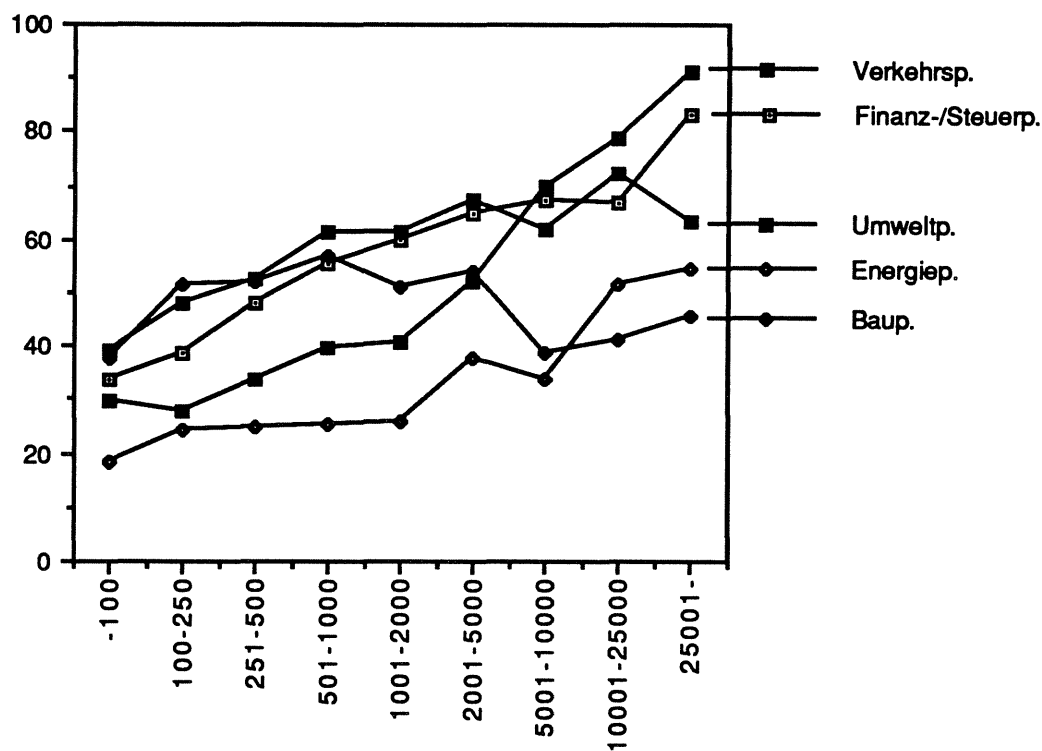
In den übrigen vergleichbaren Politikbereichen hat sich der Anteil der Gemeinden, die Angaben, dass sich die Gangart der politischen Auseinandersetzungen verschärft hat, nicht wesentlich vergrössert, respektive teilweise nur geringfügig verkleinert. Auch wenn möglicherweise für die eine oder andere Gemeinde die Auseinandersetzungen in einzelnen Politikbereichen eher zurückgegangen sind, so kann für die Gesamtheit der Gemeinden nicht festgehalten wer-

den, dass in bestimmten Bereichen die Auseinandersetzungen an Konfliktivität verloren haben, so dass für die letzten Jahren insgesamt doch von einer - wenn auch nach heutigem Wissensstand stark durch konjunkturelle Faktoren der Wirtschaftsentwicklung bedingten - Verschärfung der politischen Auseinandersetzungen ausgegangen werden muss.

Es stellt sich natürlich weiter die Frage, in welchen Typen von Gemeinden die Auseinandersetzungen in den jeweiligen Themenbereichen härter geworden sind und ob es spezifisch exponierte Gemeinden gibt, in denen die Auseinandersetzungen in sämtlichen Bereichen markant härter geworden sind. Wiederum interessieren uns die Unterschiede hinsichtlich der Grösse der Gemeinden, der Zugehörigkeit zu einer der drei Sprachregionen sowie zusätzlich zwischen den Kantonen.

In grösseren Gemeinden kommt es - von zwei Ausnahme abgesehen - in sämtlichen Bereichen häufiger zu härteren politischen Auseinandersetzungen (vgl. **Figur 5.1**). In besonderem Masse von der Grösse abhängig sind aus leicht ersichtlichen Gründen die Auseinandersetzungen im Verkehrsbereich. Im Finanz- und Steuerbereich fällt auf, dass die Konflikte in der grössten Gemeindekategorie überdurchschnittlich ansteigen. Dies ist vor allem auf die angespannten finanziellen Verhältnisse in den Kern- und Zentrumsstädten

Figur 5.1: Härtere politische Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren in verschiedenen Bereichen, nach Gemeindegrösse

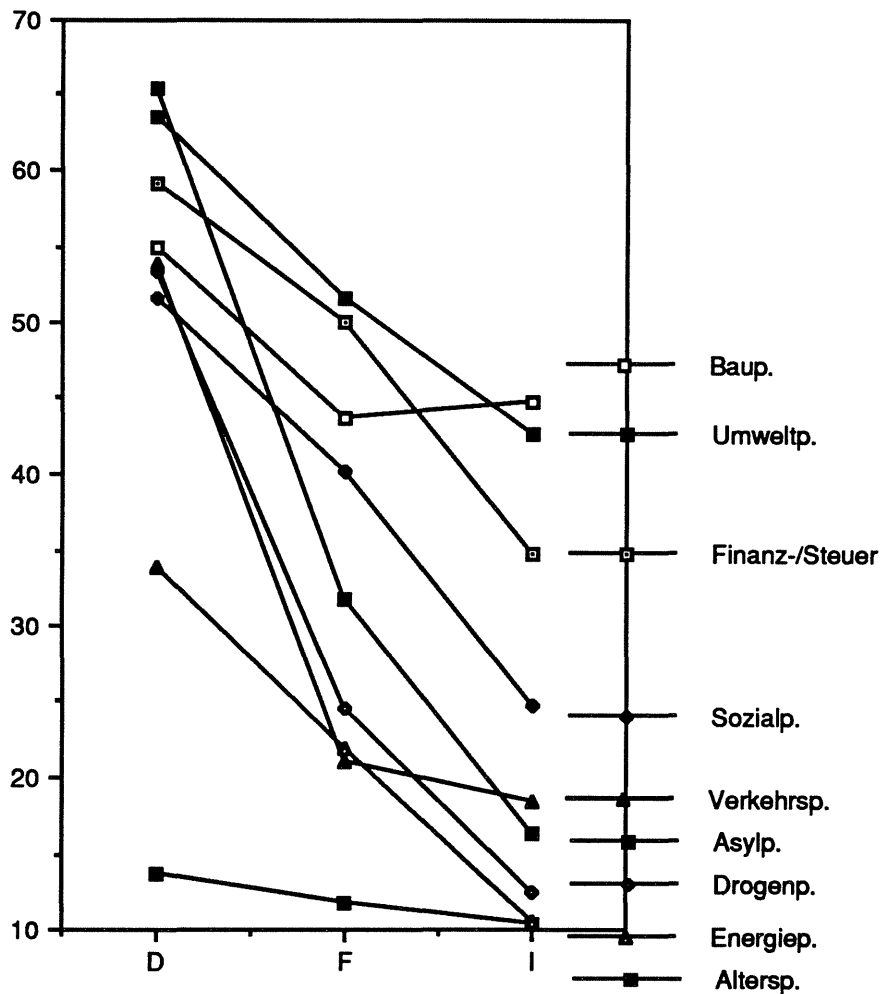


zurückzuführen. Im Umweltbereich nehmen die Auseinandersetzungen zuerst zu und flachen dann wieder etwas ab, während im Energiebereich die Auseinandersetzungen vor allem ab

2000 Einwohnern häufiger härter werden. Der Sozialbereich, der Asylbereich und der Drogenbereich zeigen ein ähnliches Verlaufsmuster. Zuerst steigt die Kurve stark an und flacht dann in den grösseren Gemeinden und Städten wieder etwas ab. Verantwortlich dafür dürfte sein, dass in den grossen Gemeinden diese Probleme professioneller angegangen werden und nicht mehr für alle Einwohner in gleichem Masse wahrnehmbar sind. Grössenunabhängig ist einzig die Alterspolitik, welche durchwegs in wenigen Gemeinden für harte politische Auseinandersetzungen sorgt. In der Baupolitik sind demgegenüber die Auseinandersetzungen in den mittleren Gemeinden am härtesten. Der Grund dafür dürfte auch hier sein, dass in den Städten Baufragen auf einem professionellen Niveau abgehandelt und nicht mehr von der gesamten kommunalen Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

Vergleichen wir die Veränderung der Gangart in politischen Auseinandersetzungen zwischen den Sprachregionen, so hat vor allem in den Deutschschweizer Gemeinden eine Verhärtung stattgefunden. Am geringsten ist die Zunahme in den Tessiner Gemeinden, während das Welschland eine Mittelposition einnimmt (vgl. **Figur 5.2**). Die Unterschiede zwischen den Sprachregionen rühren in einer Gesamtbetrachtung vor allem auch daher, dass die Gemeinden im Tessin und auch in der Westschweiz im Durchschnitt kleiner sind. Bevor wir diesen Grösseneinfluss kontrollieren sei darauf hingewiesen, dass drei Bereiche im Vergleich Deutschschweiz-Westschweiz vom Grundmuster abweichen. In der Verkehrspolitik, in der Drogenpolitik und in der Asylpolitik geben deutlich weniger Westschweizer Gemeinden an, die Auseinandersetzungen seien in den letzten 10 Jahren härter geworden. Auffallend für die Tessiner Gemeinden ist, dass hier die Bereiche Verkehr und Bau konfliktiver sind, als dies das Gesamtmuster erwarten liesse.

Figur 5.2: Härtere politische Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren in verschiedenen Bereichen, nach Sprachregion



Die Kontrolle der Gemeindegrösse zeigt, dass das Grundmuster bestehen bleibt. In der Deutschschweiz sind in einem grösseren Anteil der Gemeinden die politischen Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren härter geworden als in der Welschschweiz und im Tessin (vgl. **Tabelle 5.6**). In einzelnen Bereichen gibt es jedoch geringfügig Abweichungen vom Grundmuster. So zeigen sich in der Finanz- und Steuerpolitik in den grösseren Gemeinden kaum mehr Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der Westschweiz. Auch in der Baupolitik, einem weiteren zentralen Bereich der Lokalpolitik, zeigt sich in den Gemeinden zwischen 5000 und 10'000 Einwohnern keine Unterschiede mehr zwischen den beiden Sprachregionen. Im Kanton Tessin sind in den grösseren Gemeinden eine ganze Reihe von Themen deutlich konfliktiver als dies die Gesamtbetrachtung vermuten liesse. Besonders auffallend ist die Umweltpolitik, die Energiepolitik und die Baupolitik. Hier finden sich im Tes-

sin in den grossen Gemeinden die grössten Anteile an Gemeinden, welche angeben, dass die Gangart der politischen Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren härter geworden ist.

Tabelle 5.6: Härtere politische Auseinandersetzungen in den verschiedenen Bereichen nach Sprachregion in Gemeinden unterschiedlicher Grösse (Prozentanteile)

Einw. (N ca.)	Finanz- Umwelt- + St. pol.	Sozial- politik	Asyl- politik	Drogen- politik	Alters- politik	Bau- politik	Verkehrs- politik	Energie- politik	politik
250 - 500									
D (149)	53.0	42.6	57.1	35.6	13.4	58.1	45.7	29.7	59.0
F (124)	44.4	34.0	32.7	22.5	12.5	45.2	17.1	22.2	46.4
I (22)	36.4	26.3	18.2	10.0	14.3	50.0	16.7	0.0	40.0
1000 - 2000									
D (232)	61.2	52.2	68.2	48.7	11.2	55.7	46.8	26.8	64.7
F (65)	60.0	40.0	29.7	21.2	10.9	38.1	18.4	23.5	46.4
I (19)	47.4	31.6	9.1	10.0	26.7	35.3	18.2	14.3	66.7
5000 - 10000									
D (93)	67.7	69.1	70.7	70.2	11.9	37.8	74.5	34.9	61.7
F (13)	69.2	61.5	57.1	41.7	16.7	38.5	33.3	23.1	53.8
I (7)	57.1	57.1	25.0	40.0	16.7	50.0	60.0	40.0	83.3

Nicht alle Bereiche sorgen in sämtlichen Kantonen für besonders harte Konflikte. **Tabelle 5.7** sei hier vor allem zur Übersicht angeführt. Sie lässt eine Vielzahl von Lese- und Interpretationsmöglichkeiten zu. So können etwa für jeden Themenbereich die Kantone bestimmt werden, in denen die Konfliktivität am stärksten zugenommen hat. Finanz- und Steuerpolitik ist beispielsweise heute vor allem in den Gemeinden der Kantone BS, AI, AG und LU deutlich umstrittener als noch vor 10 Jahren (vgl. auch **Figur 5.3**). Oder es lassen sich für die einzelnen Kantone diejenigen Themen diskutieren, welche in den letzten Jahren am stärksten an Konfliktivität gewonnen haben. Für die Kantone GE und VS trifft dies eindeutig auf die Umweltpolitik zu. Und schliesslich lässt sich auch die Zahl der Themenbereiche bestimmen, in denen die Kantone über dem schweizerischen Gesamtwert liegen, wobei hier wiederum

nicht vergessen werden darf, dass die durchschnittliche Gemeindegrösse von Kanton zu Kanton variiert.

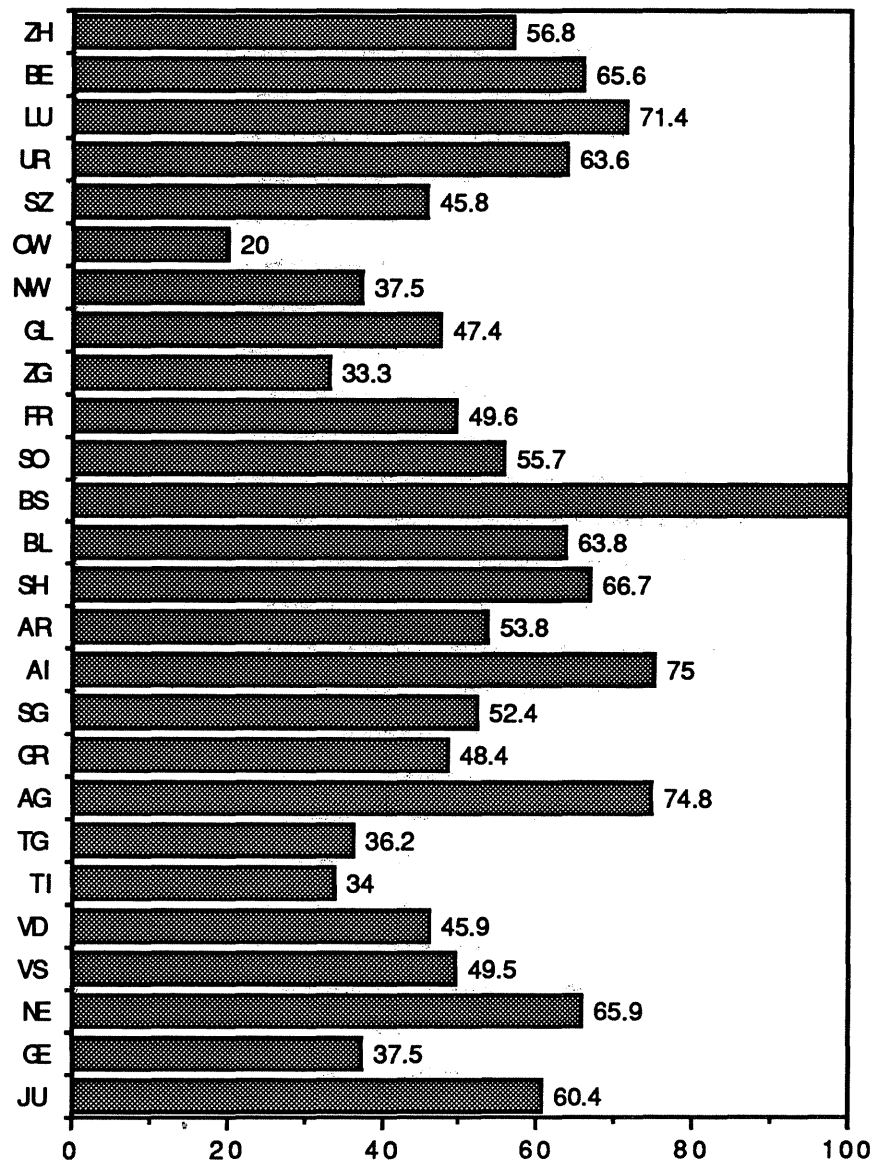
In sämtlichen Themenbereichen über einen überdurchschnittlichen Anteil an Gemeinden mit härteren politischen Auseinandersetzungen verfügen die Kantone LU, UR und AG. In sieben von neun Bereichen sind die Auseinandersetzungen überdurchschnittlich häufig härter geworden in den Kantonen ZH, BE, SZ, ZG und BS, in 6 Bereichen in den Kantonen SO, BL, SG, TG, in fünf Bereichen in NW, GL, AR, VS und in vier in SH, AI und GR. In lediglich drei Bereichen überdurchschnittlich häufig härtere Auseinandersetzungen kennen die Kantone OW und GE, in zwei Bereichen FR und NE, in einem Bereich JU und in keinem Bereich TI und VD. Während unter den Kantonen mit einer unterdurchschnittlichen Zunahme härterer Auseinandersetzungen OW und GE über sehr grosse Gemeinden und NE über etwa mittelgrosse Gemeinden verfügen, welche eine stärkere Zunahme erwarten liessen, sind die Gemeinden in den Kantonen JU, TI und VD sehr klein oder zumindest relativ klein.

Tabelle 5.7: Härtere politische Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren in verschiedenen Bereichen, nach Kantonen (Anteil Gemeinden)

Einw.	Finanz- + St. pol.	Sozial- politik	Asyl- politik	Drogen- politik	Alters- politik	Bau- politik	Verkehrs- politik	Energie- politik	Umwelt- politik
ZH	56.8	51.4	75.8	66.7	10.9	44.7	58.0	39.8	62.5
BE	65.6	65.3	77.4	51.8	14.7	49.2	48.9	40.6	57.5
LU	71.4	60.7	72.9	56.1	27.5	65.2	61.7	43.8	79.7
UR	63.6	66.7	83.3	66.7	40.0	60.0	75.0	60.0	60.0
SZ	45.8	54.5	57.9	50.0	0.0	70.8	45.0	11.1	75.0
OW	20.0	40.0	50.0	50.0	0.0	60.0	60.0	20.0	20.0
NW	37.5	50.0	28.6	55.6	0.0	55.6	55.6	12.5	88.9
GL	47.4	35.7	53.8	50.0	10.0	71.4	63.2	38.9	63.6
ZG	33.3	85.7	85.7	83.3	14.3	62.5	55.6	14.3	66.7
FR	49.6	49.6	32.4	26.5	17.1	43.4	21.4	8.7	47.2
SO	55.7	54.5	65.8	51.7	13.6	36.8	42.7	21.4	64.5
BS	100.0	50.0			50.0	100.0	100.0	50.0	100.0
BL	63.8	44.4	68.2	51.7	6.5	45.8	60.4	35.7	72.9
SH	66.7	38.5	61.5	37.5	27.3	47.4	53.8	16.7	41.2
AR	53.8	60.0	69.2	60.0	16.7	50.0	41.7	28.6	64.3
AI	75.0	50.0	33.3	25.0	0.0	40.0	75.0	25.0	100.0
SG	52.4	55.0	66.1	66.0	17.3	45.2	54.8	27.1	60.3
GR	48.4	25.5	28.4	19.7	7.4	68.8	47.0	37.2	58.8
AG	74.8	52.7	67.8	61.8	13.6	60.7	53.5	33.1	59.4
TG	36.2	48.1	68.1	67.4	7.1	55.9	53.8	20.0	64.2
TI	34.0	24.7	17.5	13.2	11.0	40.4	18.1	7.9	42.7
VD	45.9	32.3	25.3	22.6	10.4	46.5	23.5	20.3	46.7
VS	49.5	31.7	24.5	27.6	14.5	58.6	54.8	41.2	72.0
NE	65.9	34.2	15.4	6.7	0.0	37.5	16.7	40.0	57.1
GE	37.5	45.5	20.0	0.0	9.1	63.6	31.3	46.7	81.0
JU	60.4	40.0	27.6	19.0	11.4	37.0	7.9	20.0	58.0
alle	54.8	46.5	55.5	44.9	12.9	51.0	43.8	29.3	58.8

Figur 5.3:

Härtere politische Auseinandersetzungen in der Finanz- und Steuerpolitik in den letzten 10 Jahren, nach Kantonen (Anteil Gemeinden)



5.1.4 Determinanten härterer politischer Auseinandersetzungen

Bis anhin haben wir beschrieben, in welchen Gemeinden und in welchen Bereichen die politischen Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren härter geworden sind. Dies gibt zwar einen guten Einblick in den Wandel, der auf lokaler Ebene stattgefunden hat, es erklärt jedoch noch nicht, weshalb die politischen Auseinandersetzungen härter geworden sind. Die **Gründe für eine härtere Gangart** in den Auseinandersetzungen können unterschiedlicher Art sein.

Zentral dürfte für eine Gemeinde die **direkte Betroffenheit** von gesellschaftlichen Entwicklungen sein. Eine schlechte Finanzlage der Gemeinde respektive der Verlust von guten Steuerzahler wird dazu führen, dass die Auseinandersetzungen in der Finanz- und Steuerpolitik härter werden. Betroffenheit durch das Drogenproblem dürfte zu härteren Auseinandersetzungen in der Drogenpolitik führen, während eine steigende Zahl an Fürsorgeempfängern die Sozialpolitik konfliktiver werden lässt. Eine zunehmende Verkehrs- und Umweltbelastung verschärft die Gangart in der Verkehrs- und Umweltpolitik und Anzeichen einer Überalterung der Gemeinde führt zu mehr Konflikten in der Alterspolitik.

Neben der Betroffenheit kann aber auch der **Politisierungsgrad der Gemeinde** und die **Zusammensetzung des Parteiensystems** die Gangart der Auseinandersetzungen entscheidend beeinflussen. Eine starke Polarisierung des Parteiensystem mit zwei starken, sich gegenseitig konkurrenzierenden Blöcken dürfte die Konfliktivität generell erhöhen, während kleinere, auf bestimmte Themen fixierte Oppositionsparteien dazu führen, dass in ihren Hauptthemengebieten härter diskutiert und politisiert wird.

Und schliesslich sei auch nochmals auf **kulturelle Unterschiede** hingewiesen, welche zu einem unterschiedlichen Umgang mit politischen Themen führen können. Zu denken ist etwa beispielsweise an die geringere Mobilisierungskraft von Umweltthemen in der Westschweiz.

Auch wenn sich aufgrund der Datenlage nicht sämtliche hier aufgestellten Hypothesen bis ins letzte Detail überprüfen lassen, so ermöglichen die folgenden Analysen dennoch einen Einblick in die Bestimmungsfaktoren konfliktiver Lokalpolitik.

Die Betroffenheit von bestimmten gesellschaftlichen Entwicklungen scheint ganz eindeutig einen Einfluss auf die Gangart der politischen Auseinandersetzungen zu haben. Besonders deutlich wird dies beim Drogenproblem (vgl. **Tabelle 5.8**). Von den Gemeinden, die vom Drogenproblem stark betroffen sind, geben mehr als vier von fünf an, dass die Auseinandersetzungen in der Drogenpolitik härter geworden sind. Bei den nicht betroffenen Gemeinden ist dies jeweils nur eine von fünf. Eine Zunahme von Fürsorgeempfängern und eine starke Betroffenheit durch die Verkehrsbelastung führt ebenso eindeutig häufiger zu härteren politi-

schen Auseinandersetzungen in der Sozialpolitik respektive in der Verkehrspolitik. Interessanterweise scheinen härtere Auseinandersetzungen in der Umweltpolitik weniger in einem direkten Zusammenhang mit der Betroffenheit durch eine zunehmende Umweltbelastung zu stehen. Hier variiert der Anteil der Gemeinden mit härteren Auseinandersetzungen nur geringfügig mit dem Grad an Betroffenheit. Dies könnte ein Hinweis dafür sein, dass es sich bei den Auseinandersetzungen im Umweltbereich um Konflikte handelt, die durch aktive politische Gruppierungen gefördert werden. Hier wäre also nicht nur die effektive Betroffenheit, sondern auch eine erhöhte Umweltsensibilität für eine Verschärfung der Auseinandersetzungen verantwortlich.

Was die Zusammenhänge zwischen den **politischen Variablen** und der Verschärfung der Gangart der Auseinandersetzungen betrifft, so zeigen sich eine ganze Reihe von Beziehungen, auch wenn diese nicht besonders ausgeprägt sind (**Tabelle 5.9**). Auffallend ist sicher, dass in Gemeinden mit einer grossen Zahl an politischen Gruppierungen die Auseinandersetzungen an Konfliktivität gewonnen haben. Ebenfalls positiv mit einer härteren Gangart der politischen Auseinandersetzungen verknüpft ist eine zunehmende Parteipolitisierung. Je mehr Parteien es gibt und je stärker sie auf ihren unterschiedlichen Positionen beharren, desto härter werden die politischen Auseinandersetzungen. Eine grosse Beteiligung an Gemeindewahlen geht einher mit weniger harten Auseinandersetzungen. Dies ist vor allem auf die grössere Versammlungsteilnahme in den kleineren, konfliktärmeren Gemeinden zurückzuführen.

Tabelle 5.8: Von ausgewählten gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen und härtere Gangart in den Auseinandersetzungen in diesen Politikbereichen (Prozentanteil Gemeinden mit härteren Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren, Erhebungszeitpunkt 1994)

Zunahme von Fürsorgeempfänger		Diff. nicht betr. -
stark betroffen	67.6	stark betroffen
zum Teil betroffen	48.2	
nicht betroffen	25.0	42.6
Drogenproblem		
stark betroffen	84.4	
zum Teil betroffen	53.1	
nicht betroffen	22.4	62.0
Überalterung		
stark betroffen	15.4	
zum Teil betroffen	14.0	
nicht betroffen	7.7	7.7
Verlust guter Steuerzahler		
stark betroffen	76.2	
zum Teil betroffen	62.4	
nicht betroffen	48.8	27.4
Zunehmende Verkehrsbelastung		
stark betroffen	68.6	
zum Teil betroffen	46.8	
nicht betroffen	27.1	41.5
Zunehmende Umweltbelastung		
stark betroffen	65.2	
zum Teil betroffen	63.0	
nicht betroffen	51.2	14.0

Weiter fällt auf, dass vor allem in Gemeinden, in denen die GPS über besonders grosse Wähleranteile verfügt, die Auseinandersetzungen in sieben von neuen Themenbereichen signifikant härter geworden sind. Dies kann mit einer aggressiveren Politik dieser "Oppositionspartei" zusammenhängen. Es könnte jedoch auch sein, dass die Existenz einer Grünen Partei nicht untypisch für Gemeinden ist, in denen das Interesse an der Politik und damit verknüpft auch die Konfliktivität generell hoch ist. In diesem Falle wäre die GPS nicht direkt für die Verhärtung der politischen Auseinandersetzungen verantwortlich.

Tabelle 5.9: Gemeindemerkmale und Veränderungen der Gangart in den politischen Auseinandersetzungen in den verschiedenen Politikbereichen (Pearson Corr.)*

	Finanz- + St. pol.	Sozial- politik	Asyl- politik	Drogen- politik	Alters- politik	Bau- politik	Verkehrs- politik	Energie- politik	Umwelt- politik
Einw.	.07	.07	-	.10	-	-	.12	.08	-
Anzahl Parteien	.12	.15	.15	.21	-	-.07	.20	.09	.08
Beteiligung NR-Wahlen	-.07	-	-	-	-	-.07	-	-	-
Beteiligung Gemeinde- wahlen	-	-.12	-.19	-.15	-	-.09	-.12	-.10	-
Zunahme Parteipolari- sierung	.09	.10	-	.13	-	-	.10	.11	.08
FDP91**	-	-.07	-	-.08	-	-.08	-	-	-
CVP91**	-	-	-.12	-	-	-	-	-	-
SVP91**			.14					.08	
SPS91**								.08	
GPS91**	.14	.13	.19	.19			.11	.12	.06

* alle Koeffizienten signifikant auf dem Niveau .001

** Wähleranteile der Parteien bei den Nationalratswahlen 1991

Interessant sind auch die Auseinandersetzungen in der Asylpolitik. In Gemeinden, in denen die CVP stark ist, sind die Auseinandersetzungen weniger hart geworden, während ein hoher SVP-Wähleranteil mit härteren Auseinandersetzungen einhergeht. Es macht also den Anschein, dass sich das "C" der CVP in diesen Fragen durchaus konfliktmindernd wirkt. Allerdings geht auch ein hoher Anteil GPS-Wähler mit härteren Auseinandersetzungen einher. Auch hier stellt sich die Frage, ob es sich jeweils um direkte Effekte oder um Kontexteffekte handelt. Ist man aufgrund der unterschiedlichen Einstellungen der Anhänger von SVP und CVP versucht zu sagen, dass es sich hier um einen direkten Effekt handelt, so dürfte es sich im zweiten Fall, da sich die Grünen zwar kritisch zu einer restriktiven Asylpolitik äussern, sich jedoch nicht ausgesprochen stark in diesem Bereich engagieren, um einen Kontexteffekt handeln. Es sind also nicht zwangsläufig die Grünen, welche die Auseinandersetzungen

in der Asylpolitik verschärften, sondern die Grünen verfügen lediglich in bestimmten Gemeinden über grössere Wähleranteile, in denen auch fremdenfeindliche Parteien existieren.

Stellt man sich abschliessend die Frage, welches nun die **entscheidenden Faktoren** sind, die dazu geführt haben, dass die politischen Auseinandersetzungen in einer Gemeinde härter geworden sind, so gilt es zu berücksichtigen, dass zwischen einer ganzen Reihe der bis anhin diskutierten Variablen ebenfalls bestimmte Zusammenhänge bestehen. So ist etwa die Zahl der Parteien und der Politisierungsgrad einer Gemeinde sehr eng mit der Gemeindegrösse verknüpft, so dass es letztendlich unklar bleibt, ob nun die Gemeindegrösse oder die Zahl der Parteien für die härteren Auseinandersetzungen verantwortlich ist. Erschwerend wirkt sich auch in diesem Fall zusätzlich aus, dass der Einfluss der Gemeindegrösse in einen Grösseneffekt und in einen Kontexteffekt aufzutrennen ist. Sind es die vielen Bürgerinnen und Bürger oder ist die mit der Grösse verbundene Urbanität, welche letztendlich für die härteren Auseinandersetzungen verantwortlich sind. Am Beispiel der Auseinandersetzungen in der Finanz- und Steuerpolitik soll abschliessend mit etwas komplizierteren statistischen Analysen versucht werden, auf diese Fragen Antwort zu geben.

Direkte Betroffenheit als Ausgangspunkt für härtere politische Auseinandersetzungen im Bereich "Finanz- und Steuerpolitik" manifestiert sich in den finanziellen Verhältnisse einer Gemeinde. Da es relativ schwierig ist, die finanzielle Situation mit einer einzigen Kennziffer zu erfassen, betrachten wir gleichzeitig eine ganze Reihe von Indikatoren. **Tabelle 5.10** zeigt, dass ein steigender Steuerfuss, ein Verlust an guten Steuerzahler und Defizite in den Rechnungsabschlüssen der letzten drei Jahren einhergeht mit härteren Auseinandersetzungen in der Finanz- und Steuerpolitik. Keine eindeutige Beziehung ergibt sich bei der Veränderung des Steuerertrages und bei der Stellung im Finanzausgleich.

Tabelle 5.10: Härtere politische Auseinandersetzungen in der Finanz- und Steuerpolitik in den letzten 10 Jahren und finanzielle Verhältnisse (Prozentanteil Gemeinden mit härteren Auseinandersetz.)

Veränderung Steuerfuss	
gestiegen	64.3
gleichgeblieben	47.3
gesunken	53.3
Veränderung Steuerertrag	
stark zugenommen	53.5
zugenommen	55.0
gleichgeblieben	48.4
abgenommen	61.7
stark abgenommen	53.8
Verlust guter Steuerzahler	
stark betroffen	76.2
zum Teil betroffen	62.4
nicht betroffen	48.8
Rechnungsabschlüsse (3 Jahre)	
Defizit	64.5
ausgeglichen	51.4
Gewinn	48.1
Finanzausgleich	
erhält Geld	50.0
zahlt Geld	57.6
weder noch	61.1

Weitere Variablen in unserem Modell, welche die Gangart der Auseinandersetzungen beeinflussen können, sind die Erwerbstätigenstruktur, insbesondere der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft, und der Anteil Links-Stimmen. Und schliesslich gilt es in der Analyse auch die Sprachregion zu berücksichtigen, sowie die Gemeindegrösse und die Urbanität der Gemeinde.

Die Regressionsanalyse macht deutlich, dass vor allem die direkte Betroffenheit und die finanzielle Situation für die härtere Gangart verantwortlich sind (vgl. **Tabelle 5.11**). Bezüglich der Parteien sind es die hohen Wähleranteile der Grünen, die mit härteren Auseinandersetzungen einhergehen, während bei der SP jeglicher Zusammenhang zwischen Wähleranteilen und Gangart fehlt.

Tabelle 5.11: Härtere politische Auseinandersetzungen in der Finanz- und Steuerpolitik - Determinanten

	Beta-Werte
Gemeindegrösse	-
Stadt-Land	-
Anteil Deutschsprachige	.08
Anteil Katholiken	-
Verlust guter Steuerzahler	.10
Steuerfuss gestiegen-	.09
Veränderung Steuerertrag	-
Rechnungsabschlüsse (3 Jahre) - Defizit	.12
Finanzausgleich (erhält Geld)	.08
Anteil Beschäftigte Primärsektor	-.10
Anteil Selbständigerwerbende	-.10
hohe Bildung	
Anteil FDP	-
Anteil CVP	-
Anteil SVP	-
Anteil SPS	-
Anteil GPS	.09
Anzahl Parteien	-
Parteipolarisierung	-
Beteiligung an Gemeindeversammlung	-
Beteiligung an kommunalen Wahlen	-
Adj. R ²	.08

Regressionsanalyse, stepwise, missing pairwise

Es kommt in den Daten also nicht zum Ausdruck, dass der Konflikt zwischen den unterschiedlichen finanz- und steuerpolitischen Vorstellungen der SP und der bürgerlichen Parteien zu einer Verschärfung der Auseinandersetzungen führt. Auch die Anzahl der Parteien oder die Parteipolarisierung haben keinen Einfluss auf die Gangart der Auseinandersetzungen. Insgesamt ist es jedoch ausgesprochen schwierig zu erklären, weshalb in einer Gemeinde die Auseinandersetzungen in der Finanzpolitik härter geworden sind. Der Erklärungsgehalt des Modells, das sich auf einfache Merkmale der Gemeinden abstützt, ist sehr bescheiden ($R^2 = .08$). Zur Klärung dieser Frage müsste man sich ganz spezifisch mit den Gemeinden mit härteren Auseinandersetzungen befassen und stärker auf die Berufsstruktur und die Zusammensetzung des Steuersubstrats eingehen.

5.1.5 Unterschiedliche Konfliktmuster

Dass zwischen bestimmten Themenbereichen eine gewisse Verwandtschaft besteht, bestärkt die abschliessende Faktoranalyse.¹ Für die Bereiche Sozialpolitik, Asylpolitik und Drogenpolitik gilt, dass in den Gemeinden, in denen in einem Bereich die Auseinandersetzungen härter geworden sind, auch in den beiden anderen Bereichen härter Konflikte stattfinden. Ebenso zeigen sich Gemeinsamkeiten zwischen den Bereichen Verkehrs-, Energie-, und Umweltpolitik. Eine dritte Gruppe bilden die Bereiche Alterspolitik und Baupolitik. In dieser letzten Gruppe finden sich die beiden Politikbereiche, die am wenigsten eindeutig (respektive linear) von der Gemeindegrösse abhängig sind. Für die Themenbereiche in den ersten beiden Gruppen gilt jeweils, dass die Auseinandersetzungen in grösseren Gemeinden deutlich öfters härter geworden sind, wobei in der ersten Gruppe soziale Konflikte und in der zweiten Gruppe ökologische Konflikte im Vordergrund stehen.

Betrachten wir nun noch, in welchen Gemeinden die einzelnen Themenmuster dominieren. Härtere Auseinandersetzungen im Sozialbereich wie auch im Umweltbereich gibt es vor allem in den grösseren, städtischen Deutschschweizer Gemeinden, welche über grössere Anteile an Arbeiter und geringere Anteile an Selbständigerwerbende und Beschäftigte im Agrarsektor verfügen (vgl. **Tabelle 5.12**). Diese Gemeinden kennen zudem eine grössere Zahl an Parteien, eine zunehmenden Parteienpolarisierung und grössere Wähleranteile der GPS. Für die beiden Hauptbereich zeigt sich also eine weitreichende Übereinstimmung. Eine zusätzliche Voraussetzung dass es zu härteren Auseinandersetzungen im Sozialbereich kommt, ist jedoch, dass die Gemeinde über einen geringen Anteil an Katholiken respektive CVP-Wähler führt und in letzter Zeit von einem grösseren Verlust guter Steuerzahler betroffen war. Es sind also die protestantischen und von finanziellen Probleme geplagten städtischen Gemeinden, welche vor allem im Sozialbereich härtere Auseinandersetzungen kennen, während in den katholischen Gebieten soziale Probleme weniger zu Konflikten führen. Mit dem dritten Faktor korrelieren lediglich die Variablen "Verlust von guten Steuerzahlern" und "schlechter Rechnungsabschluss".

¹ Die Faktoranalyse ergibt folgendes Bild. Auf dem ersten Faktor laden die Bereiche Asylpolitik mit .82, Drogenpolitik mit .79 und Sozialpolitik mit .78. Auf dem zweiten Faktor laden die Bereiche Energiepolitik mit .78, Umweltpolitik mit .77 und Verkehrspolitik mit .71. Auf dem dritten Faktor schliesslich laden die Alterspolitik mit .80 und die Baupolitik mit .60. Die Finanz- und Steuerpolitik lädt auf keinem Faktor. Mit den drei Faktoren lassen sich 59 Prozent der in den 9 Ausgangsvariablen enthaltenen Varianz erklären. Der Beitrag des ersten Faktors beläuft sich auf 31.3 Prozent, derjenige des zweiten auf 16.3 Prozent und derjenige des dritten auf 11.4 Prozent (Faktoranalyse mit Varimax-Rotation, missing=pairwise).

Tabelle 5.12: Die drei Gruppen von Konflikten und Gemeindemerkmale (Pearson Corr.)*

	<i>Faktor 1</i> Sozialpolitik Asylpolitik Drogenpolitik	<i>Faktor 2</i> Verkehrspolitik Energiepolitik Umweltpolitik	<i>Faktor 3</i> Alterspolitik Baupolitik
Gemeindegrösse	.09	.09	-
Stadt-Land	.12	.11	-
Anteil Deutschsprachige	.24	.24	-
Anteil Katholiken	-.13	-	-
Bildung hoch	-	-	-
Verlust guter Steuerzahler (g5g)	.14	-	.10
Schlechter Rechnungsabschluss	-	-	.12
Anteil Beschäftigte Primärsektor	-.18	-.10	-
Anteil Selbständigerwerbende	-.19	-.10	-
Anteil Arbeiter	.12	.09	-
Wegpendler	-	-	-
Anteil FDP-Stimmen NR-Wahlen 1991	-	-	-
Anteil CVP-Stimmen NR-Wahlen 1991	-.12	-	-
Anteil SVP-Stimmen NR-Wahlen 1991	-	-	-
Anteil SPS-Stimmen NR-Wahlen 1991	-	-	-
Anteil GPS-Stimmen NR-Wahlen 1991	.25	.15	-
Anzahl Parteien	.21	.13	-
Zunahme Parteipolarisierung (g25)	.15	.14	-
Beteiligung an kommunalen Wahlen (v55a)	-.14	-	-
Beteiligung an Gemeindeversammlung	-.27	-.17	-

* Pearson-Korrelationen zwischen den unabhängigen Variablen und den Factorscores

5.1.6 Fazit

Auch wenn in diesem Abschnitt nicht direkt nachgewiesen werden konnte, dass das Interesse an der Lokalpolitik in den letzten Jahren zugenommen hat, so lässt doch die Verschärfung der politischen Auseinandersetzungen darauf schliessen, dass lokalpolitische Fragen die Bürgerinnen und Bürger heute - zumindest nicht weniger und mit grosser Wahrscheinlichkeit sogar deutlich stärker - beschäftigen als noch vor einigen Jahren. Verantwortlich dafür sind nicht zuletzt konkrete Themenbereiche wie die Sozialpolitik und die Umweltpolitik, bei denen ein gewisser Problemdruck besteht und die ganz klar an Bedeutung gewonnen haben. Von besonderer Bedeutung für die Verhärtung der Auseinandersetzungen ist auf jeden Fall die direkte Betroffenheit.

Die steigende Konfliktivität lokalpolitischer Auseinandersetzungen macht sich vor allem in den grösseren Gemeinden und Städten bemerkbar, und zwar deutlich stärker in der Deutschschweiz als in den übrigen Landesteilen. Einzig die Auseinandersetzungen in der Finanz- und Steuerpolitik haben in der Westschweiz in einem vergleichbaren Masse an Härte gewonnen.

Welche Formen der politischen Partizipation verantwortlich für die härteren Auseinandersetzungen sind, bleibt noch zu klären. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Bereitschaft zu einer kontinuierlichen Politikbeteiligung hinter den härteren Auseinandersetzungen steckt, oder ob es sich vorwiegend um ein spezifisches Engagement und um Protestaktionen handelt. Antwort auf diese Fragen versprechen die folgenden Abschnitte, welche sich eingehender mit verschiedenen Formen der Politikbeteiligung befassen.

5.2 POLITISCHE PARTIZIPATION

Ein Vergleich der Wahl- und Stimmbeteiligungen bei kommunalen Entscheidungen mit den Beteiligungswerten auf höherer politischer Ebene gibt Auskunft, wie stark lokalpolitische Fragen eine breitere Bevölkerung interessieren und politisieren. Was die politische Stimm- und Wahlbeteiligung auf nationaler Ebene anbelangt, so stellt man - wie bereits eingangs erwähnt - eine weiterhin rückläufigen Beteiligung an Wahlen und eine wieder leicht ansteigende Beteiligung an Abstimmungen fest.¹ Lässt sich für die Gemeindeebene eine vergleichbare Entwicklung ausmachen?

5.2.1 Beteiligung an kommunalen Wahlen und Abstimmungen im Vergleich

Sachfragen werden in den Gemeinden mehrheitlich an den Gemeindeversammlungen entschieden, so dass ein Vergleich mit kantonalen und nationalen Vorlagen kaum möglich ist. An einer Gemeindeversammlung teilzunehmen ist zeitlich aufwendiger und verlangt die Bereitschaft, sich politisch zu exponieren. Verständlicherweise geben deutlich mehr Bürgerinnen und Bürger dem kürzeren und anonymen Gang zur Urne den Vorzug, oder begehen den Weg der schriftlichen Stimmabgabe.

Vergleichbare Zahlen stammen deshalb vor allem aus den grösseren Städten, in denen über Sachfragen an der Urne entschieden wird. Hier sind in der Regel die Beteiligungszahlen deutlich tiefer als bei nationalen Urnengängen.² Dies ist sicher zum einen darauf zurückzuführen, dass solche Entscheide in den Medien nur selten einen Beachtungsgrad erfahren, wie dies bei nationalen Vorlagen der Fall ist. Zum anderen ist die politische Partizipation in den anonymen städtischen Kontexten generell schwächer.

Aus der 1988 durchgeführten Gemeindeschreiberbefragung geht hervor, dass die durchschnittliche Beteiligung an Gemeindeversammlungen bei rund 18 Prozent liegt. Sie variiert dabei zwischen 32 Prozent in den Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern und 4 Prozent

¹ In diese Richtung weist auch ein Ergebnis aus den VOX-Analysen. Erachteten 1987 erst 24 Prozent der Bevölkerung Abstimmungen wichtiger als Wahlen, waren es 1991 bereits 49 Prozent. (Weltwoche vom 25. Mai 1995).

² Der Minimalrekord liegt in der Stadt Zürich bei 18 Prozent, als am 10. April 1994 nur eine Gemeindeabstimmung über Objektkredite durchgeführt wurde. Da kommunale Abstimmungen in der Regel auf nationale Abstimmungstermine gelegt werden, sind die Unterschiede im allgemeinen nicht besonders gross. Dennoch liegt für die Stadt Zürich die mittlere Stimmbeteiligung für die Periode 1983-1994 bei rund 39 Prozent (vgl. Zürcher Statistische Nachrichten, Bericht 3/1995, S. 3). In der Zeit von 1984 bis 1993 lag die durchschnittliche Beteiligung auf nationaler Ebene gesamtschweizerisch bei rund 45 Prozent.

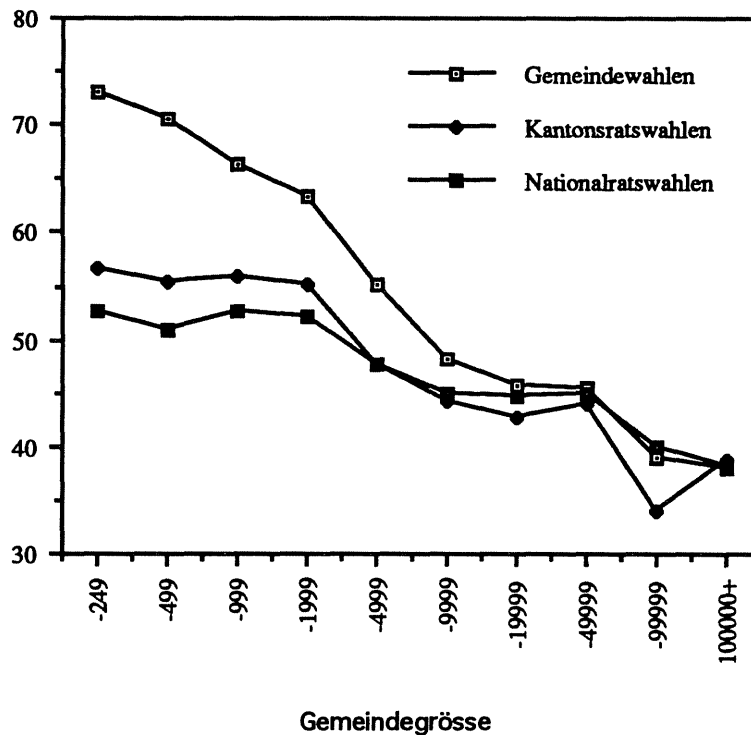
in den Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern (vgl. Ladner 1991b: 76). Allerdings gibt es jedoch auch immer wieder Versammlungen, für die kaum mehr genügend Platz in den Versammlungslokalen gefunden werden kann, so dass auf grössere oder zusätzliche Räumlichkeiten ausgewichen werden muss. Vor allem in grösseren Gemeinden kann es zu verhältnismässig grossen Mobilisierungsschüben kommen, weil die Socketeilnahme generell tiefer ist (vgl. Ladner 1991b: 78). Schlecht besuchte Gemeindeversammlungen werden vor allem dann immer wieder kritisiert, wenn einige Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über Kredite in Millionenhöhe entscheiden.

Besser vergleichen lässt sich die **Wahlbeteiligung**. Auch hier können wir auf Angaben aus der Gemeindeschreiberbefragung zurückgreifen (vgl. Ladner 1991a: 200). Allerdings haben wir uns auf die rund 80% Gemeinden zu beschränken, die die Exekutive an der Urne wählen.¹ In diesen Gemeinden liegt die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den kommunalen Exekutivwahlen mit 63.2% (N=1855) mehr als 10% über der durchschnittlichen Beteiligung an Kantonsratswahlen (52.8%, N=1834) und Nationalratswahlen (50.5%, N=1840).

Figur 5.4 zeigt, dass die Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene in allen Gemeindegrössen-kategorien höher liegt als auf kantonaler und nationaler Ebene. Zudem ist gut ersichtlich, wie sich mit zunehmender Gemeindegrösse das kommunale Wahlverhalten dem überlokalen Wahlverhalten anzugleichen beginnt. Der Verlauf der 3 Kurven bestätigt die These, wonach sich aufgrund einer Erweiterung des Bezugshorizontes das kommunale Partizipationsverhalten in grösseren Gemeinden dem überlokalen Partizipationsverhalten anzugleichen beginnt. Beachtliche Differenzen zwischen der kommunalen Partizipation und der Partizipation auf höherer Ebene gibt es vor allem in den Gemeinden mit bis zu 10'000 Einwohnern. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass dort, wo Kommunalpolitik effektiv noch Lokalpolitik ist, das Interesse an den politischen Entscheidungen grösser ist. Zu einem grossen Teil dürfte dies aber auch damit zusammenhängen, dass es sich bei der Wahlbeteiligung bis zu einem gewissen Grad um tradiertes und ritualisiertes Verhalten handelt, welches vor allem in kleineren Kontexten häufiger anzutreffen ist, und dass nicht in allen Fällen politische Auseinandersetzungen für die höhere Beteiligung verantwortlich gemacht werden können.

¹ Im Kanton Neuenburg wird die Exekutive im Parlament gewählt und die verbleibenden Gemeinden wählen sie an der Gemeindeversammlung.

Figur 5.4: Wahlbeteiligung (1988) in Prozent auf den drei Ebenen nach Gemeindegrösse



Wie weit die unterschiedliche Art der Wahlen - bei den nationalen und kantonalen Wahlen handelt es sich um Legislativwahlen, bei den kommunalen Wahlen um Exekutivwahlen - für die Differenzen verantwortlich sind, ist schwierig abzuschätzen. Es gibt Argumente, die für eine höhere Beteiligung an Legislativwahlen sprechen (Proporzsysteme, grössere Zahl an Kandidaten und politischen Gruppierungen usw.) und solche, die für eine höhere Beteiligung an Exekutivwahlen sprechen (Bedeutung des Amtes, Majorzwahlen). Es ist jedoch anzunehmen, dass sich am Verlauf der Kurve nichts ändert. Allenfalls liegt sie einige Prozentpunkt höher oder tiefer, aber auf jeden Fall, zumindest für die kleineren Gemeinden, über der Kurve für die kantonalen und nationalen Legislativwahlen.

Für die Schweiz kann also - zumindest was die Wahlen betrifft - von einem grösseren politischen Interesse auf kommunaler Ebene ausgegangen werden (vgl. dazu auch Giger 1976: 49; Jagmetti 1972: 367). Darin unterscheidet sich die Schweiz von den meisten europäischen Ländern, die auf kommunaler Ebene jeweils eine geringere Beteiligung kennen (Council of Europe 1977: 10/11). Dies ist vor dem Hintergrund der grossen Bedeutung, die der untersten politischen Ebene hierzulande zukommt, nicht weiter erstaunlich.

5.2.2 Wandel des Partizipationsverhaltens: verschiedene Formen der Einflussnahme

Nach diesen einleitenden Bemerkungen zur Wahl- und Abstimmungsbeteiligung auf kommunaler Ebene wenden wir uns nun auf den folgenden Seiten einer ganzen Reihe von zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten zu. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob und wenn ja, in welche Richtung sich das kommunale Partizipationsverhalten in den letzten 10 Jahren verändert hat und ob sich Entwicklungen nachweisen lassen, die auch auf nationaler Ebene auszumachen sind?

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 an, dass etwa gleich häufig wie vor 10 Jahren Initiativen und Referenden ergriffen werden (vgl. **Tabelle 5.13**). Auch bei den Protestaktionen, eine Partizipationsform, die sich vor allem im Gefolge der 68er Bewegung einer steigenden Popularität erfreute, lässt sich keine eindeutige Zunahme 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 heute häufiger zu Einsprachen und Rekursen kommt. In mehr als 60 Prozent der Gemeinden hat auch die Kontaktnahme mit der Gemeindeverwaltung zugenommen und in etwas mehr als 45 Prozent der Gemeinden die direkte Kontaktnahme mit einzelnen Exekutivmitgliedern.

Hinsichtlich der Beteiligung an der Gemeindeversammlung lässt sich insgesamt keine Zunahme feststellen. Knapp 20 Prozent der Gemeinden geben zwar an, dass die Beteiligung in den letzten 10 Jahren zugenommen hat, ebenso viele geben jedoch auch an, dass die Beteiligung abgenommen hat. Es zeigt sich gesamthaft gesehen also kein mit der nationaler Ebene vergleichbarer Anstieg der Partizipation an Sachentscheiden. Zumindest kann jedoch geschlossen werden, dass die Beteiligung nicht weiter rückläufig ist.

Das Fazit, welches sich aus diesen Angaben ziehen lässt, weist Richtung Stagnation oder nur geringfügiger Zunahme kollektiver Partizipationsformen, während sich bei den individuellen Möglichkeiten der Einflussnahme eine starke Zunahme verzeichnen lässt.

Tabelle 5.13: Politische Partizipation: verschiedene Wege der Einflussnahme, Veränderungen in den letzten 10 Jahren (Anteil Gemeinden)

	zuge- nommen	gleich- geblieben	abge- nommen	nicht möglich	N=
kommunale Initiativen	9.9	75.6	3.3	11.2	1946
kommunale Referenden	6.3	69.0	3.8	20.9	1926
Kontaktnahme mit einzelnen Exekutivmitgliedern	46.8	49.5	2.0	1.8	1973
Kontaktnahme mit Gemeinde- verwaltung	63.8	34.3	0.7	1.3	1976
Einsprache und Rekurse	59.0	37.0	2.7	1.3	1977
Protestaktionen	13.1	70.1	6.5	10.3	1810
aktive Beteiligung an der Gemeindeversammlung	18.3	57.2	19.8	4.7	1983

Aufgeschlüsselt nach der Grösse der Gemeinden zeigen sich die Unterschiede zwischen den hier vorgegebenen Partizipationsformen mit aller Deutlichkeit. Eine Zunahme von kommunalen Initiativen, kommunalen Referenden und Protestaktionen ist ganz klar grössenabhängig (vgl. Tabelle 5.14). Je grösser die Gemeinde, desto häufiger wird heute zu solchen konventionellen und, wie die Protestaktionen zeigen, auch unkonventionellen Formen der politischen Partizipation gegriffen. Träger dieser Aktionsformen sind in der Regel in allen drei Fällen kollektive politische Akteure. Wenn also auch auf kommunaler Ebene heute häufiger zu den Mitteln der direkten Demokratie gegriffen wird, so gilt dies vor allem für die grösseren Gemeinden und ganz besonders für die Städte.

Tabelle 5.14: Politische Partizipation: unterschiedliche Wege der Einflussnahme, Zunahme in den letzten 10 Jahren, nach Gemeindegrösse (Anteil Gemeinden)

zugenommen	bis 2'000	2'000- 10'000	über 10'000	N=
kommunale Initiativen	7.1	15.3	31.3	1943
kommunale Referenden	3.9	11.2	22.5	1923
Kontaktnahme mit einzelnen Exekutivmitgliedern	43.1	56.6	59.3	1970
Kontaktnahme mit Gemeinde- verwaltung	60.6	74.2	64.6	1973
Einsprache und Rekurse	51.3	80.1	84.1	1974
Protestaktionen	11.4	16.8	23.1	1807
aktive Beteiligung an der Gemeindeversammlung	21.7	8.2	5.3	1980
N (ca.) =	1470	420	80	1970

Ein gemeinsames Verlaufsmuster kennzeichnet auch die Kontaktnahme mit einzelnen Exekutivmitgliedern, die Kontaktnahme mit der Gemeindeverwaltung und Einsprachen und Rekurse. Hier zeigt sich vor allem in den mittleren Gemeinden eine im Vergleich zu den kleinen Gemeinden markante Zunahme, während in den ganz grossen Gemeinden diese Tendenz wieder abflacht oder, wie im Falle der Kontaktnahme mit der Gemeindeverwaltung, sogar wieder leicht rückläufig wird. Der Kontakt zu ihren gewählten Politikern und zur Verwaltung scheint den Bürgerinnen und Bürgern in den grossen und anonymen Städten weniger leicht zu fallen als in den mittelgrossen Gemeinden. Auch bei den Einsprachen und Rekursen scheinen die mittelgrossen Gemeinden besonders betroffen zu sein, da sie mit einem kleineren Verwaltungsapparat nahezu ebenso häufig auf Einsprachen und Rekurse einzugehen haben wie die grossen Gemeinden.

Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen hat vor allem in den kleinen Gemeinden zugenommen. Hier ist die Zunahme mit zunehmender Gemeindegrösse rückläufig. Wenn sich also ein grösseres Interesse an kommunalen Sachentscheiden ausmachen lässt, so trifft dies vor allem auf die kleineren Gemeinden zu. Aufgeschlüsselt nach Gemeindetyp sind es vor allem die touristischen und semi-touristischen Gemeinden, die periurbanen Gemeinden grosszentraler Regionen, die agrarischen und agrarisch-tertiären Gemeinden und die Gemeinden mit

einem starken Bevölkerungsrückgang, welche angeben, dass die Teilnahme an der Gemeindeversammlung zugenommen hat.

Ein erster Blick auf die Unterschiede nach **Sprachregionen** zeigt, dass Initiativen und Referenden sowie Kontaktnahmen mit der Gemeindeverwaltung und Einsprachen und Rekurse in der Deutschschweiz häufiger zugenommen haben als in der Westschweiz und im Tessin (vgl. **Tabelle 5.15**). In der Westschweiz haben Kontakte mit den Exekutivmitgliedern geringfügig und Protestaktionen sowie die Beteiligung an Gemeindeversammlungen häufiger zugenommen. Der Kanton Tessin übertrifft bei keiner dieser Partizipationsformen die beiden übrigen Landesteile.

Eine genauere Analyse, welche neben der Sprachregion auch die Grösse der Gemeinden berücksichtigt, bestätigt den ersten Blick im grossen Ganzen, bringt aber auch einige nicht unwesentliche Abweichungen zum Vorschein (vgl. **Tabelle 5.16**). Im Kanton Tessin hat die Partizipation in Gemeinden vergleichbarer Grösse nun ungleich stärker zugenommen, als es zuerst den Eindruck machte. Mit Ausnahme der Beteiligung an Gemeindeversammlungen stellt der Tessin für alle Partizipationsformen zumindest in einer und teilweise sogar in allen Gemeindegrössenkategorien den grössten Anteil an Gemeinden, die eine Zunahme zu verzeichnen haben.

Tabelle 5.15: Politische Partizipation: unterschiedliche Wege der Einflussnahme, Zunahme in den letzten 10 Jahren, nach Sprachregion (Anteil Gemeinden)

zugenommen	D	F	I	N=
kommunale Initiativen	11.5	6.4	10.2	1943
kommunale Referenden	6.8	5.0	6.5	1923
Kontaktnahme mit einzelnen Exekutivmitgliedern	46.8	47.3	44.8	1970
Kontaktnahme mit Gemeindeverwaltung	67.9	56.0	60.0	1973
Einsprache und Rekurse	65.8	45.1	56.7	1974
Protestaktionen	9.3	19.4	17.6	1807
aktive Beteiligung an der Gemeindeversammlung	17.2	21.5	14.5	1980
N (ca.) =	1197	560	186	1943

Noch deutlicher zum Ausdruck kommen die Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der Westschweiz. In der Deutschschweiz kommt es in allen Grössenkategorien häufiger zu Kontaktnahmen mit der Gemeindeverwaltung und zu Einsprachen und Rekursen, während in der Westschweiz Kontaktnahmen mit den Exekutivmitgliedern und Protestaktionen höher im Kurs stehen. Dies macht den Anschein, als ob sich je nach Sprachregion die politische Partizipation einmal Richtung Verwaltung und einmal Richtung Politik entwickeln würde. Weniger eindeutig sind die Ergebnisse hinsichtlich der kommunalen Initiativen und Referenden sowie der Gemeindeversammlung, so dass hier auf eine weiterreichende Interpretation verzichtet wird.

Tabelle 5.16: Politische Partizipation: unterschiedliche Wege der Einflussnahme, Zunahme in den letzten 10 Jahren, nach Sprachregion in ausgewählten Gemeindegrössen-kategorien (Anteil Gemeinden)

Einw. (N ca.)	kom. Initiativen	kom. Referenden	Kontakt Ex.mitgl.	Kontakt Verwalt.	Einspr./ Rekurse	Protest- aktionen	Beteil. G.vers.
250 - 500							
D (172)	6.4	3.0	35.6	61.9	49.7	3.7	22.9
F (136)	7.4	3.0	48.6	54.8	44.6	17.8	28.5
I (37)	8.1	5.4	38.9	64.9	54.1	8.6	14.7
1000 - 2000							
D (172)	10.7	5.8	49.0	73.4	73.4	10.4	16.1
F (136)	6.1	4.6	57.6	64.6	52.3	25.8	15.2
I (37)	11.1	7.7	59.3	70.4	74.1	25.0	4.0
5000 - 10000							
D (96)	17.7	12.8	59.8	76.3	84.7	10.2	3.2
F (13)	15.4	15.4	75.0	69.2	69.2	25.0	8.3
I (9)	33.3	33.3	37.5	75.0	88.9	50.0	0.0

5.2.3 Wandel des Partizipationsverhaltens: Verhalten an der Gemeindeversammlung

Aufschluss über einen allfälligen Wandel im Partizipationsverhalten auf kommunaler Ebene gibt auch das **Verhalten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an den Gemeindeversammlungen**. Nicht nur der Besuch der Gemeindeversammlung, sondern die Art und Weise wie an den Versammlungen diskutiert und entschieden wird, ist in Abhängigkeit von den anstehenden Geschäften grossen Schwankungen unterworfen. Sicher nicht zutreffend ist die Vorstellung, dass alle Geschäfte ohne grosse Widerrede im Sinne des Gemeinderates über die Bühne gehen. In der Gemeindeschreiberbefragung 1988 gaben jeweils rund die Hälfte der Gemeinden an, dass es gelegentlich zu knappen Mehrheiten und unerwarteten Abstimmungsergebnissen kommt. Ebenso kommt es in jeder zweiten Gemeinden zumindest gelegentlich zu sogenannten einseitigen Mobilisierungen, bei denen Parteien, Vereine oder Interessengruppen

den Ausgang von Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen vermögen, indem sie möglichst viele Stimmberechtigten zur Teilnahme bewegen.

In der 1994er Befragung sind die Hinweise dafür, dass die Entscheidungsmechanismen "labiler" geworden sind, ambivalent. Zwar kommt es häufiger zu Wortmeldungen und zu einseitigen Mobilisierungen - was durchaus im Einklang mit den auch in anderen Bereichen feststellbaren Veränderungen des Partizipationsverhaltens steht -, aber knappe Mehrheiten, unerwartete Abstimmungsergebnisse und Verwerfung von Anträgen des Gemeindevorstandes kommen heute nicht wesentlich häufiger oder gar weniger häufig vor als vor 10 Jahren (vgl. **Tabelle 5.17**).

	häufiger	gleich häufig	weniger häufig	weiss nicht	N=
Wortmeldungen	35.9	52.4	9.4	2.3	1711
knappe Mehrheiten	16.8	64.4	13.4	5.5	1651
unerwartete Abstimmungsergebnisse	11.0	65.1	17.5	6.4	1646
Verwerfung von Anträgen des Gemeindevorstandes	10.5	62.4	22.6	4.5	1666
einseitige Mobilisierung	22.4	53.8	10.4	13.4	1608

Gerade in den grösseren Gemeinden mit Gemeindeversammlung taucht immer wieder die Frage auf, ob die Entscheidungsprozesse nicht mit der Einführung eines Gemeindeparklaments verbessert und demokratisiert werden könnten. Aus unseren Ergebnissen geht hervor, dass es mit zunehmender Gemeindegrösse häufiger zu knappen Mehrheiten, zu unerwarteten Abstimmungsergebnissen und zu einer Verwerfung der Anträge des Gemeindevorstandes sowie zu einseitigen Mobilisierungen kommt (vgl. **Tabelle 5.18**). Dies deutet darauf hin, dass in grösseren Gemeinden die Gemeindeversammlung als Entscheidungsinstrument weniger zuverlässig ist als in kleinen Gemeinden. Verantwortlich dafür ist die tiefere Beteiligung in grösseren Gemeinden. Zudem ist auch die Sockelteilnahme, d. h. der Anteil der regelmässigen Teilnehmern an den durchschnittlichen Teilnehmerzahlen (vgl. Ladner 1991b: 76f.) tiefer, so dass es weniger eindeutig vorhersehbar ist, wie die Anwesenden entscheiden werden.

Tabelle 5.18: Verhalten an Gemeindeversammlungen in den letzten 10 Jahren, nach Gemeindegrösse (Anteil Gemeinden)

es kommt häufiger zu ...	bis 2000	2000- 10'000	über 10'000	N=
Wortmeldungen	38.3	26.7	34.8	1708
knappen Mehrheiten	15.4	20.3	30.4	1648
unerwarteten Abstimmungsergebnisse	10.3	12.9	18.2	1643
Verwerfung von Anträgen des Gemeindevorstandes	10.1	11.4	19.0	1663
einseitiger Mobilisierung	20.3	28.7	36.4	1605

5.2.4 Wandel des Partizipationsverhaltens: Übernahme eines öffentlichen Amtes

Ein letztes Indiz für einen allfälligen Wandel der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene ist die **Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen.**

Nach Aussagen der Gemeindeschreiber ist es in den letzten 10 Jahren in 65.9% der Gemeinden schwieriger geworden, für vakante Ämter der **Gemeindeexekutive** genügend qualifizierte Kandidaten zu finden. Nur 3.5 Prozent der Gemeindeschreiber geben an, dass es heute leichter ist als vor 10 Jahren, während 30.6 Prozent aussagen, dass es etwa gleich geblieben ist. Geringfügig besser sieht es bei den Spezialkommissionen aus: in 46.7 Prozent der Gemeinden ist es schwieriger geworden, in 49.5 Prozent ist es gleich geblieben und lediglich in 3.9 Prozent ist es leichter geworden.

Nicht alle Gemeinden haben heute in gleichem Masse grössere Schwierigkeiten als früher, für die kommunalen Exekutiven genügend qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Besonders betroffen sind die mittelgrossen Gemeinden (vgl. **Figur 5.5**). Hier geben drei Viertel der Gemeinden an, dass sie in den letzten Jahren bedeutend mehr Probleme hatten, ihre Ämter zu besetzen. Dieses Ergebnis erstaunt nicht weiter, sind doch gerade in diesen Gemeinden die Anforderungen an ein solches Amt ausgesprochen hoch. Die inhaltlichen Aufgaben sind komplexer als in kleinen Gemeinden und es steht den

Gemeinderäten keine ausgebaute Verwaltung zur Verfügung. In den ganz kleinen und den grossen Gemeinden ist es demgegenüber - wenngleich immer noch schwierig - etwas leichter. In der ersten Gruppe lässt sich ein solches Amt noch relativ einfach in der Freizeit ausüben und das Pflichtgefühl, etwas für seine Gemeinde tun zu müssen, dürfte ausgeprägter sein. In den grossen Gemeinden und Städten sorgen teil- und vollzeitige Anstellungsverhältnisse, mehr Macht und Prestige für zusätzliche Anreize.

Für die Neubestellung der **Kommissionen** bestätigt sich in groben Zügen das bei den Exekutivsitzen beschriebene Grundmuster. Da die Kommissionsarbeit zwar einerseits weniger aufwendig, aber andererseits auch weniger prestigeträchtig ist, beeinflusst hier das mit der Gemeindegrösse verknüpfte Rekrutierungspotential noch stärker das Kandidatenangebot. In den ganz kleinen Gemeinden ist es nur unwesentlich leichter freiwerdende Kommissionssitze neu zu bestellen.

Aufgeschlüsselt nach der **Sprachregion** zeigen sich keine markanten Unterschiede. In der Deutschschweiz ist es am schwierigsten, qualifizierte Kandidaten für die Exekutive zu finden, während in den Tessiner Gemeinden verglichen mit den anderen Landesteilen grössere Probleme bestehen, die Spezialkommissionen zu bestellen (vgl. **Tabelle 5.19**). Allerdings gilt es dieses Ergebnis wiederum vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Gemeindegrössenstruktur in den drei Landesteilen zu interpretieren. Die etwas geringeren Schwierigkeiten in der Westschweiz und im Tessin bei der Suche nach potentiellen Exekutivmitgliedern steht in Einklang mit den kleineren Gemeinden in diesen Landesgebieten. In den besonders kleinen Tessiner Gemeinden scheint vor allem das Kommissionswesen an Leistungsgrenzen zu stossen.

Figur 5.5: Es ist in den letzten 10 Jahren schwieriger geworden, genügend qualifizierte Kandidaten für kommunale Ämter zu finden nach Gemeindegrösse (Prozentanteil Gemeinden)

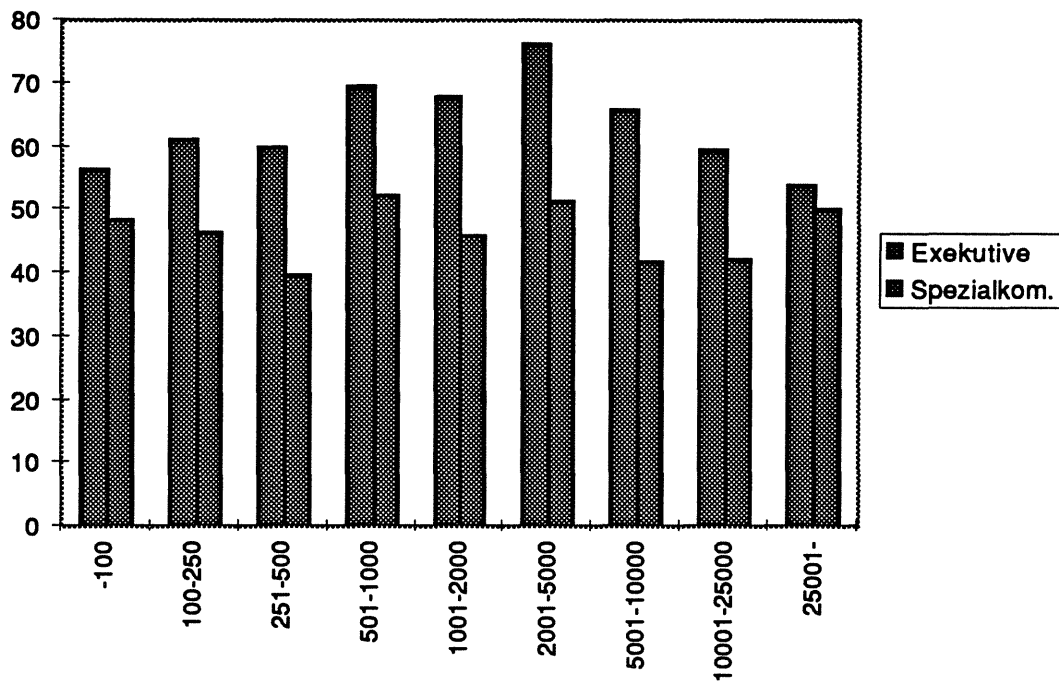


Tabelle 5.19: Es ist in den letzten 10 Jahren schwieriger geworden, genügend qualifizierte Kandidaten für kommunale Ämter zu finden nach Sprachregion (Prozentanteil Gemeinden)

	Exekutive	Spezialkommissionen
D	68.1	48.3
F	62.3	42.3
I	61.7	49.7

Die Grösse der Gemeinden muss natürlich auch in der abschliessenden Tabelle über die Kantone berücksichtigt werden (vgl. Tabelle 5.20). In den Kantonen SZ, OW, NW und JU (trotz kleinen Gemeinden) beklagen sich mindestens vier von fünf Gemeinden, dass die Schwierigkeiten in den letzten 10 Jahren zugenommen haben. Immerhin noch drei von vier Gemeindegemeinschaften beklagen

Tabelle 5.20: Es ist in den letzten 10 Jahren schwieriger geworden, genügend qualifizierte Kandidaten für kommunale Ämter zu finden nach Kantonen (Prozentanteil Gemeinden)

	Exekutive	Spezialkommissionen	Durchschnittliche Gemeindegrösse der erfassten Gem.
ZH	70.2	41.4	6982
BE	77.3	48.5	2354
LU	58.9	46.6	3595
UR	75.0	90.9	1456
SZ	80.0	56.0	3735
OW	100.0	83.3	4201
NW	81.8	54.5	3004
GL	54.5	47.8	1299
ZG	55.6	22.2	8431
FR	69.5	47.5	883
SO	66.3	51.2	2166
BS	33.3	33.3	66470
BL	71.7	57.7	3432
SH	76.2	50.0	1398
AR	57.1	46.2	2647
AI	20.0	0.0	2271
SG	64.2	55.2	4864
GR	61.7	45.1	775
AG	75.0	52.5	2298
TG	49.4	40.6	1514
TI	59.8	47.2	1166
VD	53.2	28.9	1504
VS	61.9	48.5	1555
NE	76.1	60.9	2091
GE	37.5	18.2	10936
JU	80.6	72.1	857
alle	65.9	46.7	2447

sich in den Kantonen BE, UR, SH, AG und NE. Ganz besonders unter der mangelnden Bereitschaft, sich für ein politisches Amt im Dienste der Gemeinschaft zur Verfügung zu

stellen, leiden also die Innerschweizer Kantone, die ja häufig als Wiege der Demokratie bezeichnet werden.

5.2.5 Fazit

Die Veränderungen hinsichtlich der politischen Beteiligung lassen sich folgendermassen zusammenfassen: Die lokalpolitische Partizipation insgesamt hat in den letzten Jahren wohl kaum zugenommen. Es hat jedoch eine Verlagerung zwischen den verschiedenen Partizipationsformen stattgefunden.

In den grossen Gemeinden und Städten zeigt sich ein mit den höheren politischen Ebenen vergleichbarer Anstieg der direktdemokratischen Einflussnahme durch den Gebrauch von Initiativen und Referenden. Herausragendste Veränderung ist jedoch die Zunahme von Einsprachen, Rekursen und direkten Kontaktnahmen mit Politikern und der Verwaltung. Dies deutet darauf hin, dass die Anforderungen an das politisch-administrative System zugenommen haben. Die Bereitschaft, sich für die Gemeinde zu engagieren, sei dies durch die Übernahme eines politischen Amtes, sei dies allein schon durch die regelmässige Teilnahme an der Gemeindeversammlung, ist demgegenüber zurückgegangen.

Vom Wandel des Partizipationsverhaltens besonders betroffen sind die mittleren Gemeinden. Sie erfahren eine besonders starke Zunahme der Einsprachen und Rekurse, während sie gleichzeitig grosse Mühe haben, für ihre Ämter geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden.

Deutschschweizer und Westschweizer unterscheiden sich vor allem in der Wahl der Adressaten für ihre Forderungen. In der Deutschschweiz wird häufiger der Rechtsweg und der Weg über die Verwaltung begangen, während in der Westschweiz mit der Kontaktnahme mit Exekutivmitgliedern und den Protestaktionen eher der politische Weg gewählt wird.

5.3 EINFLUSS IN DER GEMEINDE

Die Frage nach den Macht- und Einflussverhältnissen in der Gemeinde gehört zu den zentralen gemeindesoziologischen Fragestellungen. Anstatt hier jedoch ausführlich auf die Community Power-Forschung und die Verortung unserer Untersuchungsanlage im Rahmen verschiedener Ansätze zur Erforschung von Macht und Einfluss einzugehen, sei auf die entsprechenden Passagen in der bereits 1988 durchgeführten Gemeindeuntersuchung hingewiesen (vgl. Ladner 1991a: 236ff.).

Über den grössten Einfluss verfügt nach Aussagen der Gemeindeschreibern im Jahre 1988 der Gemeinderat, gefolgt vom Gemeindepräsidenten und den Behördenmitgliedern (vgl. **Tabelle 5.21**). Die Stimmbürger werden insgesamt ebenfalls als relativ einflussreich eingeschätzt.

Die Lokalparteien sind die wichtigsten kollektiven Akteure, die von aussen auf die lokalpolitischen Entscheidungen einwirken. Sie liegen, was ihren Einfluss betrifft, deutlich vor den Vereinen und den Bürger- und Quartiergruppen. Auch die Alteingesessenen, das Gewerbe und die Bauern verfügen über einen deutlich geringeren Einfluss. Zudem sind Gemeindepräsident, Gemeinderäte und Behördenmitglieder natürlich zu einer überragenden Mehrheit Mitglieder politischer Parteien (vgl. auch Abschnitt 3.5), was den Einfluss der Parteien weiter stärkt.

Deutlicher wird die Bedeutung der Lokalparteien, wenn wir nach der **Gemeindegrösse** unterscheiden. Im Verhältnis zu den anderen Akteuren nimmt der Einfluss der Parteien mit steigender Einwohnerzahl stärker zu. In den mittelgrossen Gemeinden rücken sie in der "Einfluss-Rangliste" hinter die Gemeindeexekutive auf den zweiten Platz vor, und in den grossen Gemeinden teilen sie sich zusammen mit der Gemeindeexekutive die Führungsposition. In den grossen Gemeinden ist der Abstand der Parteien zu Vereinen, Interessengruppen oder auch Bürger- und Quartiergruppen, welche stellvertretend für neuere Formen der politischen Partizipation aufgeführt wurden, am ausgeprägtesten.

Tabelle 5.21: Einfluss auf die Lokalpolitik 1988, nach Gemeindegrösse

Akteure	Einfluss 1988 *			
	alle Gem.	bis 2000 Einw.	2000- 10'000 Einw.	10'000 Einw. +
Gemeindeexekutive	5.1	4.9	5.7	5.8
Gemeindepräsident	4.6	4.4	5.1	5.4
Behördenmitglieder	4.3	4.2	4.7	5.2
Stimmbürger	4.1	3.9	4.6	4.8
Parteien	3.4	2.7	5.1	5.8
Bauern	2.9	3.1	2.6	1.8
Vereine	2.4	2.1	2.9	3.1
Alteingesessene/Honoratioren	2.3	2.2	2.4	2.3
Spontane Bürgergruppen	2.2	2.0	2.5	3.2
Gewerbe	2.1	1.8	2.8	3.3
Private Unternehmungen	1.4	1.2	1.7	2.2
Presse	1.4	1.1	2.1	3.4
Kirche	1.4	1.4	1.6	1.7

* Durchschnittlicher Einfluss gemessen auf einer Skala von 1 (keinen Einfluss) bis 7 (starken Einfluss)

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung 1988. Angaben auf der Basis von rund 2300 Gemeinden

5.3.1 Veränderung der Einfluss-Struktur

In der 1994er Befragung wurde nicht mehr der Grad des Einflusses, sondern die Veränderung des Einflusses untersucht. Welche Akteurgruppen haben in den letzten Jahren an Einfluss gewonnen und welche haben an Einfluss eingebüsst? Ein Vergleich der verschiedenen Akteurgruppen diesbezüglich hat zu berücksichtigen, dass nicht alle Akteure in allen Gemeinden anzutreffen sind. Während jede Gemeinde über einen Präsidenten, über eine Exekutive und über Stimmbürger verfügt, so gibt es nicht in allen Gemeinden Parteien, spontane Bürgergruppen und private Unternehmungen. Zudem ist auch der Fall denkbar, dass es in der Gemeinden zwar bestimmte Akteurgruppen gibt, dass diese jedoch, nach Meinung der Gemeindeschreiber, über keinen Einfluss verfügen, so dass die Frage nach einer Veränderung des Einflusses nicht gestellt werden kann. Aus diesem Grund wurde in einem ersten Schritt

gefragt, ob die entsprechenden Akteure überhaupt in der Gemeinde vertreten sind, respektive über Einfluss verfügen. Am häufigsten in die Kategorie "gibt es nicht/kein Einfluss" fallen die Gewerkschaften (53.8 %), gefolgt von den Verbänden (48.1 %) und den spontanen Bürgergruppen (41.7 %). Zwischen 30 und 40 % Nennungen erhalten die Vereine, die Parteien, private Unternehmungen, Alteingesessene, Presse und Ortsteile. Die Kirche wird in 27.6 Prozent der Gemeinden, das Gewerbe in 23.0 Prozent der Gemeinden und die Bauern in 17.3 Prozent als nicht existent oder ohne Einfluss bezeichnet. Bei den Gemeindepräsidenten (10.4 %), den Exekutivmitgliedern (7.5 %) und den Stimmbürgern (7.5 %) kommt es nur noch in einem kleinen Teil der Gemeinden vor, dass ihnen kein Einfluss attestiert wird ("gibt es nicht" fällt hier als Antwortkategorie ausser Betracht).

In den letzten Jahren am stärksten an Einfluss gewonnen, haben spontane Bürgergruppen sowie Ortsteile und Quartiere (vgl. **Tabelle 5.22**). Dies könnte darauf hindeuten, dass sich neuere Formen der politischen Beteiligung mit etwas Verspätung nun auch in den Gemeinden vermehrt bemerkbar machen. Vor allem den Ortsteilen und Quartieren, aber auch den spontanen Bürgergruppen ist gemein, dass sie sich vielfach mit partikulären Interessen befassen. Nicht ganz unerwartet hat die Presse ebenfalls noch relativ deutlich an Einfluss zugelegt und schliesslich hat auch die Gemeindeexekutive in nahezu 30 Prozent der Gemeinden an Einfluss gewonnen. Der Einflusszuwachs der Parteien liegt demgegenüber so etwa im Durchschnitt. Am stärksten zurückgegangen ist der Einfluss bei den eher traditionellen Akteuren der Lokalpolitik, nämlich bei den Alteingesessenen, den Bauern und bei der Kirche.

Spontane Bürgergruppen haben vor allem in den grösseren Gemeinden und Städten in den letzten Jahren deutlich an Einfluss gewonnen (vgl. **Tabelle 3.23**). Nahezu die Hälfte aller Gemeinden mit 2000 bis 10'000 Einwohnern geben an, dass diese Gruppe von Akteuren heute einflussreicher ist als früher. In den Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner sind es sogar mehr als zwei Drittel. Hier sind sie mit klarem Abstand diejenigen Akteure, die auf der lokalpolitischen Bühne den stärksten Aufwärtstrend zu verzeichnen haben. Es wird noch genauer auf die politische Orientierung dieser Bürgergruppen einzugehen sein.

Tabelle 5.22: Veränderung des Einflusses in den letzten 10 Jahren

Akteure	durchschnittl. Einfluss 1988	Veränderung		
		zuge- nommen	gleich- geblieben	abge- nommen
Gemeindeexekutive	5.1	28.2	68.1	3.7
Gemeindepräsident	4.6	22.8	72.1	5.1
Behördenmitglieder	4.3			
Stimmbürger	4.1	25.5	71.0	3.4
Parteien	3.4	25.3	65.3	9.4
Bauern	2.9	9.6	63.8	26.6
Vereine	2.4	24.2	73.1	2.7
Alteingesessene/Honoratioren	2.3	7.5	70.9	21.7
Spontane Bürgergruppen	2.2	43.7	52.5	3.7
Gewerbe	2.1	18.8	74.6	6.6
Private Unternehmungen	1.4	14.8	80.2	5.0
Presse	1.4	29.8	63.7	2.9
Kirche	1.4	3.8	73.5	22.7
Gewerkschaften		8.7	82.6	8.7
Verbände		14.9	80.0	5.1
Ortsteile/Quartiere		32.3	63.5	4.3

Auch der Einfluss der Ortsteile und Quartiere hat vor allem in den grösseren Gemeinden deutlich zugenommen, wie mehr als die Hälfte der Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern bestätigen. Partikuläre Interessen manifestieren sich nicht ganz unerwartet in den grösseren und vielfach auch stärker fragmentierten Kontexten deutlich häufiger. Dass die Presse in den Städten an Einfluss gewonnen hat, erstaunt nicht weiter, erstaunlich ist aber, dass ein beachtlicher Teil der mittleren Gemeinden den Printmedien einen Einflussgewinn attestieren. Die politischen Parteien verzeichnen die grösste Einflusszunahme in den Gemeinden zwischen 2000 und 10'000 Einwohnern. In dieser Grössenkatgorie sind sie in rund einem Drittel der Gemeinden wichtiger geworden. In den kleinen Gemeinden konnten die Parteien ihre Position kaum ausbauen, und auch in den Städten ist der Einflusszuwachs im Vergleich zu den anderen Akteurgruppen bescheiden, wobei sie hier ja bereits über einen beachtlichen Einfluss verfügen. Und schliesslich wird der Gemeindeexekutive mit zunehmender Gemeindegrösse ein grösserer Einflussgewinn zugeschrieben.

Tabelle 5.23: Einfluss auf die Lokalpolitik (Veränderung in den letzten 10 Jahren) (Prozentanteil Gemeinden)

Akteure	Einfluss zugenommen			
	alle Gem.	bis 2000 Einw.	2000- 10'000 Einw.	10'000 Einw. +
Gemeindeexekutive	28.2	27.0	30.8	33.8
Gemeindepräsident Behördenmitglieder Stimmbürger	22.8	22.7	23.5	20.8
Parteien	25.5	24.7	27.7	26.6
Bauern	25.3	20.5	34.3	25.0
Vereine	9.6	10.2	9.0	3.1
Alteingesessene/Honoratioren	24.2	23.7	27.4	12.3
Spontane Bürgergruppen	7.5	7.1	9.1	4.8
Gewerbe	43.7	38.5	48.9	67.1
Private Unternehmungen	18.8	13.0	30.5	29.5
Presse	14.8	12.7	19.1	16.7
Kirche	29.8	22.3	42.0	49.3
Gewerkschaften	3.8	3.5	5.1	1.6
Verbände	8.7	7.0	11.4	10.6
Ortsteile/Quartiere	14.9	13.1	15.8	25.4
	32.3	28.4	35.7	52.7

Die Unterscheidung nach Sprachregionen zeigt mit Einschränkungen eine unterschiedliche Entwicklung der kommunalen Macht- und Einflusstrukturen in den verschiedenen Landesteilen (vgl. **Tabelle 5.24**). Während für die Deutschschweiz allein schon durch ihre faktische Übervertretung im Sample mit den spontanen Bürgergruppen, den Ortsteilen/Quartieren und der Presse die gleichen Akteurgruppen den stärksten Einflussgewinn zu verzeichnen haben wie im Gesamtsample, so wird diese Rangliste in der Westschweiz von den Vereinen und von der Gemeindeexekutive angeführt. Im Tessin hat vor allem die Presse - hier ist in erster Linie an die Gratiszeitung des Lega-Präsidenten Bignasca zu denken - und auch die Gemeindeexekutive an Einfluss gewonnen. Es macht den Anschein als ob vor allem in der Deutschschweiz die traditionelle Lokalpolitik durch neuere Akteurgruppen belebt wird, während in der Westschweiz traditionelle Akteure mindestens ebenso stark ihre Stellung in der lokalen Politik ausbauen. In den kleinen Tessiner Gemeinden ist sicher der Machtgewinn der Presse als Phänomen zu werten.

Tabelle 5.24: Einfluss auf die Lokalpolitik (Veränderung in den letzten 10 Jahren), nach Sprachregionen (Prozentanteil Gemeinden)

Akteure	zugenommen			N=
	D	F	I	
Gemeindeexekutive	25.6	30.8	40.9	1746
Gemeindepräsident	21.0	24.6	32.2	1673
Behördenmitglieder				
Stimmbürger	24.9	28.3	21.3	1753
Parteien	26.6	19.0	26.6	1299
Bauern	9.6	9.5	10.7	1546
Vereine	21.6	32.9	31.9	1217
Alteingesessene/Honoratioren	7.8	6.6	6.9	1219
Spontane Bürgergruppen	46.8	29.0	39.3	1047
Gewerbe	21.5	10.7	16.9	1406
Private Unternehmungen	15.6	13.7	8.8	1096
Presse	32.5	16.8	42.1	1259
Kirche	4.0	2.9	5.8	1314
Gewerkschaften	6.8	13.2	7.9	758
Verbände	15.6	13.3	12.5	886
Ortsteile/Quartiere	33.3	29.9	26.1	1140

5.3.2 Fazit

Auffallendste Veränderung in den Macht- und Einflussverhältnissen ist die steigende Bedeutung der Vertreter von partikulären Interessen, die sich in der Form von Bürger- und Quartiergruppen manifestieren. Der Bedeutungsgewinn der Presse ist ein Hinweis dafür, dass sich die Lokalpolitik den Verhältnissen auf nationaler Ebene anzugleichen beginnt.

Die Verschiebung der Einflussverhältnisse macht, auch wenn sie die traditionellen Machtstrukturen noch kaum grundsätzlich in Frage stellt, auch vor den kleinen Gemeinden nicht halt.

Die Veränderungen sind in der Deutschschweiz ausgeprägter als in der Westschweiz. Der Tessin dürfte mit dem Bedeutungszuwachs der Presse ein - vielleicht wegweisender - Sonderfall sein. Es macht zudem den Eindruck, dass die Lokalpolitik in der Deutschschweiz durch neuere Akteurgruppen belebt wird, während in der Westschweiz traditionelle Akteure ihre Stellung auszubauen vermochten.

5.4 LOKALPOLITISCHE GRUPPIERUNGEN

Die Schweiz kennt einen hohen Grad an lokalpolitischer Organisiertheit. Die 1988 durchgeführte Erhebung in sämtlichen Schweizer Gemeinden hat ergeben, 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, dass die Gemeinden hierzulande sehr klein sind: rund 40 Prozent der 3000 Gemeinden haben weniger als 500 Einwohner. Eine 1990 durchgeführte Erhebung bei den Präsidentinnen und Präsidenten sämtlicher lokalpolitischen Gruppierungen bestätigt den Eindruck von einem hohen Grad lokalpolitischer Organisation (vgl. Geser et al. 1994). 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.

Die Stärke der Parteien auf kommunaler Ebene kontrastiert in erheblichem Ausmass mit der immer wieder beklagten Organisationsschwäche der Schweizer Parteien. Eine solche kann mit Recht auf Bundesebene beklagt werden, wo die Nationalparteien eigentlichen Dachorganisationen der Kantonalparteien gleichen, sowohl in finanzieller wie auch in organisatorischer Hinsicht äusserst schlecht bestückt sind und erhebliche Schwierigkeiten haben, in nationalen Fragen ihre Kantonalparteien auf einen gemeinsamen Kurs zu bringen. Von der vielzitierten Krise der Parteien und der zunehmenden Parteienverdrossenheit liessen sich in den Untersuchungen von 1988 und 1990 auf kommunaler Ebene kaum Anzeichen finden.

Momentaufnahmen haftet allerdings immer das Problem an, dass die Ergebnisse nur sehr schwierig in Relation zu setzen sind. Findet man beispielsweise, dass es sich bei rund 10 Prozent der lokalpolitischen Gruppierungen um solche handelt, die sich in ihrer politischen Tätigkeit ausschliesslich auf ihre Gemeinde beschränken und nicht einer überregionalen Organisation angeschlossen sind, so kann dies sowohl wenig als auch viel sein. Mit der erneuten Befragung sämtlicher Gemeindeglieder liegen nun für die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden zwei Untersuchungen (1988 und 1994) vor, welche es ermöglichen, Wandlungstendenzen aufzuzeigen. Von ganz besonderem Interesse ist dabei natürlich die Frage, ob sich auf kantonalem und nationalem Niveau feststellbare Tendenzen, wie etwa Parteienverdrossenheit und zunehmende Polarisierung, ebenso auf kommunaler Ebene bemerkbar machen.

Methodisch stellt sich beim Vergleich der beiden Untersuchungen allerdings das Problem, dass wir es zwar mit hohen, jedoch auch mit ungleichen Rücklaufquoten zu tun haben. Da es sich um Gesamtbefragungen und nicht um repräsentative Stichproben handelt und Verzerrun-

gen im Antwortverhalten nicht ausgeschlossen sind, lassen sich weder die absoluten noch die prozentualen Werte ohne weiteres vergleichen. Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten: Wir können die Angaben jeweils auf sämtliche Gemeinden hochrechnen oder wir beschränken uns auf diejenigen Gemeinden, die sich an beiden Umfragen beteiligt haben.

5.4.1 Parteigründungen und Parteiaufösungen

In den 1994 erfassten Gemeinden stehen sich in den letzten 5 Jahren 551 **Parteigründungen** und 179 **Parteiaufösungen** gegenüber (vgl. **Tabelle 5.26**). Hochgerechnet kann aufgrund dieser Angaben in der Schweiz von rund 750 Neugründungen und 260 Auflösungen ausgegangen werden. Weiter zeigt sich, dass in sämtlichen drei Landesteilen heute mehr Lokalparteien vorhanden sein müssen als noch vor einigen Jahren und dass zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden diesbezüglich keine grossen Unterschiede bestehen. Zudem lässt sich auch zeigen, dass der ausgewiesene Anteil der Neugründungen in sämtlichen Kantonen den Anteil der Parteiaufösungen überwiegt (vgl. **Tabelle 5.27**).

Unter den Parteien verzeichnen die Autopartei und die Lega, welche erst in der Untersuchungsperiode in Entstehung begriffen waren, am meisten Neugründungen (vgl. **Tabelle 5.28**). Auch bei den Grünen wurde mit einem Drittel ein beachtlicher Anteil ihrer Lokalsektionen erst nach 1988 gegründet. Von den vier Bundesratsparteien weist die SVP die grösste Zahl an Neugründungen auf und die CVP die kleinste. Auffallend sind schliesslich auch die verhältnismässig vielen neuen Gruppierungen in der Kategorie der gemeindespezifischen Gruppierungen. Mehr Parteiaufösungen als -neugründungen gilt es lediglich für den Landesring und für die Gruppierungen der extremen Linken zu vermelden. Die meisten Auflösungen der vier Bundesratsparteien beklagt die SPS.

Tabelle 5.26 **Parteiengründungen und Parteiaufösungen nach Aussagen der Gemeindeschreiber**

	Neugründungen		Auflösungen	
	Anzahl	%-Anteil**	Anzahl	%-Anteil*
insgesamt	551	12.1	179	3.8
Stadt	242	12.5	89	4.4
Land	255	12.0	70	3.2
Deuschschweiz	368	12.1	113	3.6
Westschweiz	61	10.2	29	4.6
Tessin	68	16.3	17	3.9

* 100 geteilt in Anzahl Gruppierungen 1994 plus aufgelöste Gruppierungen mal aufgelöste Gruppierungen

** Anteil der in den letzten 5 Jahren gegründeten Parteien an den 1994 erhobenen Zahl der Parteien

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung 1994 (N = rund 2000 Gemeinden)

Betrachten wir die Gemeinden, in denen Parteien gegründet oder aufgelöst worden sind, so zeigt sich für die Bundesratsparteien, dass vor allem in den kleineren Gemeinden Lokalsektionen aufgelöst wurden, während in den grösseren Gemeinden nach wie vor Neugründungen stattfinden. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden mit Parteiaufösungen beträgt rund 2300, diejenige der Gemeinden mit Neugründungen 4200. Anders sieht es bei den kleineren nationalen Parteien aus. Hier sind die Gemeinden mit Parteiaufösungen deutlich grösser als die Gemeinden mit Neugründungen. Dies ist nicht zuletzt auf das Verschwinden der Gruppierungen auf der extremen linken Seite des politischen Spektrums (POCH, SPS) zurückzuführen, welche vor allem in den Zentren organisiert waren.

Dieses Bild von einem noch weiter anwachsenden lokalen Parteiensystem wird allerdings getrübt, wenn wir uns in den nächsten beiden Abschnitten dem Anteil der Gemeinden mit politischen Gruppierungen und der Zahl, der in diesen Gemeinden organisierten Gruppierungen zuwenden

Tabelle 5.27 Neugründungen und Parteiaufösungen nach Aussagen der Gemeindeglieder 1994

	Parteiaufösungen		Neugründungen	
	Anz.	Ant*	Anz.	Anteil**
ZH	26	4.4	74	13.0
BE	25	3.6	59	8.8
LU	10	4.6	24	11.6
UR	0	0.0	2	12.5
SZ	3	4.1	11	15.7
OW	0	0.0	5	21.7
NW	0	0.0	3	9.1
GL	1	1.4	20	27.4
ZG	2	5.1	9	24.3
FR	6	3.3	16	9.1
SO	15	5.2	38	13.9
BS	5	22.7	4	23.5
BL	7	4.8	22	15.9
SH	3	6.3	5	11.1
AR	1	2.7	4	11.1
AI	0	0.0	3	27.3
SG	2	0.9	29	12.7
GR	3	2.0	20	13.4
AG	12	2.5	41	8.6
TG	5	3.3	25	17.1
TI	21	4.4	73	16.0
VD	11	7.8	13	10.0
VS	9	3.7	24	10.2
NE	6	5.7	7	7.1
GE	2	3.1	7	11.1
JU	4	2.8	13	9.5
Total	179	3.8	551	12.2
Gem.	2044		2044	

* 100 geteilt in Anzahl Gruppierungen 1994 plus aufgelöste Gruppierungen mal aufgelöste Gruppierungen

** Anteil der in den letzten 5 Jahren gegründeten Parteien an den 1994 erhobene Zahl der Parteien

Tabelle 5.28: Parteineugründungen und Parteiaufösungen nach Aussagen der Gemeinbeschreibern, nach Parteien

I. Lokalsektionen der vier Bundesratsparteien	Neugründungen		Auflösungen	
	Anzahl	%-Anteil**	Anzahl	%-Anteil*
FDP	37	3.8	9	0.9
CVP	14	1.7	8	1.0
SVP	46	7.7	10	1.6
SPS	34	4.4	25	3.1
II. Lokalsektionen anderer "nationaler" Parteien				
CSP	6	5.6	2	1.8
LdU	13	13.3	30	23.4
EVP	7	6.2	3	2.6
LPS	7	8.0	2	2.2
GPS	30	36.6	7	7.9
PSA/POCH/PdA/SAP	1	6.3	20	55.6
REP, SD, EDU	15	53.6	4	12.5
AP	48	70.6	0	0.0
Lega	50	92.6	0	0.0
andere Parteien	62	38.8	18	10.1
III. Gemeindegenspezifische Gruppierungen				
grün-alternative Gruppierungen	36	31.9	6	5.0
Orts- + und Gemeindevereine	47	23.7	18	8.3
Wählervereinigungen	52	36.6	8	5.3
andere	46	38.0	9	6.9
Total	551	12.1	179	3.8

* 100 geteilt in Anzahl Gruppierungen 1994 plus aufgelöste Gruppierungen mal aufgelöste Gruppierungen

** Anteil der in den letzten 5 Jahren gegründeten Parteien an den 1994 erhobenen Zahl der Parteien

Quelle: Gemeindegensreiberbefragung 1994 (N = rund 2000 Gemeinden)

5.4.2 Gemeinden mit politischen Gruppierungen 1988 und 1994

Nach Angaben der Gemeindeschreiber waren 1988 in über 70 Prozent der Gemeinden Lokalsektionen von Parteien oder andere politische Gruppierungen, die Kandidatinnen und Kandidaten für politische Ämter aufstellen, organisiert. Sechs Jahre später lag dieser Anteil noch bei 63.4 Prozent (vgl. **Tabelle 5.29**). Ein solcher Rückgang der Gemeinden mit politischen Gruppierungen bleibt auch bestehen, wenn wir uns nur auf die vergleichbaren Gemeinden beschränken. Rund 7 Prozent der Gemeinden, welche 1988 noch politische Gruppierungen hatten, wiesen 1994 keine politischen Gruppierungen mehr aus. Auch wenn Existenz und Anzahl der Gruppierungen in den beiden Befragungen nicht auf die genau gleiche Art und Weise erhoben wurden,¹ so haben wir einen ersten Hinweis auf gewisse Erosionstendenzen im lokalen Parteiensystem gefunden.

Tabelle 5.29: Anteil Gemeinden mit politischen Gruppierungen 1988 und 1994

	1988	1994
erfasste Gemeinden		
Anteil Gemeinden mit polit. Grupp.	71.0%	63.4 %
N=	2459	2036
vergleichbare Gemeinden		
Anteil Gemeinden mit polit. Grupp.	72.4	65.4
N=	1745	1745

Der Blick auf die **Grösse der Gemeinden** zeigt, dass vor allem in den kleinen und kleinsten Gemeinden deutlich weniger häufig die Präsenz lokalpolitischer Gruppierungen ausgewiesen

¹ In der ersten Befragung wurde nach Lokalparteien gefragt, welche in der Gemeinde organisiert sind, sowie in zwei weiteren Fragen nach anderen politischen Gruppierungen, welche sich an Wahlen beteiligen oder sonst im politischen Leben der Gemeinde eine Rolle spielen. In der zweiten Befragung wurde nur noch nach Gruppierungen gefragt, welche sich mit Kandidaten an Gemeindewahlen beteiligen, wobei es uns aufgrund der Ergebnisse der ersten Befragung möglich war, eine umfassendere Liste von Gruppierungen (nicht nur Lokalsektionen von nationalen Parteien) vorzugeben, so dass die Gemeindeschreiber die Existenz der Gruppierungen nur noch mit einem Kreuz bestätigen mussten und nicht mehr den Namen der Gruppierung hinschreiben hatten. Erfahrungsgemäss wird schneller etwas angekreuzt als niedergeschrieben, so dass Verzerrungen durch eine allfällige restriktivere Fragestellung in der zweiten Befragung teilweise korrigiert werden.

wurde (vgl. **Tabelle 5.30**). Ab 1000 Einwohnern ist der Anteil der Gemeinden, welche organisierte politische Gruppierungen kennen, gleichgeblieben, während in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern der Organisationsgrad der Parteien klar zurückgegangen ist.

Tabelle 5.30: Anteil Gemeinden mit politischen Gruppierungen 1988 und 1994, nach Gemeindegrößen

erfasste Gemeinden	1988		1994	
	Ant. Gem.	N=	Ant. Gem.	N=
1-249	41.1	489	21.7	420
250-499	49.8	438	37.5	365
500-999	69.9	468	63.6	382
1000-1999	87.9	430	88.2	346
2000-4999	97.4	388	97.5	321
5000-9999	98.6	144	100.0	119
10000-19999	100.0	76	100.0	62
20000-49999	94.4	18	92.3	13
50000-99999	100.0	3	100.0	3
100000-	100.0	5	100.0	4
alle Gemeinden	71.0	2459	63.3	2035
vergleichbare Gemeinden				
1-249	41.5	325	21.5	325
250-499	49.7	302	36.8	302
500-999	69.3	326	63.8	326
1000-1999	90.0	310	89.4	310
2000-4999	98.3	296	97.6	296
5000-9999	98.2	111	100.0	111
10000-19999	100.0	58	100.0	58
20000-49999	90.9	11	100.0	11
50000-99999	100.0	2	100.0	2
100000-	100.0	4	100.0	4
alle Gemeinden	72.4	1745	65.4	1745

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 Abkehr von der Lokalpolitik mit organisierten politischen Gruppierungen feststellen. In den kleinen Gemeinden jedoch macht es den Anschein, dass man heute eher auf Lokalparteien verzichtet als früher. Zwei Gründe zeichnen hierfür verantwortlich: Die Erosion traditioneller Verhaltensformen macht sich vor allem in den kleinen und vielfach ländlichen Gemeinden bemerkbar, so dass die Parteien heute nicht mehr automatisch auf die Unterstützung ganzer Familienclans stützen können. Zudem ist die Rekrutierungsbasis der Parteien in den kleineren Gemeinden generell kleiner, so dass die Abnahme der Parteibindungen, wie sie gesamtschweizerisch immer wieder festgestellt wird, den kleineren Parteien in den Kleinstgemeinden die Existenzbasis entzieht.

Die Antworten der Gemeindeglieder auf die Frage, ob es in ihrer Gemeinde politische Gruppierungen gibt, deuten also darauf hin, dass der ausserordentlich grosse Organisationsgrad der politischen Parteien in den kleinen Gemeinden langsam zurückgeht. Es wird im folgenden noch zu prüfen sein, ob sich in den mittleren Gemeinden, wenn schon kein quantitativer, so zumindest ein qualitativer Wandel der Parteiensysteme bemerkbar macht.

Ein rückläufiger Anteil an Gemeinden mit organisierten politischen Gruppierungen lässt sich für alle drei Sprachregionen feststellen (vgl. **Tabelle 5.31**). Besonders stark ist dieser Rückgang in den Westschweizer Gemeinden: Der Anteil der Gemeinden mit Gruppierungen sank innerhalb von 6 Jahren von rund 54 Prozent auf 40 Prozent. Natürlich gilt es auch dieses Resultat vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Gemeindegrössen mit Vorsicht zu interpretieren. Wir werden jedoch weiter unten, wenn wir auf die Zahl der Gruppierungen in den Gemeinden zu sprechen kommen, sehen, dass diese Unterschiede mit den Gemeindegrössen alleine nicht erklärt werden können.

5.4.3 Anzahl politischer Gruppierungen 1988 und 1994

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass zwar der Anteil der Gemeinden mit politischen Gruppierungen zurückgegangen ist, dass jedoch die Gesamtzahl der Gruppierungen nicht abgenommen hat, weil in Gemeinden mit politischen Gruppierungen zusätzliche Gruppierungen entstanden sind. Aus diesem Grund wenden wir uns in einem nächsten Schritt der **Anzahl der politischen Gruppierungen** in den Schweizer Gemeinden zu.

Tabelle 5.31: Anteil Gemeinden mit politische Gruppierungen 1988 und 1994, nach Sprachregion

	1988		1994	
	Ant. Gem.	N=	Ant. Gem.	N=
erfasste Gemeinden				
D	76.7	1556	73.5	1255
F	54.1	687	38.0	592
I	83.1	219	75.0	188
	71.0	2459	63.3	2035
vergleichbare Gemeinden				
D	78.6	1112	74.8	1112
F	54.0	472	39.8	472
I	83.9	161	75.2	161
	72.4	1745	65.4	1745

Aufgeschlüsselt nach **Kantonen** bestätigt sich der sinkende Organisationsgrad der Parteien in der Westschweiz (vgl. **Tabelle 5.32**). Der grösste Rückgang an Gemeinden mit politischen Gruppierungen zu verzeichnen hatte GE, gefolgt von VD, FR, JU, NE und VS. Aber auch in einigen Deutschschweizer Kantonen ist der Anteil an Gemeinen mit politischen Gruppierungen zurückgegangen. Auch wenn die relativ grossen Anteile für AR und UR nichts anderes heissen, als dass heute in einer einzigen Gemeinde keine politischen Gruppierungen mehr organisiert sind, so gilt für GR und BE, dass heute mindestens dreissig und mehr Gemeinden im Gegensatz zu früher ohne politische Gruppierungen auskommen.

Aufgrund der unterschiedlichen Rücklaufquoten ist es jedoch auch hier nicht möglich, die insgesamt erfassten Gruppierungen in den beiden Befragungen direkt miteinander zu vergleichen, da sich an der zweiten Befragung doch

Tabelle 5.32: Verbreitung der politischen Gruppierungen nach Kantonen 1988 und 1994 (Anteil Gemeinden, vergleichbare Gemeinden)

	1988		1994		Diff%
		Ant. Gem.		Ant. Gem.	
ZH	83.2	125	84.0	125	0.8
BE	83.3	245	76.3	245	-7.0
LU	98.4	63	100.0	63	1.6
UR	54.5	11	45.5	11	-9.0
SZ	78.3	23	78.3	23	0.0
OW	100.0	6	100.0	6	0.0
NW	100.0	11	100.0	11	0.0
GL	66.7	24	75.0	24	8.3
ZG	100.0	9	100.0	9	0.0
FR	50.0	136	36.0	136	-14.0
SO	91.9	74	94.6	74	2.7
BS	100.0	3	100.0	3	0.0
BL	63.6	44	61.4	44	-2.2
SH	90.0	20	85.0	20	-5.0
AR	100.0	12	83.3	12	-16.7
AI	60.0	5	80.0	5	20.0
SG	98.4	62	95.2	62	-3.2
GR	52.5	122	35.2	122	-17.3
AG	74.4	156	75.0	156	0.6
TG	50.9	57	47.4	57	-3.5
TI	87.8	147	78.9	147	-8.9
VD	32.1	193	16.1	193	-16.0
VS	88.5	87	80.5	87	-8.0
NE	75.0	40	65.0	40	-10.0
GE	81.3	16	62.5	16	-18.8
JU	87.0	54	74.1	54	-12.9
Gem.	72.4	1745	65.4	1745	-7.0

N=1745 Gemeinden

deutlich weniger Gemeinden beteiligt haben. Deshalb und weil die Gesamtzahl der lokalpolitischen Gruppierungen in der Schweiz auch von einem gewissen Interesse ist, wählen wir den Umweg über eine korrigierte Hochrechnung. Mit anderen Worten: Die jeweils erfasste Gesamtzahl Gruppierungen wird unter Berücksichtigung der durch das unterschiedliche Antwortverhalten der Gemeinden entstandenen Verzerrungen auf sämtliche Schweizer Gemeinden hochgerechnet. Parallel dazu und für die weiteren Analysen beschränken wir uns auf diejenigen Gemeinden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben.

Je nach Berechnungsart wurden 1994 im Vergleich zu 1988 1.8 Prozent oder 2.9 Prozent weniger lokalpolitische Gruppierungen ausgewiesen (vgl. **Tabelle 5.33**). In groben Zahlen ausgedrückt dürften von den knapp 6500 politischen

Tabelle 5.33 Anzahl politische Gruppierungen 1988 und 1994

	Anzahl Gruppierungen	Basis: Anz. Gemeinden
a) Variante Hochrechnung		
Erfasst 1988	5715	2392
Erfasst 1994	4520	2036
Hochrechnung 1988*	6445	3013
Hochrechnung 1994*	6327	3013
Prozentuale Veränderung	- 1.8 %	
b) Vergleichbare Gemeinden		
Erfasst 1988	4182	1745
Erfasst 1994	4061	1745
Prozentuale Veränderung	- 2.9 %	

* Korrigierte Hochrechnung. Berücksichtigt wurde die unterschiedliche Verbreitung der Parteien in den Kantonen und die unterschiedliche Verbreitung in Gemeinden unterschiedlicher Grösse.

Gruppierungen im Jahre 1988 etwas mehr als 150 verschwunden sein, so dass heute noch etwas mehr als 6300 Gruppierungen organisiert sind. Natürlich sind diese Zahlen immer mit einem kleinen Fragezeichen behaftet. Sicher gibt es einzelne Fälle, wo eine einzige Parteiorganisation für mehrere Gemeinden zuständig ist und so in unseren Ergebnissen mehrmals gezählt wurde. Zudem ist es vor allem bei Gruppierungen mit einem sehr tiefen Aktivitätsniveau und kleinen Mitgliederzahlen nicht immer klar auszumachen, ob sie überhaupt noch existieren.¹ Aber auch wenn in diesen Berechnungen die Gesamtzahl tendenziell eher über-

¹ Tatsächlich haben auch die Kantonal- und Bundesparteien oft Schwierigkeiten, die Zahl ihrer lokalen Subeinheiten zu beziffern. Die Sekretariate der kantonalen und nationalen Parteien weisen in diesem Zusammenhang auch immer wieder darauf hin, dass ein beachtlicher Anteil ihrer Lokalsektionen nicht wirklich aktiv ist. Nur was heisst aktiv. Vielfach ist die Beziehung der Lokalsektionen zu den übergeordneten Parteiorganen lediglich gestört und sie lassen sich nicht für überlokale Parteiarbeit

schätzt wird, so können die Angaben doch als Hinweis genommen werden, dass das lokale Parteiensystem in den letzten Jahren nicht mehr weiter ausgebaut wurde.

Der Hinweis auf eine Stagnation in den lokalen Parteiensystemen relativiert sich ein wenig, wenn wir etwas genauer nach den Gemeinden fragen, in denen sich die Zahl der Gruppierungen verändert hat. Vergleicht man die Zahl der Gruppierungen nach Kantonen, nach Sprachregionen sowie nach unterschiedlichen Gemeindegrössen kategorien, so deutet doch einiges darauf hin, dass die Landschaft der lokalpolitischen Gruppierungen in Unruhe geraten ist.

Aus **Tabelle 5.34** geht für die vergleichbaren Gemeinden hervor, dass die Zahl der Gruppierungen (analog zum Anteil der Gemeinden mit politischen Gruppierungen) nur in den Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern zurückgegangen ist, während sie in den grösseren Gemeinden angestiegen ist. Besonders dramatisch war der Rückgang in den Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern, in denen sich der Bestand der politischen Gruppierungen auf die Hälfte reduziert hat, und in den Gemeinden mit 250 bis 500 Einwohnern, in denen rund 30 Prozent der Gruppierungen verschwunden sind. Das System der lokalpolitischen Gruppierungen ist also stärker in Bewegung geraten, als dies die Nettoveränderung vermuten liesse. In den 1745 vergleichbaren Gemeinden sind also mindestens 309 Gruppierungen verschwunden und 188 neu entstanden. Berücksichtigt man, dass Parteiaufösungen, die durch eine Neugründung kompensiert werden in diesen Angaben nicht zum Ausdruck kommen, und dass wird lediglich 1745 Gemeinden berücksichtigen, so muss von mehr als 500 Parteiaufösungen und gegen 300 Neugründungen ausgegangen werden.

einspannen. Und schliesslich verlangt die Lokalpolitik vor allem in den ganz kleinen Gemeinden ein deutlich tieferes Aktivitätsniveau, so dass in der Zwischenwahlzeit die Frage, ob die Partei überhaupt noch existiert, durchaus berechtigt erscheint.

Tabelle 5.34: Anzahl politische Gruppierungen 1988 und 1994, nach Gemeindegrössen-kategorien (in den 1745 vergleichbaren Gemeinden)

	1988 Anz. Gruppierungen	1994 Anz. Gruppierungen	Diff %
1-249	331	162	-169
250-499	400	278	-122
500-999	578	563	-15
1000-1999	805	826	21
2000-4999	1032	1131	99
5000-9999	531	561	30
10000-19999	370	402	32
20000-49999	79	83	4
50000-99999	17	19	2
100000-	39	36	-3
	4182	4061	

Der Vergleich der Veränderung der Anzahl politischer Gruppierungen in den verschiedenen Sprachregionen macht auf den ersten Blick den Eindruck, dass die Zahl der Gruppierungen in der Westschweiz und im Tessin zurückgegangen ist, während sie in der Deutschschweiz zugenommen hat (vgl. Tabelle 5.35).

Tabelle 5.35: Anzahl politische Gruppierungen 1988 und 1994, nach Sprachregionen (vergleichbare Gemeinden)

	1988 Anz. Gruppierungen	1994 Anz. Gruppierungen	Diff
Deutschschweiz	2806	3047	241
Welschschweiz	824	598	-226
Tessin	552	416	-136
	4182	4061	-121

Berücksichtigt man jedoch zusätzlich zur Sprachregion auch die unterschiedliche Grösse der Gemeinden, so zeigt sich, dass auch in den kleinen Deutschschweizer Gemeinden die Zahl der Gruppierungen leicht rückläufig ist (vgl. Tabelle 5.36). Auch wenn dieser Rückgang auf die gesamte Zahl der Gruppierungen sehr bescheiden ausfällt, so kann zumindest auch hier nicht von einer weiteren Expansion des lokalen Parteiensystems gesprochen werden. In den

Tessiner Gemeinden finden sich in allen Gemeindegrössen-kategorien heute weniger Gruppierungen als vor 6 Jahren, während sich in den Westschweizer Gemeinden der Rückgang auf die Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohner beschränkt.

Tabelle 5.36: Anzahl politische Gruppierungen 1988 und 1994, nach Gemeindegrösse und Sprachregionen (in 1744 vergleichbaren Gemeinden)

	DS	WS	IS
	Diff. 88-94	Diff. 88-94	Diff. 88-94
1-99	-1	-46	-27
100-249	-25	-48	-22
250-499	-3	-84	-35
500-1999	94	-56	-32
2000-4999	99	6	-6
5000-9999	38	4	-12
10000-	39	-2	-2
	241	-226	-136

Die Problematik der Vergleichbarkeit der beiden Untersuchungen von 1988 und 1994 zeigt sich auch, wenn wir die Veränderungen der Zahl der Gruppierungen nach **Kantonen** betrachten (vgl. **Tabelle 5.37**). In Luzern und St. Gallen deutet die Hochrechnung auf eine Abnahme und die Analyse der vergleichbaren Gemeinden auf eine Zunahme und in Schaffhausen und im Wallis, die Hochrechnung auf eine Zunahme und die Analyse der vergleichbaren Gemeinden auf eine Abnahme hin. In den übrigen 22 Kantonen weisen zumindest die Vorzeichen in die gleiche Richtung. Für die Diskussion des Wandel empfiehlt es sich vermutlich, auf die eher konservative Betrachtungsweise¹ der vergleichbaren Gemeinden zurückzugreifen.

¹ Der absolute Betrag der Veränderungen beträgt bei der Hochrechnung rund 550 Prozentpunkte und bei der Analyse der vergleichbaren Gemeinden rund 450 Prozentpunkte.

Tabelle 5.37: Anzahl politische Gruppierungen nach Kantonen 1988 und 1994

	Hochrechnung			vergleichbare Gem.		
	1988	1994	Diff%	1988	1994	Diff%
ZH	633	731	15.6	466	540	15.9
BE	888	963	8.4	596	613	2.9
LU	265	257	-2.8	155	176	13.5
UR	35	31	-9.3	15	14	-6.7
SZ	73	84	15.3	56	64	14.3
OW	20	26	32.4	18	23	27.8
NW	33	33	0.0	33	33	0.0
GL	60	90	51.0	47	73	55.3
ZG	37	42	12.1	33	37	12.1
FR	383	245	-36.1	237	151	-36.3
SO	306	332	8.7	203	234	15.3
BS	21	17	-19.0	21	17	-19.0
BL	133	189	42.1	107	128	19.6
SH	73	111	51.7	46	45	-2.2
AR	67	49	-27.2	40	30	-25.0
AI	11	13	22.1	10	11	10.0
SG	316	292	-7.7	184	203	10.3
GR	228	216	-5.7	160	128	-20.0
AG	580	643	10.9	424	469	10.6
TG	263	308	16.8	93	114	22.6
TI	787	665	-15.5	531	400	-24.7
VD	423	201	-52.6	212	112	-47.2
VS	320	364	13.9	213	207	-2.8
NE	142	171	20.6	81	84	3.7
GE	122	87	-28.7	47	39	-17.0
JU	227	168	-25.9	154	116	-24.7
Total	6446	6328		4182	4061	
Gem.	3022	3013		1745	1745	

Natürlich kommt auch in der Kantonsanalyse zum Ausdruck, dass die Zahl der Gruppierungen vor allem in den Westschweizer Kantonen und im Tessin zurückgegangen ist. Angeführt vom Kanton Waadt, der in den letzten 6 Jahren nahezu die Hälfte seiner lokalpolitischen Gruppierungen "verloren" hat, ist die Zahl der Gruppierungen in FR, JU, TI, GE und VS rückläufig. Einzig der Kanton Neuenburg konnte seine Zahl der Gruppierungen leicht steigern. Die grössten Zuwachsraten in der Deutschschweiz haben die Kantone GL, OW und TG. Einen Verlust von Gruppierungen kennen demgegenüber die Kantone UR, BS, AR, GR, wobei aufgrund der geringen Anzahl an Gruppierungen in den drei erstgenannten Kantonen eigentlich nur im Kanton Graubünden von einem Verschwinden einer grösseren Zahl an Gruppierungen gesprochen werden kann. Im Kanton Bern wird beispielsweise der Rückgang

von Gemeinden mit politischen Gruppierungen durch die Neugründung von politischen Gruppierungen in Gemeinden mit politischen Gruppierungen mehr als wettgemacht.

5.4.4 Art der Gruppierungen

Welches sind die Parteien, die nach Angaben der Gemeindeschreiber über die Existenz von politischen Gruppierungen am stärksten an Lokalsektionen verloren haben? In den vergleichbaren Gemeinden wurden 1994 für praktische sämtliche auf nationaler Ebene vertretenen Parteien eine geringere Anzahl an Lokalsektionen ausgewiesen (**Tabelle 5.38**). Einzig die Autopartei und die Lega, welche 1988 noch nicht auf lokaler Ebene organisiert waren, verzeichnen einen Zuwachs an Sektionen. Unter den vier Bundesratsparteien die grössten Verluste beklagen FDP und SVP, aber auch die SPS hat heute deutlich weniger Lokalsektionen als noch vor 6 Jahren. Erstaunlich ist hier, dass die CVP, welche sich zur Zeit kaum auf einem Erfolgskurs befindet, den geringste Rückgang ausweist. Dies dürfte mit ihrer ausserordentlich starken Verankerung in ihren Stammländern zusammenhängen. In vielen katholischen Gemeinden vermögen auch massivere Wählerstimmenverlust die zentrale Stellung der CVP noch nicht zu gefährden. Beachtenswert ist sicher auch der Rückgang der Sektionen der extremen Linken, die jedoch ausserhalb der Städte kaum lokal organisiert waren. Die Lokalparteien, welche dem Grünen Bündnis zuzurechnen waren, sind teilweise zur Grünen Partei gewechselt oder fallen heute in die Kategorie der lokalen grün-alternativen Gruppierungen.

**Tabelle 5.38: Politische Gruppierungen in den Schweizer Gemeinden
1988 und 1994 (vergleichbare Gemeinden)**

	1988	1994	Veränd. in %
I. Lokalsektionen der vier Bundesratsparteien			
FDP	966	863	-10.7
CVP	745	715	-4.0
SVP	607	545	-10.2
SPS	757	691	-8.7
II. Lokalsektionen anderer "nationaler" Parteien			
CSP	152	92	-39.5
LdU	108	92	-14.8
EVP	98	106	8.2
LPS	78	76	-2.6
GPS	81	74	-8.6
GBS	34		-100.0
PSA/POCH/PdA/SAP	40	13	-67.5
REP, SD, EDU	28	25	-10.7
AP	0	62	100.0
Lega	0	51	100.0
PSU	65	0	-100.0
III. Gemeindespezifische Gruppierungen			
grün-alternative Gruppierungen	43	107	148.8
Orts- + und Gemeindevereine	54	173	220.4
Wählervereinigungen	91	130	42.9
Parteien regionaler Bedeutung	63	141	123.8
anderes	172	105	-39.0
Total	4182	4061	-2.9

Zu den Gewinnern gehören ganz klar die gemeindespezifischen Gruppierungen. Vor allem die Orts- und Gemeindevereine haben sich mehr als verdreifacht. Aber auch grün-alternative Gruppierungen und Parteien regionaler Bedeutung sind heute in den Gemeinden deutlich häufiger anzutreffen. Die tiefste Zuwachsrate mit immer noch rund 40 Prozent verzeichnen die Wählervereinigungen. Auch wenn die prozentualen Zunahmen bei den gemeindespezifischen Gruppierungen spektakulär wirken, so darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihr Gewicht an der Gesamtzahl der lokalpolitischen Gruppierungen nach wie vor relativ klein ist. Die Zahl der SP-Lokalsektionen liegt beispielsweise immer noch über der Zahl sämtlicher gemeindespezifischer Gruppierungen.

5.4.5 Ausbau oder Redimensionierung des lokalen Parteiensystems?

Obschon Existenz und Anzahl der Gruppierungen in den beiden Befragungen nicht auf die genau gleiche Art und Weise erhoben wurden, so deuten die Ergebnisse die entsprechenden Fragen doch darauf hin, dass heute eher in weniger Gemeinden politische Gruppierungen organisiert sind als noch vor einigen Jahren und dass die Gesamtzahl der Gruppierungen stagniert oder gar leicht rückläufig ist..

Es stellt sich demzufolge das Problem, dass Parteiaufösungen und Parteineugründungen in den letzten fünf Jahren hochgerechnet auf einen Nettozuwachs von gegen 500 Gruppierungen schliessen lassen, während der Bestand der Gruppierungen in den beiden Erhebungszeitpunkten 1988 und 1994 darauf hindeutet, dass die Gesamtzahl der Gruppierungen in der Schweiz um rund 200 Einheiten geschrumpft ist. Die scheinbar einfache Frage nach der Veränderung der Zahl der politischen Gruppierungen ist also empirisch alles andere als einfach zu beantworten.¹ Wie sind diese divergierenden Ergebnisse zu erklären?

Nicht ganz entkräften lässt sich der Verdacht, dass die Zahl der Parteineugründungen im Verhältnis zu den Auflösungen überschätzt wird. Der Grund dafür liegt darin, dass Parteingründungen in der Regel grössere Wellen schlagen und an die Öffentlichkeit getragen werden, während es sich bei Parteiaufösungen um langwierige Prozesse handelt, die kaum zur Kenntnis genommen werden. Dieses Phänomen macht sich übrigens auch bei der Erfassung von Mitgliederzahlen bemerkbar. Während Neueintritte freudig registriert werden, so werden Abgänge oft kaum wahrgenommen, so dass die Parteien auch bei stagnierenden oder gar rückläufigen Mitgliederzahlen einen Überschuss an Eintritten vermelden.

Aber auch die Frage nach der Existenz von Gruppierungen liefert keine absolut verlässlichen Ergebnisse. Auch hier handelt es sich um ein Problem der Wahrnehmung. Ob in einer Gemeinde überhaupt politische Gruppierungen organisiert sind, ist manchmal gar nicht einfach festzustellen. Gerade bei Lokalparteien, die für mehrere Gemeinden zuständig sind, besteht die Gefahr, dass bei Befragungen der einzelnen Gemeinden einige Parteiorganisationen mehrfach gezählt werden. Verlieren solche Parteien an Bedeutung, so werden sie in einzelnen Gemeinden in ihrem Einzugsgebiet nicht mehr wahrgenommen, obwohl sie eigentlich formal noch existieren. Vor allem bei Parteien mit kleinen Mitgliederzahlen und einem tiefen Aktivitätsniveau ist es zudem generell schwierig abzuklären, ob es diese Parteien überhaupt noch gibt. In Zeiten, in denen die Parteien eher an Popularität einbüssen, werden sie sich stärker im Hintergrund halten und kaum mehr in Erscheinung treten, so dass sie - obwohl zwar faktisch noch existent - nicht mehr erfasst werden. In diesem Sinne ist anzunehmen,

¹ In der Tat haben auch die Kantonal- und Bundesparteien Schwierigkeiten, die Zahl ihrer lokalen Subeinheiten zu beziffern. Die Sekretariate der kantonalen und nationalen Parteien weisen in diesem Zusammenhang auch immer wieder darauf hin, dass ein beachtlicher Anteil ihrer Lokalsektionen nicht wirklich aktiv ist.

dass 1988, als die Grundstimmung den Parteien gegenüber noch positiver war, die Zahl der Lokalsektionen leicht überschätzt wurde, und dass in Kantonen mit vielen kleinen Gemeinden, in denen die Parteien nur auf Bezirksebene organisiert sind, etwas mehr Parteiorganisationen ausgewiesen wurden als effektiv existieren. Dass es 1994 weniger häufig zu solchen Doppelzählungen gekommen ist, ist also ein Hinweis darauf, dass die Bedeutung der Lokalparteien eher zurückgegangen ist.

Auch wenn über die genaue Zu- oder Abnahme der Gesamtzahl lokalpolitischer Gruppierungen in den Schweizer Gemeinden aufgrund dieser Ergebnisse nicht abschliessend entschieden werden kann, so kann festgehalten werden, dass auf dem Niveau der lokalpolitischen Gruppierungen durchaus eine gewisse Dynamik besteht und Parteien auch heute noch neu gegründet respektive aufgelöst werden. Mit grosser Wahrscheinlichkeit unzutreffend ist jedoch die Vorstellung, dass die traditionellen Parteien ihr bereits sehr dichtes Netz an Lokalsektionen noch massiv ausbauen. Vielmehr werden einige Löcher gestopft und es entstehen, vor allem auch auf der rechten Seite des politischen Spektrums, Lokalsektionen von Parteien, die bis anhin auf lokaler Ebene noch kaum organisiert waren. Ebenfalls im Trend liegen gemeindegenspezifische Gruppierungen. Für die grossen Parteien und vor allen in den kleineren Gemeinden dürfte insgesamt eher eine Phase der Stagnation oder gar ein leichter Bedeutungsrückgang eingetreten sein.

5.4.6 Fazit

Es ist nicht einfach, die in diesem Abschnitt gemachten empirischen Beobachtungen auf einen Nenner zu bringen. Auf der einen Seite ist der Anteil der Gemeinden mit politischen Gruppierungen und die Gesamtzahl der Gruppierungen nach Aussagen der Gemeindeschreiber zurückgegangen, und auf der anderen Seite gibt es - ebenfalls nach Aussagen der Gemeindeschreiber - mehr Parteigründungen als Parteiauflösungen. Wenn ausgeschlossen werden kann, dass aufgrund einer etwas restriktiveren Fragestellung in der zweiten Erhebung die Zahl der Gruppierungen nicht massiv unterschätzt wurde, so muss der Grund für diese divergierenden Ergebnisse in der unterschiedlichen Wahrnehmung von Parteigründungen und Parteiauflösungen liegen. Parteiauflösungen schlagen im Gegensatz zu Neugründungen keine grossen Wellen und werden nicht in gleicher Masse wahrgenommen. Entsprechend gilt unser Vertrauen den Fragen nach Existenz und Anzahl der Gruppierungen.

Mit gebührender Vorsicht kann hinsichtlich der Entwicklung der politischen Gruppierungen in den Gemeinden folgendes Fazit gezogen werden. Die Auswirkungen des politischen Wandels machen sich je nach Grösse der Gemeinde in unterschiedlicher Weise bemerkbar. In den ländlichen Gemeinden führt die Erosion der ehemals auf tradierten Verhaltensmuster beruhenden Parteibindungen zur Auflösung von Lokalsektionen. In den interessensegmentierten, parteipolitisch organisierten, grösseren Gemeinden geht die Zahl der Parteien nicht zurück, es kommt vielmehr auch heute noch zur Gründung neuer Gruppierungen und die Zahl der Gruppierungen nimmt zu. Allerdings gibt es nicht unwesentliche Unterschiede zwischen den Landesteilen. Während im Tessin in sämtlichen Gemeindegrössen kategorien die Zahl der Gruppierungen rückläufig ist, so liegt die kritische Grenze zwischen den unterschiedlichen Entwicklungsmustern in den Westschweizer Gemeinden bei weniger als 2000 und in den Deutschschweizer Gemeinden bei weniger als 500 Einwohnern.

Bei den neu gegründeten Gruppierungen handelt es sich hauptsächlich um parteiähnliche Bürgergruppen und Sektionen von kleineren Oppositionsparteien. Die Zahl der Lokalsektionen der vier Bundesratsparteien und der anderen auf nationaler Ebene organisierten Parteien ist demgegenüber eher rückläufig.

5.5 DIE VERTRETUNG DER PARTEIEN IN DEN KOMMUNALEN EXEKUTIVEN

Ein Indiz für die Stärke der Lokalparteien und ihre Bedeutung in der Lokalpolitik ganz allgemein ist die Vertretung der Parteien und der Anteil der Parteilosen in den Gemeinderäten. Besonders ertragreich ist auch hier der Vergleich mit der Untersuchung von 1988. Methodisch stellt sich auch hier die Frage, ob jeweils alle erhobenen Gemeinden berücksichtigt werden sollen, oder ob wir uns lediglich auf diejenigen Gemeinden beschränken, die an beiden Untersuchungen teilgenommen haben. Für eine Beschreibung der politischen Verhältnisse in den Gemeinden ist es vorteilhaft, sämtliche erfassten Sitze miteinzubeziehen, will man jedoch Wandlungstendenzen nachweisen, so liefert eine Beschränkung auf "vergleichbaren" Gemeinden die verlässlicheren Ergebnisse.

5.5.1 Bundesratsparteien - lokale Gruppierungen - Parteilose

An Sitzen eingebüsst haben in den letzten 6 Jahren ohne Zweifel die vier Bundesratsparteien. In **Tabelle 5.39** sind zur Illustration sowohl die Zahlen für sämtliche erfassten Gemeinden wie auch diejenigen für die vergleichbaren Gemeinden aufgeführt. Da in beiden Befragungen die grösseren Gemeinden eher besser geantwortet haben, orientieren sich die Werte der vergleichbaren Gemeinden etwas stärker an den grösseren Gemeinden und Städten. Der effektive Wert dürfte etwa zwischen den beiden Werten zu liegen kommen.

Während die Bundesratsparteien 1988 noch deutlich über 70 Prozent der Exekutivsitze in den Gemeinden besetzten, so verfügen sie heute noch über rund 65 Prozent der Sitze. Insgesamt haben die Bundesratsparteien etwa 7 Prozent ihrer Sitze verloren, was bei einer Gesamtzahl von über 18'000 Exekutivsitzen einem Verlust von mehr als 1200 Sitzen entspricht. Kaum verändert hat sich die Sitzzahl der Lokalsektionen der anderen Parteien, die auf nationaler Ebene in Erscheinung treten, während andere Parteien und spezifisch lokalpolitische Gruppierungen etwas mehr als 2 Prozentpunkte zugelegt haben. Zu den grossen Gewinnern gehören die Parteilosen. Sie konnten ihren Sitzanteil um mehr als 5 Prozent steigern, was einem Gewinn von gegen 1000 Mandaten entspricht.

Auch wenn damit die Parteilosen zur stärksten "Partei" in den Gemeinden geworden sind und FDP und CVP, welche 1988 noch vor den Parteilosen lagen (vgl. Ladner 1991a: 218), an der Spitze abgelöst haben, so darf diese Tatsache nicht darüber hinwegtäuschen, dass die vier Bundesratsparteien - und ganz besonders die drei bürgerlichen unter ihnen - nach wie vor eine zentrale Rolle in der Lokalpolitik spielen. Wenn man zudem bedenkt, wie klein die Mehrheit

der Schweizer Gemeinden ist, so ist der grosse Anteil der Parteivertreter in den Exekutiven nach wie vor erstaunlich.

	1988	1994	Diff. in %
Lokalsektionen der vier Bundesratsparteien			
- erfasste Gemeinden	71.6	63.3	-8.3
- vergleichbare Gemeinden	75.0	68.4	-6.6
Lokalsektionen anderer "nationaler" Parteien			
- erfasste Gemeinden	4.8	4.4	-0.4
- vergleichbare Gemeinden	4.7	4.8	0.1
andere Parteien und Gruppierungen			
- erfasste Gemeinden	3.2	5.6	2.4
- vergleichbare Gemeinden	2.7	5.3	2.6
Parteilose			
- erfasste Gemeinden	20.3	26.5	6.2
- vergleichbare Gemeinden	17.7	21.7	4.0
erfasste Gemeinden: N=	13485	11194	
vergleichbare Gemeinden: N=	8272	8276	

Besonders dramatisch abgenommen haben die Sitzanteile der vier Bundesratsparteien in den kleinen Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern (vgl. **Tabelle 5.40**). Aber auch den in grösseren Gemeinden ist der Anteil der Bundesratsparteien rückläufig. Dies Verluste fallen zum einen den Parteilosen zu, welche in den Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern und erstaunlicherweise auch in den Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern ihre Sitzanteile verbessern konnten. Ebenfalls zugelegt haben die "anderen Parteien/Gruppierungen". In dieser Kategorie sind sowohl die Sektionen der anderen nationalen Parteien wie auch die gemeindespezifischen Gruppierungen zusammengefasst, wobei wie aus Tabelle 3.51 zu entnehmen ist, die Sektionen der anderen nationalen Parteien kaum für die Sitzgewinne verantwortlich sind.

Zu den Gewinnern gehören also bis zu einer Gemeindegrösse von 500 Einwohnern ganz eindeutig die Parteilosen. Zwischen 500 und 2000 Einwohnern verteilen sich die Gewinne auf die anderen Parteien und Gruppierungen und die Parteilosen, zwischen 2000 und 10000 Einwohnern profitieren vor allem die anderen Parteien und Gruppierungen davon und ab 10000 Einwohnern zählen neben den anderen Gruppierungen auch wieder die Parteilosen zu den Siegern.

Tabelle 5.40 Sitzanteile in den kommunalen Exekutiven 1988 und 1994, nach Gemeindegrösse

	Bundesratsparteien		andere Parteien/Gruppierungen		Parteilose	
	94	Veränd. zu 88	94	Veränd. zu 88	94	Veränd. zu 88
-100	37.7	-30.5	3.2	1.2	59.1	29.3
100-250	42.5	-15.1	8.7	5.2	48.7	9.9
251-500	46.3	-12.7	9.1	3.1	44.6	9.6
501-2000	72.2	-3.9	6.4	1.8	21.4	2.0
2001-5000	85.2	-4.2	9.3	4.6	5.5	-0.4
5001-10000	89.4	-1.5	8.3	2.0	2.3	-0.5
10001-	87.4	-3.0	10.2	1.4	2.4	1.6

Berechnungsbasis "vergleichbare Gemeinden", 1988: 8219 Sitze, 1994: 8221 Sitze

Nicht zutreffend ist die Vermutung, dass auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren vor allem links-grüne und alternative Gruppierungen in grossem Masse an Bedeutung gewonnen haben. **Tabelle 5.41** beschränkt sich auf diejenigen Exekutivsitze, die nicht von den Vertretern einer Bundesratspartei und nicht von einer Parteilosen oder einem Parteilosen eingenommen werden. Mit rund einem Drittel dieser 930 erfassten Exekutivsitzen fällt der Grossteil auf nationale Parteien, die nicht im Bundesrat vertreten sind. Andere Parteien regionaler Bedeutung stellen noch knapp 20 Prozent, so dass etwa die Hälfte dieser Exekutivsitze von Parteivertretern eingenommen wird. Die andere Hälfte teilen sich Orts- und Gemeindevereine, Wählervereinigungen, andere Gruppierungen und mit einem Gesamtanteil von lediglich knapp 2 Prozent die grün-alternativen Gruppierungen. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Definition von grün-alternativen Gruppierungen alles andere als eindeutig ist und möglicherweise auch in den anderen Akteurguppen noch Vertreterinnen und Vertreter dieser politischen Orientierung zu finden sind, so kann doch ausgeschlossen werden, dass die Grün-Alternativen in den letzten Jahren zu einer wichtigen Kraft in der Lokalpolitik geworden sind.

Tabelle 5.41: Sitzverteilung der Gruppe "Nicht-Bundesratsparteien, andere Parteien/Gruppierungen (1994)

	%-Anteil	Anzahl
nationale Parteien (ohne Bundesratsparteien)	31.6	294
andere, regionale Parteien	17.0	158
Orts- und Gemeindevereine	18.2	169
Wählervereinigungen	16.6	154
grün-alternative Gruppierungen	1.7	16
andere Gruppierungen	14.9	139
Total	100.0	930

Aufgeschlüsselt nach **Sprachregionen** zeigt sich, dass die festgestellte Wandlungstendenzen in allen drei Sprachgebieten in dieselbe Richtung laufen: Die Bundesratsparteien verlieren an Sitzanteilen, die "anderen Parteien und Gruppierungen" und die Parteilosen bauen ihre Stellung aus (vgl. **Tabelle 5.42**). Besonders ausgeprägt sind die Veränderungen im Welschland, und auch im Tessin sind die Verschiebungen ausgeprägter als in der Deutschschweiz.

Tabelle 3.42 Sitzanteile in den kommunalen Exekutiven 1988 und 1994, nach Sprachregion

	Bundesratsparteien		andere Parteien/Gruppierungen		Parteilose	
	94	Veränd. zu 88	94	Veränd. zu 88	94	Veränd. zu 88
Deutschschweiz	75.3	-5.0	6.1	2.7	18.7	2.3
Welschschweiz	52.0	-11.9	13.3	3.4	34.7	8.5
Ital. Schweiz	80.1	-7.7	10.2	3.2	9.7	4.5

Berechnungsbasis "vergleichbare Gemeinden", 1988: 8219 Sitze, 1994: 8221 Sitze

Die Analyse nach **Kantonen** ergibt, dass die vier Bundesratsparteien praktisch in sämtlichen Kantonen Sitzanteile eingebüsst haben (vgl. **Tabelle 5.43**). Einzig Ausnahmen sind die Kan-

tone LU, ZG, AI und GE. Besonders ausgeprägt waren die Verlust in den Kantonen FR, VD, und UR. Aber auch in den Kantonen SZ, OW, SH, AR und JU sank der Anteil der vier Regierungsparteien um mehr als 10 Prozentpunkte. Nutzniesser waren in OW und AR andere Parteien und Gruppierungen, während in den anderen Fällen in erster Linie die Parteilosen ihre Stellung zu verbessern vermochten. Anteilsmässig am meisten zugelegt haben die Parteilosen in den Kantonen VD, UR, FR und SH, während sie vor allem in AI, AR, BS, BL und ZH Rückschläge, wenn teilweise nur ganz leichte, hinnehmen mussten. Die anderen Parteien und Gruppierungen konnten ihre Stellung in der Regel halten oder vielfach auch ausbauen. Einzig in LU, NE und GE müssen sie leichte Verluste hinnehmen.

Tabelle 5.43 Sitzanteile der vier Bundesratsparteien in den kommunalen Exekutiven nach Kantonen 1994 und Veränderung gegenüber 1988, vergleichbare Gemeinden

	BR-Parteien		andere		Parteilose	
	Ant.	Ver.	Ant.	Ver.	Ant.	Ver.
ZH	71.2	-1.6	10.6	3.6	18.2	-2.0
BE	74.5	-4.9	9.3	4.0	16.2	0.8
LU	96.2	0.2	3.4	-0.5	0.3	0.3
UR	54.0	-15.9	0.0	0.0	46.0	15.9
SZ	79.2	-11.5	4.7	2.7	16.1	8.8
OW	87.0	-13.0	13.0	13.0	0.0	0.0
NW	93.0	-5.6	7.0	5.6	0.0	0.0
GL	71.3	-2.8	1.4	1.4	27.3	1.4
ZG	91.5	0.0	8.5	0.0	0.0	0.0
FR	55.3	-18.5	9.4	7.3	35.3	11.3
SO	94.0	-2.7	4.4	1.9	1.7	0.8
BS	47.4	0.0	52.6	5.3	0.0	-5.3
BL	62.4	-3.8	8.1	4.3	29.5	-0.4
SH	61.8	-12.7	3.9	2.0	34.3	10.8
AR	43.9	-12.1	18.2	18.2	37.9	-6.1
AI	50.0	7.9	5.0	5.0	45.0	-12.9
SG	90.3	-3.8	2.2	1.1	7.5	2.7
GR	55.5	-7.4	1.5	0.6	43.0	6.8
AG	67.7	-6.7	3.8	1.0	28.5	5.7
TG	63.4	-1.3	4.7	0.4	31.9	0.9
TI	83.9	-7.4	9.8	2.7	6.3	4.7
VD	26.9	-18.3	7.7	0.7	65.3	17.6
VS	87.8	-5.1	5.9	2.6	6.3	2.6
NE	37.9	-2.7	40.1	-1.1	22.0	3.8
GE	33.3	3.7	14.8	-3.7	51.9	0.0
JU	71.6	-10.9	13.0	6.3	15.4	4.6
Sitze total	5829	-559	654	238	1793	325
Veränd tot. in %		-9.6		36.4		18.1

Berechnungsbasis: 1364 Gemeinden, für die wir die Zusammensetzung der ganzen Exekutive für die beiden Jahre kennen

- 1 CVP inklusive CSP
- 2 SP: 1988 im Tessin inklusive PSU. 1994 wurde die PSU zusammen mit SP erhoben
- 3 ohne die 43 Sitze, die zum Laufenthal gehören
- 4 inklusive 43 Laufenthaler Sitze, die erst 1994 zum Kanton BL gekommen sind

5.5.2 Die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven

Frauen sind in der schweizerischen Politik schwach vertreten. Auf keiner politischen Ebene erreichen sie auch nur annähernd einen mit den Männern vergleichbaren Anteil der Sitze. Allerdings unterscheidet sich die Schweiz damit nicht wesentlich von der Mehrheit der anderen europäischen Länder. Obwohl das Frauenstimmrecht relativ spät eingeführt wurde, hat sich die Schweiz im europäischen Vergleich vom "Sonderfall" zum "Normalfall" gewandelt. Bezüglich der Repräsentation der Frauen auf nationaler Ebene respektive in den grossen Städten, kommt die Schweiz verglichen mit den Ländern der EU im vorderen Mittelfeld zu liegen (Ballmer-Cao 1994: 252).

Für viele Ämter auf kommunaler Ebene wären die Frauen aus mehreren Gründen geradezu prädestiniert. Zu zahlreichen lokalpolitischen Aufgaben (Schulpolitik, Sozialpolitik, lokale Verkehrspolitik, Umweltpolitik u.a.) haben sie aufgrund ihrer persönlichen Biographie und ihrer traditionellen gesellschaftlichen Rolle eine besondere Nähe. Sie verbringen im Vergleich zu den vollberufstätigen Männern in der Regel einen grösseren Teil ihrer Zeit in ihrer Wohnortsgemeinde und sind von den Folgen vieler kommunaler Entscheidungen unmittelbarer betroffen. Und schliesslich wären sie - bei genügender Unterstützung - häufig auch in ihrem Zeitbudget flexibel genug, um ein solches Amt auszuüben, welches in der grossen Mehrheit der Gemeinden als Miliz- und Nebenamt konzipiert ist.

Ein politisches Amt auf kommunaler Ebene bildet zudem auch heute noch in vielen Fällen Ausgangspunkt und Basis für eine politische Karriere auf höherer politischer Ebene. Im Vergleich zu den Ämtern auf kantonaler oder Bundesebene sind die Zugangschancen in den Gemeinden deutlich grösser und die Anforderungen an spezifisches Wissen in der Regel vergleichsweise geringer. Politische Erfahrungen auf lokaler Ebene gelten bei Kandidaturen für Ämter auf höherer politischer Ebene eindeutig als Pluspunkt. Und schliesslich ist eine breite Vertretung der Frauen in den lokalen Gremien die beste Garantie dafür, dass auch im Bereich der Bundes- und Kantonspolitik der Frauenanteil gesteigert und langfristig gehalten werden kann. Die folgenden Seiten befassen sich mit der Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven.¹

In rund 40 Prozent der Gemeinden sind die Frauen nicht **in den kommunalen Exekutiven vertreten** (vgl. **Tabelle 5.44**). In etwa 45 Prozent der Gemeinden sitzt jeweils eine Frau. Zwei Frauen finden sich noch in etwas mehr als 10 Prozent der Gemeinden während drei und mehr Frauen nur noch in rund drei Prozent der mehr als 3000 Gemeindeexekutiven anzutreffen sind.²

¹ Dieser Abschnitt wurde zusammen mit Urs Meuli verfasst. Vgl. dazu auch Meuli/Ladner (1995).

² Im Vergleich dazu: in 11 von 26 Kantonsregierungen sitzt keine Frau (42.3%), in 12 regiert eine Frau mit (46.2%) und in 3 Regierungen sind zwei Frauen vertreten (11.5%).

Tabelle 5.44 Frauen in den Gemeindeexekutiven (1994)

	Anteil Gemeinden
keine Frau	38.9%
eine Frau	44.4%
zwei Frauen	13.2%
drei Frauen und mehr	3.2%
N=	2031

Am wenigsten häufig vertreten sind die Frauen in den kleinsten Gemeinden. Hier sind über 60 Prozent der Gemeinden ohne eine einzige Frau in der Exekutive (vgl. **Tabelle 5.45**). Mit zunehmender **Gemeindegrösse** steigt der Anteil der Gemeinden mit Frauenvertretungen. In Gemeinden mit mehr als

Tabelle 5.45 Anteil Gemeinden ohne Frauen in den Exekutiven nach Gemeindegrösse (1994)

	Anteil Gemeinden
1-99	61.2
100-249	43.6
250-499	46.3
500-1999	38.3
2000-4999	28.4
5000-9999	28.3
10000+	18.1
N=	2027

10'000 Einwohnern verzichtet nur jede fünfte Gemeinde auf eine Frau in der Exekutive.

Und schliesslich zeigen sich auch beachtliche Unterschiede zwischen den **Kantonen**. Im Kanton BS und in den 15 von uns erfassten Gemeinden im Kanton AR sind die Frauen in allen Exekutiven vertreten (vgl. **Tabelle 5.46**). Ebenfalls "gut vertreten" sind sie in UR, OW und in BE und SO. Besonders schlecht vertreten sind sie im Kanton Glarus. Hier findet sich in praktisch vier von fünf Gemeindeexekutiven keine einzige Frau. Auch in den Kantonen TG, TI, SH, AI, GR, NE und GE haben höchstens eine von zwei Gemeinden eine Frau in

ihrer Exekutive. Generell dürfte erstaunen, dass in der Westschweiz die Frauen in den Gemeindeexekutiven eher schwächer vertreten sind.¹

Tabelle 5.46 Anteil Gemeinden ohne Frauen in den Exekutiven, nach Kanton (1994)

	Anteil Gemeinden	N=		Anteil Gemeinden	N=
BS	0	3	NE	50.0	46
AR	0	15	GE	50.0	24
			GR	50.3	155
SO	13.6	88			
BE	13.7	278	AI	60.0	5
UR	16.7	12	SH	61.9	21
OW	16.7	6	TG	62.7	75
			TI	62.9	170
ZH	31.3	131			
AG	33.7	166	GL	79.2	24
JU	35.0	60			
FR	35.3	170	alle Gemeinden		2029
BL	35.8	53			
NW	36.4	11			
SZ	40.0	25			
LU	41.4	73			
SG	41.4	70			
ZG	44.6	9			
VD	47.0	234			
VS	48.6	105			

Der Anteil der Gemeinden mit Frauen in der Exekutive ist ein Indikator für die Vertretung der Frauen in der Lokalpolitik, aufschlussreicher wird es jedoch, wenn wir nach den **Sitzanteilen** in den Gemeindeexekutiven fragen. Bekanntlich sind in den kleinen Gemeinden die Exekutiven kleiner. Entsprechend ist eine Frauenvertretung in einer dreiköpfigen Exekutive stärker zu werten als eine Frauenvertretung in einer sieben oder neunköpfigen Exekutive.

Über alle Gemeinden gesehen liegt der Anteil der Frauen in den Gemeindeexekutiven bei rund 14 Prozent. Von den rund 18'000 Gemeinderatssitzen werden also etwa 2500 von Frauen eingenommen. Dieser Anteil liegt knapp über dem Sitzanteil der Frauen in den kantonalen Regierungen (11.2 Prozent) und entspricht etwa einem von sieben Sitzen im Bundesrat. Wenn man jedoch bedenkt, dass der Zugang zu den kommunalen Exekutiven bedeutend einfacher ist als zu denjenigen auf höherer politischer Ebene, so kann der Sitzanteil der Frauen in den lokalen Exekutiven als enttäuschend klein bezeichnet werden.

¹ Vgl. hier zu auch Seitz (1994: 225), welcher für den Nationalrat in den 80er einen deutlichen Rückgang der Frauenvertretungen aus dem Welschland feststellt.

Betrachten wir die durchschnittlichen Sitzanteile der Frauen nach **Gemeindegrösse**, so zeigen sich kaum mehr Unterschiede zwischen Gemeinden unterschiedlicher Grössenklassen (vgl. **Tabelle 5.47**), da in dieser Betrachtungsweise der unterschiedlichen Exekutivgrösse (mit zunehmender Gemeindegrösse steigt die Grösse der Exekutive zuerst an und sinkt dann mit einsetzender Professionalisierung wieder ab) in Abhängigkeit von der Gemeindegrösse Rechnung getragen wird. Damit verlieren die grösseren Gemeinden ihr frauenfreundlicheres Image. Der zu Beginn dieses Abschnitt festgestellte grössere Anteil an grossen Gemeinden mit mindestens einer Frau in der Exekutive ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Exekutiven grösser sind.¹ In der Tat kommt es zumindest rechnerisch nicht darauf an, ob - wie in kleinen Gemeinden - in jeder zweiten 3er-Gemeindeexekutive eine Frau vertreten ist, oder ob - wie in den grösseren Gemeinden, in jeder 6er-Exekutive eine Frau sitzt.

In der Betrachtung der Sitzanteile zeigt sich jedoch die minoritäre Position der Frauen in der Lokalpolitik besonders deutlich. Etwas böse formuliert könnte man sagen, dass Frauen vor allem dann eine Chance haben, wenn die Exekutive gross genug ist und es etwas Platz für eine "Alibifrau" hat. Oder nochmals anders gesagt: kleinräumige Strukturen erschweren die Chancengleichheit der Frauen.

	Anteil Gemeinden
1-99	13.0
100-249	13.5
250-499	12.0
500-1999	13.3
2000-4999	13.9
5000-9999	13.6
10000+	16.3
alle Gemeinden	13.6
N=	1805

Die Sitzanteile unterscheiden sich zwischen den **Sprachregionen** nur sehr minim. Den höchsten Anteil haben die Deutschschweizer mit 14 Prozent, den geringsten die italienischsprachigen Gemeinden mit 10 Prozent. In der Westschweiz liegt der Sitzanteil bei 12.8 Prozent.

¹ Vgl. hierzu die Ausführungen von Geser (1987: 104-106), Geser und Kurmann (1990) und Ballmer-Cao et Bendix (1994).

Über die grössten Sitzanteile verfügen die Frauen im **Kanton Solothurn**, wobei auch hier sogleich angemerkt werden muss, dass sich der durchschnittliche Anteil lediglich auf rund 20 Prozent beläuft (vgl. **Tabelle 5.48**). Deutlich besser schneidet in diesem Fall auch der Kanton Genf ab. Wir erinnern uns, dass im Kanton Genf lediglich in jeder zweiten Gemeinde eine Frau in der Exekutive vertreten ist. Da in diesem Kanton die Exekutiven aber sehr klein sind (in der Regel drei Sitze) fällt bereits eine Frau in der Exekutive besonders stark ins Gewicht. Das Schlusslicht bildet wiederum der Kanton Glarus.

Der Vergleich mit den Vertretung der Frauen in den kantonalen Parlamenten zeigt weiter, dass es in der Regel einfacher ist, ein Legislativamt zu erringen als einen Sitz in der Exekutive. Mit Ausnahme von UR, AR und JU sind die Frauenanteile in den kantonalen Parlamenten jeweils grösser als in den Exekutiven.

Tabelle 5.48 Durchschnittliche Sitzanteile der Frauen in den kommunalen Exekutiven (1994) und Sitzanteile in den kantonalen Parlamenten

	kommunale Exekutiven (Stand 1. Jan. 1994)	kantonale Parlamente	Stand (Jahr)
SO	20.7	34.7	93
GE	18.3	36.0	93
OW	18.1	20.0	94
BE	18.0	26.0	94
AR	18.0	15.9	93
UR	17.1	12.5	92
BS	16.2	29.2	92
BL	16.2	27.4	91
AG	15.7	31.5	93
ZG	15.6	16.3	90
JU	14.6	13.3	90
ZH ¹	13.6	28.3	95
FR	13.5	14.6	91
LU	13.0	24.7	91
GR	11.9	15.0	94
NE	11.7	27.8	93
VD	11.5	20.5	94
SG	11.1	14.4	92
VS	10.3	10.8	93
TI	9.1	14.4	91
NW	8.9	21.7	94
SH	8.0	16.3	92
TG	7.7	16.2	92
AI	6.9	10.8	93
SZ	6.4	12.0	92
GL	2.8	7.5	94
alle Gemeinden	13.3	19.9	
Basis	2029 Gemeinden		

Frauenförderung ist bereits seit Jahren eines der zentralen politischen Themen. Tatsächlich hat in den letzten Jahren der Anteil der Frauen in den Exekutiven zugenommen. Während er gesamthaft gesehen 1988 noch bei rund 8 Prozent lag, so ist er in den letzten 6 Jahren um 6 Prozent auf rund 14 Prozent **angestiegen** (vgl. **Tabelle 5.49**). Man mag dies für viel oder für wenig halten. Sicher ist, dass sich der Anteil der Frauen erhöht hat. Ebenso sicher ist jedoch, dass er auch mit 14 Prozent noch ausgesprochen tief liegt. Nur jeder siebente Gemeinderatssitz wird von einer Frau eingenommen.

¹ Im Kanton Zürich beträgt der Frauenanteil nach den kommunalen Wahlen im Frühjahr 1994 in den Gemeindeexekutiven neu rund 20%.

Tabelle 5.49 Frauen in den Gemeindeexekutiven 1988 und 1994 (unterschiedliche Berechnungen)

	1988	1994
erfasste Gemeinden		
Sitze total	14'615	12'364
Sitze Frauen	1'140	1'685
Anteil Frauen (%)	7.8	13.6
vergleichbare Gemeinden		
Sitze total	8'272	8276
Sitze Frauen	675	1152
Anteil Frauen (%)	8.2	13.9
durchschnittlicher Sitzanteil (%)	7.6	13.6

Betrachtet man die Zunahme des Frauenanteils nach **Gemeindegrösse**, ergibt sich kein klares Bild (vgl. **Tabelle 5.50**). Die Zunahme der letzten sechs Jahre ist nicht eindeutig von der Gemeindegrösse abhängig. Überdurchschnittliche Zuwachsraten weisen mit über sieben Prozent die Städte auf. Dagegen ist der Zuwachs in Gemeinden mit 500 bis 1000 und 5'000 bis 10'000 relativ bescheiden. Im Ganzen sind die Unterschiede aber eher gering.

Tabelle 5.50 Zunahme des Frauenanteils in den Gemeindeexekutiven zwischen 1988 und 1994 (in den vergleichbaren Gemeinden) nach Gemeindegrösse

	Zunahme (%)	N=
1-99	6.4	61
100-249	4.9	142
250-499	5.1	199
500-1999	6.6	526
2000-4999	6.2	259
5000-9999	4.7	93
10000+	7.2	65
alle Gem.	6.0	1345

Die in **Tabelle 5.51** dargestellten Resultate nach **Sprachregionen** bestätigen den Trend seit den 80er Jahren zu einem zunehmend frauenfreundlicheren Wahlverhalten in der Deutschschweiz und einer stagnierenden Zunahme des Frauenanteils in der Westschweiz (vgl. Seitz 1994: 225). Während in der Deutschschweiz in den letzten sechs Jahren eine überdurchschnittliche Zunahme des Frauenanteils zu registrieren ist, beträgt demgegenüber der Zuwachs in der italienischen und französischen Schweiz nur rund 4.5 Prozent. Allerdings kann bei diesen Zahlen nicht von markant unterschiedlichen Resultaten gesprochen werden.

	Zunahme (%)	N=
Deutsche Schweiz	6.6	935
Französische Schweiz	4.7	299
Italienische Schweiz	4.4	111

Aus **Tabelle 5.52** geht hervor, in welchen **Kantonen** in den letzten Jahren die Frauen in besonderem Masse Sitzanteile gewonnen haben. In UR, GE, BS und ZG konnten sie ihre Anteil um mehr als 10 Prozent steigern, während sie sich in GL, SH, NW und Jura nur geringfügig zu verbessern vermochten.

Tabelle 5.52 Zunahme des Frauenanteils in den Gemeindeexekutiven zwischen 1988 und 1994 (in den vergleichbaren Gemeinden) nach Sprachregionen

	Zunahme (%)		Zunahme (%)
UR	15.9	BE	4.9
GE	14.8	AI	4.8
BS	11.4	GR	4.7
ZG	11.1	SZ	4.3
		TI	4.0
BL	9.5	NE	4.0
AG	9.5		
SO	9.2	GL	2.3
AR	8.1	SH	2.1
SG	7.9	NW	1.4
LU	6.8	JU	1.1
VS	6.4		
VD	5.9		
FR	5.5		
TG	5.4		
ZH	5.2	alle Gemeinden	6.0
OW	5.1		

Basis 2029 Gemeinden

Frauen sind also, so kann abschliessend festgehalten werden, in den lokalen Exekutiven ausgesprochen schwach vertreten. In 40 Prozent aller Gemeindeexekutiven sind die Frauen nicht präsent und in mehr als vier von fünf Exekutiven verfügen die Frauen höchstens über eine Einervertretung. Damit kann der Eindruck nicht entkräftet werden, dass die gewählten Gemeinde- und Stadträtinnen vielfach als Alibifrauen herhalten müssen. Auch wenn die Frauen in den letzten Jahren ihren Sitzanteil leicht zu steigern vermochten, nehmen sie in der Gemeindepolitik auch heute noch eine marginale Stellung ein.¹

Es mag verschiedene Gründe geben, weshalb es Frauen so schwer haben, sich in der Lokalpolitik durchzusetzen. Sicher fehlen ihnen aufgrund ihrer speziellen Lebensbiographie und ihrer gesellschaftlichen Stellung häufig wichtige Attribute wie berufliche Qualifikationen und Erfahrungen sowie die Integration in ein Netz von Vereinigungen und Vereinen, welche eine grosse Zahl an Wählerstimmen geradezu garantieren. Immer wieder wird darauf hingewiesen, dass gerade viele bürgerliche Kandidatinnen von bürgerlichen Frauen nicht gewählt werden. Dies wirkt sich für die Frauen im kommunalen Bereich umso negativer aus, weil die Lokalpolitik zum grossen Teil sehr stark bürgerlich geprägt ist. Schliesslich sind auch zahlreiche

¹ Im traditionell männerdominierten Bauressort sieht es für die Frauen noch viel ernüchternder aus (vgl. Meuli/Ladner 1995: 21 ff.).

kommunale Entscheidungsgremien verhältnismässig klein und werden nach dem Majorzverfahren bestimmt (nur knapp 30 Prozent der kommunalen Exekutiven werden nach dem Proporzverfahren gewählt), was erwiesenermassen die Wahlchancen von Frauen schmälert.

Die ungenügende Vertretung der Frauen in den lokalen Entscheidungsgremien hat weitreichende Konsequenzen. Abgesehen davon, dass damit ein grosser Teil aller politischen Entscheidungen nach wie vor von Männern gefällt wird, verpassen die Frauen entscheidende politische Lern- und Sozialisationserfahrungen für eine spätere politische Karriere. Es ist aufgrund der geringen Zahl an politikerfahrenen Frauen nicht erstaunlich, dass für politische Ämter immer wieder Frauen aufgestellt werden, die sich bis anhin noch kaum aktiv in der Politik engagiert haben. Nicht ganz unerwartet treten dann auch zahlreiche dieser Quereinsteigerinnen schon nach kurzer Zeit desillusioniert und enttäuscht vom politischen Alltagsbetrieb von ihrem Amt zurück. Auch ein Stagnieren der Frauenanteile oder gar rückläufige Tendenzen, wie sie das Welschland für den Nationalrat erfahren hat, lassen sich mit der schwachen oder gar fehlenden Basis der Frauen auf der untersten politischen Ebene erklären.

Will man längerfristig eine Gleichberechtigung der Geschlechter in den politischen Entscheidungsgremien erreichen, so gilt es, der lokalen Ebene besondere Beachtung zu schenken. Neben verstärkten Anstrengungen von Lokalparteien und Behörden könnte dies zum Beispiel heissen, dass bei Sitzungen und Besprechungen mehr auf die zeitlichen Bedürfnisse von Frauen Rücksicht genommen wird. Zudem können durch gezielte politische Bildungskurse für angehende Lokalpolitikerinnen weitere Hemmschwellen abgebaut werden. Und schliesslich gilt es auch zu klären, wie weit mit politischen Massnahmen der Anteil der Frauen erhöht werden kann. So hat sich beispielsweise in manchen Fällen das Proporzwahlrecht als frauenfreundlicher erwiesen.

5.5.3 Fazit

Was die Besetzung der Exekutiven respektive die Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder anbelangt, so zeigt sich ein zweiteiliges Muster. In den kleinen Gemeinden lässt sich ganz eindeutig ein Trend zu den Parteilosen feststellen. Besonders stark ist dieser Trend in der Westschweiz. In grösseren Gemeinden, in denen die Politik stärker auf Parteien angewiesen ist, gelang es in den letzten Jahren auch anderen Parteien und Gruppierungen ihre Stellung stärker auszubauen und in Opposition zu den grossen traditionellen Parteien zu treten. Falsch wäre allerdings die Vorstellung, dass es sich hierbei um grün-alternative Gruppierungen und Strömungen handelt, die man im allgemeinen im Umfeld der neuen sozialen Bewegungen ansiedelt. Auch wenn damit die Vormachtstellung der grossen Parteien noch lange nicht gefährdet ist, so zeichnet sich auch hier ein politischer Wandel ab, der gewisse Gemeinsamkeiten mit den Entwicklungen auf höherer politischer Ebene aufweist. Generell sinkt die Unterstützung für die Parteien, wobei vor allem die grossen Parteien Mühe bekunden, ihre

Stellung zu halten. Was die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven anbelangt, so vermochten sie zwar ihren Sitzanteil in den letzten 6 Jahren um 6 Prozent steigern. Mit rund 14 Prozent liegt der Anteil allerdings immer noch sehr tief.

5.6 ZUSAMMENFASSUNG

Der politische Wandel, wie er auf höherer politischer Ebene auszumachen ist, macht sich auch in den Gemeinden bemerkbar. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger sind auf der Nachfrageseite die Ansprüche an das politisch-administrative System gestiegen. Die politischen Auseinandersetzungen sind härter geworden, mit Einsprachen und Rekursen und persönlichen Vorstössen wird versucht, partikulären Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Dem steht auf der Angebotsseite eine sinkende Unterstützung gegenüber. Es stellen sich immer weniger Kandidatinnen und Kandidaten für die verschiedenen Ämter zur Verfügung und die Teilnahme an Gemeindeversammlungen ist, abgesehen besonders kontroversen und stark mobilisierenden Ausnahmen, nicht wieder angestiegen.

Der steigende Anteil der Parteilosen in den Exekutiven der kleineren Gemeinden, die Sitzgewinne diverser anderer Gruppierungen und kleinerer Parteien in den grösseren Gemeinden sowie entsprechende Verlagerungen in der Gesamtheit der lokalpolitischen Gruppierungen deuten zusammen mit dem markanten Einflussgewinn von Bürger- und Quartiergruppen darauf hin, dass die Lokalpolitik inskünftig wohl weniger berechenbar und damit labiler wird.

Auffallend ist sicher, dass sich der politische Wandel nicht in allen Gemeinden in derselben Form manifestiert. In den kleineren Gemeinden der Deutschschweiz, in den kleinen und mittleren Gemeinden der Westschweiz und in den Tessiner Gemeinden gewinnen die Parteiungebundenen auf Kosten der traditionellen Parteien an Bedeutung, während in den mittleren und grösseren Deutschschweizer Gemeinden und in den grösseren Gemeinden der Westschweiz neue Parteien und gemeindespezifische Gruppierungen den Einfluss der traditionellen Parteien schmälern.

Hinsichtlich den eingangs gestellten Fragen, wieweit sich in den Gemeinden dieselben Entwicklungstendenzen erkennen lassen wie auf höherer Ebene und ob allenfalls den Gemeinden eine gewisse Vorreiterrolle zukommt, kann abschliessend festgehalten werden, dass die empirischen Erkenntnisse darauf hindeuten, dass keine wesentlichen Unterschiede zwischen dem Wandel der Politik in den Gemeinden und dem Wandel der Politik auf höheren Ebenen bestehen. Das Interesse an der Politik ist - vor allem wenn persönliche Interessen tangiert werden und die direkte Betroffenheit gross ist - gestiegen, während die Bereitschaft, sich kontinuierlich und im Rahmen vorgegebener traditioneller politischer Strukturen für die Politik und damit für die Gesellschaft zu engagieren, eher zurückgegangen ist.

Es macht auch kaum den Anschein, dass der Lokalpolitik eine Vorreiterrolle zukommt und sich hier Entwicklungen abzeichnen, die sich erst in einigen Jahren auf höherer Ebene bemerkbar machen. Vielmehr deutet vieles darauf hin, dass die Gemeinden, in denen sich, trotz einem beachtlichen Innovationspotential, auch immer wieder ein nahezu kaum nachvollziehbares Festhalten an althergebrachten Strukturen und Verfahren und eine ausgesprochene Resistenz gegenüber politischen Veränderungen bemerkbar macht, vom politischen Wandel erst mit einer gewissen Verzögerung erfasst werden.