Andreas Ladner
Marc Bühlmann

Demokratie in den Gemeinden

Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie

Rüegger Verlag

Demokratie in den Gemeinden

Andreas Ladner
Marc Bühlmann

Demokratie in den Gemeinden

Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie

Rüegger Verlag

Das dieser Publikation zugrunde liegende Forschungsprojekt wurde unterstützt vom Schweizerischen Nationalfonds: Projekt 1215-63600: Size and Local Democracy – Politikbeteiligung auf lokaler Ebene.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://www.d-nb.de abrufbar.

© Verlag Rüegger • Zürich/Chur 2007
www.rueggerverlag.ch
info@rueggerverlag.ch
ISBN-10: 3-7253-0858-6 • ISBN-13: 978-3-7253-0858-3
Umschlaggestaltung: Christian Brunner, Glarus
Foto: bilderbox.com
Druck: Südostschweiz Print AG, Chur

Inhaltsverzeichnis

TEIL I – EINLEITUNG 17
1 Fragestellung, Grundlagen und Vorgehen 17
1.1 Die Gemeinden 18
1.2 Lokale Demokratie 20
1.2.1 Demokratie in den Gemeinden 20
1.2.2 Messung lokaler Demokratiequalität 25
1.3 Der Einfluss der Gemeindegrösse. 28
1.3.1 Unterschiedliche theoretische Wirkungen der Grösse 31
1.3.2 Weitere Einflussfaktoren und Wirkungsformen 34
1.3.3 Forschungsstand: Erkenntnisse aus bisherigen Untersuchungen 38
1.4 Untersuchungsanlage, Vorgehen und Aufbau des Buches 43

2 Lokale Demokratie: Organisation, Stellenwert und Erwartungen 47
2.1 Die politische Organisation der Gemeinden. 47
2.2 Zum Stellenwert lokalpolitischer Entscheidungen 51
2.3 Einstellungen zur lokalen Demokratie 56
2.4 Einstellungen zur lokalen Regierung 58
2.5 Zusammenfassung 63

TEIL II – ASPEKTE LOKALER DEMOKRATIEQUALITÄT 66
3 Die Gemeinde – Ort der sozialen Integration 67
3.1 Soziale Integration in unterschiedlichen Kontexten 68
3.1.1 Die persönlichen Lebensverhältnisse 68
3.1.2 Nachbarschaftliche Einbettung 71
3.1.3 Organisationelle Einbindung. 74
3.1.4 Bindung an die Gemeinde. 81
3.2 Soziale Integration als Folge individueller und kontextueller Bedingungen 85
3.2.1 Hypothesen 86
3.2.2 Resultate 88
3.3 Zusammenfassung 92

4 Politisches Interesse 96
4.1 Das politische Interesse in unterschiedlichen Kontexten 99
4.2 Politisches Interesse als Folge individueller und kontextueller Bedingungen 102
4.2.1 Hypothesen 103
4.2.2 Resultate 106

4.3 Zusammenfassung 110

5 Politisches Wissen und Kompetenz 113
5.1 Wissen und Kompetenz in unterschiedlichen Kontexten 114
5.1.1 Politisches Wissen 127
5.1.2 Kompetenz 135
5.2 Wissen und Kompetenz als Folge individueller und kontextueller Bedingungen 135
5.2.1 Hypothesen 136
5.2.2 Resultate 138
5.3 Zusammenfassung 143

6 Politisches Vertrauen und Wahrnehmung lokaler Politik 147
6.1 Politisches Vertrauen in unterschiedlichen Kontexten 148
6.1.1 Kompetenz und Integrität der Politikerinnen und Politiker. 149
6.1.2 Fähigkeit der Politik, die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger aufzunehmen (Responsivität) 155
6.1.3 Vertrauen in verschiedene politische Institutionen 161
6.2 Politisches Vertrauen als Folge individueller und kontextueller Bedingungen 165
6.2.1 Hypothesen 166
6.2.2 Resultate 169
6.3 Zusammenfassung 174

7 Zufriedenheit mit lokaler Politik 179
7.1 Zufriedenheit in unterschiedlichen Kontexten 181
7.1.1 Allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde. 181
7.1.2 Output-orientierte Aspekte der Zufriedenheit 183
7.1.3 Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (Input-orientierter Aspekt der lokalen Demokratie) 186
7.1.4 Die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aspekten der Zufriedenheit 188
7.1.5 Exkurs: Zufriedenheit und Steuerbelastung 189
7.2 Zufriedenheit als Folge individueller und kontextueller Bedingungen . 193
7.2.1 Hypothesen 193
7.2.2 Resultate 197
7.3 Zusammenfassung 202

8 Politische Partizipation 206
8.1 Beteiligung an Wahlen 208
8.1.1 Beteiligung an Wahlen in unterschiedlichen Kontexten . . . 208
8.1.1.1 Beteiligung bei Gemeindewahlen 208

8.1.1.2 Beteiligung bei Nationalratswahlen 211
8.1.2 Partizipation bei Wahlen als Folge individueller und kontextueller Bedingungen 214
8.1.2.1 Hypothesen 214
8.1.2.2 Resultate 217
8.2 Andere Formen der politischen Partizipation 221
8.2.1 Andere Formen der politischen Partizipation in unterschiedlichen Kontexten 221
8.2.1.1 Bereitschaft, ein politisches Amt zu übernehmen 221
8.2.1.2 Kontakt mit Gemeindepolitikern 224
8.2.1.3 Einreichen von Beschwerden 227
8.2.1.4 Unterstützung und Lancierung von Initiativen 229
8.3 Andere Formen der politischen Partizipation als Folge individueller und kontextueller Bedingungen 232
8.3.1 Hypothesen 232
8.3.2 Resultate 232
8.4 Zusammenfassung 238

TEIL III – «SMALL IS BEAUTIFUL»: ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT 243
9 Zusammenfassung und Fazit 243
9.1 Zusammenfassung der wichtigsten Resultate 243
9.1.1 Die Schweiz im internationalen Vergleich: eher Sonder- als Normalfall 247
9.1.2 Unterschiede zwischen grossen und kleinen Gemeinden . . 248
9.1.3 Der Einfluss der Gemeindegrösse: Grösse eher hinderlich. 250
9.1.4 Funnel of causality: die gegenseitige Beeinflussung der Indikatoren lokaler Demokratiequalität 253
9.1.5 Die wichtigsten kontextuellen und individuellen Determinanten zur Erklärung der Demokratie-Indikatoren 255
9.2 Synthese: Demokratiequalität in den Schweizer Gemeinden – Small seems beautiful 256
9.3 Handlungsrelevante Implikationen: Fusionen Nein, politische Bildung Ja? 266

Anhang und Literaturverzeichnis 269
Methoden 269
Bivariate Korrelationen 269
Mehrebenenanalysen 269
Fragebogen 273
Kontextvariablen 299
Literaturverzeichnis 301

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Grösse und Grössenstruktur der Schweizer Gemeinden, 2004 . . 19
Tabelle 2.1: Was heisst gute lokale Demokratie (innerschweizerischer Vergleich) 58
Tabelle 2.2: Was heisst gutes Regieren auf Gemeindeebene (innerschweizerischer Vergleich)? 62
Tabelle 2.3: Einstellung zur Lokalpolitik, internationaler Vergleich und Vergleich zwischen grossen und kleinen Gemeinden in der Schweiz: Zusammenfassung 64
Tabelle 3.1: Sprache, Konfession und Parteimitgliedschaft. 76
Tabelle 3.2: Sprache, Konfession und Anteil Personen ohne Vereinsmitgliedschaft 79
Tabelle 3.3: Mehrebenenmodelle zur Erklärung individueller sozialer Integration und Gemeindebindung. 90
Tabelle 3.4: Soziale Integration, internationaler Vergleich und Vergleich zwischen grossen und kleinen Gemeinden in der Schweiz: Zusammenfassung 93
Tabelle 3.5: Individuelle soziale Integration in Abhängigkeit der Gemeindegrösse, weiterer Gemeindeeigenschaften und individueller Merkmale 95
Tabelle 4.1: Mehrebenenmodelle zur Erklärung individuellen Interesses an lokaler, nationaler und internationaler Politik 106
Tabelle 4.2: Politisches Interesse, internationaler Vergleich und Vergleich zwischen grossen und kleinen Gemeinden in der Schweiz: Zusammenfassung 110
Tabelle 4.3: Individuelles politisches Interesse in Abhängigkeit der Gemeindegrösse, weiterer Gemeindeeigenschaften und individueller Merkmale 111
Tabelle 5.1: Mehrebenenmodelle zur Erklärung individuellem politischen Wissen und individueller politischer Kompetenz («internal efficacy») 140
Tabelle 5.2: Wissen und Kompetenz, internationaler Vergleich und Vergleich zwischen grossen und kleinen Gemeinden in der Schweiz: Zusammenfassung 144
Tabelle 5.3: Individuelle politische Kompetenz und lokalpolitisches Wissen in Abhängigkeit der Gemeindegrösse, weiterer Gemeindeeigenschaften und individueller Merkmale 145

Tabelle 6.1: Mehrebenenmodelle zur Erklärung individuellen politischen Vertrauens 172
Tabelle 6.2: Vertrauen in die Politik, internationaler Vergleich und Vergleich zwischen grossen und kleinen Gemeinden in der Schweiz: Zusammenfassung 175
Tabelle 6.3: Individuelles politisches Interesse in Abhängigkeit der Gemeindegrösse, weiterer Gemeindeeigenschaften und individueller Merkmale 176
Tabelle 7.1: Mehrebenenmodelle zur Erklärung individueller Zufriedenheit 199
Tabelle 7.2: Zufriedenheit, internationaler Vergleich und Vergleich zwischen grossen und kleinen Gemeinden in der Schweiz: Zusammenfassung 203
Tabelle 7.3: Individuelle Zufriedenheit in Abhängigkeit der Gemeindegrösse, weiterer Gemeindeeigenschaften und individueller Merkmale 205
Tabelle 8.1: Mehrebenenmodelle zur Erklärung individueller Wahlpartizipation 29
Tabelle 8.2: Mehrebenenmodelle zur Erklärung individueller alternativer Partizipation 236
Tabelle 8.3: Politische Partizipation, internationaler Vergleich und Vergleich zwischen grossen und kleinen Gemeinden in der Schweiz: Zusammenfassung 239
Tabelle 8.4: Politische Partizipation in Abhängigkeit der Gemeindegrösse, weiterer Gemeindeeigenschaften und individueller Merkmale 241
Tabelle 9.1: Unterschiede zwischen grossen und kleinen Gemeinden bezüglich der einzelnen Indikatoren lokaler Demokratiequalität 249
Tabelle 9.2: Auswirkung der Gemeindegrösse auf die einzelnen Indikatoren lokaler Demokratiequalität 252
Tabelle 9.3: Bivariate Zusammenhänge zwischen Indikatoren der Gemeindequalität 260
Tabelle 9.4: Multivariates Modell zur Erklärung der lokalen Demokratiequalität 262
Tabelle 9.5: Vierfeldertabelle zur Wirkung von Gemeindegrösse und Sprachregion 264

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Einflussfaktoren für Ausprägung und Qualität lokaler Demokratie 26

Abbildung 1.2: Wirkungsmodell zur Erklärung der Ausprägung und Qualität lokaler Demokratie 34

Abbildung 1.3: Gemeindegrösse und Teilnahme an der Gemeindeversammlung, 1988, 1998 und 2004 (alle erfassten Gemeinden) 39

Abbildung 1.4: Beteiligung an kommunalen, kantonalen und nationalen Wahlen 2004 (nach Gemeindegrösse) 40

Abbildung 1.5: Durchschnittlicher Anteil Parteiloser in der Exekutive und Anteil der Gemeinden mit Lokalparteien 2005 (nach Gemeindegrösse) 41

Abbildung 1.6: Gemeinden mit Problemen bei der Besetzung vakanter Exekutivämter, 2005 42

Abbildung 2.1: Welche politische Ebene hat die grössten Auswirkungen auf das tägliche Leben (nach Ländern)? 52

Abbildung 2.2: Welche Ebene hat die grösste Bedeutung für die Erbringung von Dienstleistungen (nach Gemeindegrösse)? 53

Abbildung 2.3: Wie stark wirken sich die Entscheidungen der lokalen Behörden auf das tägliche Leben aus (nach Ländern)? . . 54

Abbildung 2.4: Wie stark wirken sich die Entscheidungen der lokalen Behörden auf das tägliche Leben aus (nach Gemeindegrösse)? 55

Abbildung 2.5: Ansichten über gute lokale Demokratie (internationaler Vergleich) 57

Abbildung 2.6: Wie gut erfüllt die lokale Exekutive die Erwartungen (internationaler Vergleich)? 59

Abbildung 2.7: Wie gut erfüllt die lokale Exekutive die Erwartungen (nach Gemeindegrösse)? 60

Abbildung 2.8: Was heisst gutes Regieren auf Gemeindeebene (internationaler Vergleich)? 61

Abbildung 3.1: Wohneigentum (internationaler Vergleich) 70

Abbildung 3.2: Wohneigentum (nach Gemeindegrösse) 70
Abbildung 3.3: Mit Nachbarn über Probleme sprechen (internationaler Vergleich) 72
Abbildung 3.4: Sich unter Nachbarn gegenseitig helfen (internationaler Vergleich) 73
Abbildung 3.5: Mit Nachbarn über Probleme sprechen (nach Gemeindegrösse) 73
Abbildung 3.6: Sich unter Nachbarn gegenseitig helfen (nach Gemeindegrösse) 74
Abbildung 3.7: Prozentanteil Parteimitglieder (internationaler Vergleich) 75
Abbildung 3.8: Prozentanteil Parteimitglieder (nach Gemeindegrösse) . 77
Abbildung 3.9: Organisatorische Mitgliedschaft (internationaler Vergleich) 78
Abbildung 3.10: Anteil Personen, die in keinem Verein Mitglied sind (nach Gemeindegrösse) 80
Abbildung 3.11: Wohnsitzdauer in der Gemeinde (internationaler Vergleich) 82
Abbildung 3.12: Wohnsitzdauer in der Gemeinde (nach Gemeindegrösse) 83
Abbildung 3.13: Bindung an Gemeinde und Nachbarschaft (internationaler Vergleich) 84
Abbildung 3.14: Bindung an Gemeinde und Nachbarschaft (nach Gemeindegrösse) 85
Abbildung 4.1: Allgemeines politisches Interesse und Interesse an der Politik auf den verschiedenen staatlichen Ebenen . . . 99
Abbildung 4.2: Interesse an Politik (internationaler Vergleich) 100
Abbildung 4.3: Interesse an lokaler, nationaler und internationaler Politik (nach Sprachregionen) 101
Abbildung 4.4: Interesse an Politik (nach Gemeindegrösse) 102
Abbildung 5.1: Kenntnis des Namens des Gemeinde-/Stadtpräsidenten (internationaler Vergleich) 116
Abbildung 5.2: Kenntnis des Namens des Gemeinde-/Stadtpräsidenten (nach Sprachregion) 117

Abbildung 5.3: Kenntnis des Namens des Gemeinde-/Stadtpräsidenten (nach Gemeindegrösse) 118

Abbildung 5.4: Kenntnis der Parteizugehörigkeit des Gemeinde-/Stadtpräsidenten (internationaler Vergleich) 119

Abbildung 5.5: Kenntnis der Parteizugehörigkeit des Gemeinde-/Stadtpräsidenten (nach Sprachregion) 120

Abbildung 5.6: Kenntnis der Parteizugehörigkeit des Gemeinde-/Stadtpräsidenten (nach Gemeindegrösse) 121

Abbildung 5.7: Kenntnis der Zuständigkeit für Baubewilligungsverfahren (internationaler Vergleich) 122

Abbildung 5.8: Kenntnis der Zuständigkeit für das Baubewilligungsverfahren (nach Sprachregion) 123

Abbildung 5.9: Kenntnis der Zuständigkeit für das Baubewilligungsverfahren (nach Gemeindegrösse) 124

Abbildung 5.10: Wer hat gemäss Gesetz die grösste politische Macht in der Gemeinde? Richtige Antworten (internationaler Vergleich) 125

Abbildung 5.11: Wer hat gemäss Gesetz die grösste politische Macht in der Gemeinde? Richtige Antworten (nach Sprachregion) 126

Abbildung 5.12: Wer hat gemäss Gesetz die grösste politische Macht in der Gemeinde? Richtige Antworten (nach Gemeindegrösse) 126

Abbildung 5.13: Informiertheit (internationaler Vergleich) 128

Abbildung 5.14: Informiertheit (nach Sprachregionen) 129

Abbildung 5.15: Informiertheit (nach Gemeindegrösse) 130

Abbildung 5.16: Ich schätze mich genug kompetent ein, um an der Gemeindepolitik teilzunehmen (internationaler Vergleich) 130

Abbildung 5.17: Ich schätze mich genug kompetent ein, um an der Gemeindepolitik teilzunehmen (nach Sprachregionen). 131

Abbildung 5.18: Ich schätze mich genug kompetent ein, um an der Gemeindepolitik teilzunehmen (nach Gemeindegrösse) 132

Abbildung 5.19: Ich denke, dass ich einen guten Job machen würde, wenn ich im Gemeinderat wäre (internationaler Vergleich) 133
Abbildung 5.20: Ich denke, dass ich einen guten Job machen würde, wenn ich im Gemeinderat wäre (nach Sprachregion) . . 134
Abbildung 5.21: Ich denke, dass ich einen guten Job machen würde, wenn ich im Gemeinderat wäre (nach Gemeindegrösse) 135
Abbildung 6.1: Einschätzung der Kompetenz der Behörden (internationaler Vergleich) 150
Abbildung 6.2: Einschätzung der Kompetenz der Behörden (nach Gemeindegrösse) 150
Abbildung 6.3: Persönliche Interessen spielen bei den Entscheidungen der Politikerinnen und Politikern keine Rolle (internationaler Vergleich) 152
Abbildung 6.4: Persönliche Interessen spielen bei den Entscheidungen der Politikerinnen und Politiker keine Rolle (nach Gemeindegrösse) 153
Abbildung 6.5: Wie viele Politikerinnen und Politiker missbrauchen ihre Macht (internationaler Vergleich)? 154
Abbildung 6.6: Wie viele Politikerinnen und Politiker missbrauchen ihre Macht (nach Gemeindegrösse)? 155
Abbildung 6.7: Die Gemeinderäte kümmern sich wenig um die Anliegen und Sorgen der Menschen in der Gemeinde (internationaler Vergleich) 157
Abbildung 6.8: Die Gemeinderäte kümmern sich wenig um die Anliegen und Sorgen der Menschen in der Gemeinde (nach Gemeindegrösse) 158
Abbildung 6.9: Der Gemeinderat ist nur vor den Wahlen an den Einwohnerinnen und Einwohnern interessiert (nach Gemeindegrösse) 159
Abbildung 6.10: Die politischen Parteien sind nur vor den Wahlen an den Einwohnerinnen und Einwohnern interessiert (internationaler Vergleich) 160
Abbildung 6.11: Die politischen Parteien sind nur vor den Wahlen an den Einwohnerinnen und Einwohnern interessiert (nach Gemeindegrösse) 161

Abbildung 6.12: Vertrauen in verschiedene Institutionen (internationaler Vergleich) 163
Abbildung 6.13: Vertrauen in verschiedene Institutionen (nach Gemeindegrösse) 165
Abbildung 7.1: Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (internationaler Vergleich) 182
Abbildung 7.2: Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (nach Gemeindegrösse) 183
Abbildung 7.3: Zufriedenheit mit der Arbeit der Gemeindeexekutive, mit den kommunalen Dienstleistungen und den Einrichtungen (internationaler Vergleich) 184
Abbildung 7.4: Zufriedenheit mit der Arbeit der Gemeindeexekutive, mit den kommunalen Dienstleistungen und den Einrichtungen (nach Sprachregion) 185
Abbildung 7.5: Zufriedenheit mit den kommunalen Einrichtungen und Dienstleistungen sowie mit der Arbeit der Gemeindeexekutive (nach Gemeindegrösse) 186
Abbildung 7.6: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der lokalen Demokratie in der Gemeinde (internationaler Vergleich) 187
Abbildung 7.7: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der lokalen Demokratie in der Gemeinde (nach Gemeindegrösse) . 188
Abbildung 7.8: Einschätzung der Steuerbelastung (nach Gemeindegrösse) 190
Abbildung 7.9: Präferenzen Steuerbelastung und Leistungen (internationaler Vergleich) 191
Abbildung 7.10: Präferenzen Steuerbelastung und Leistungen (nach Gemeindegrösse) 192
Abbildung 8.1: Beteiligung bei Gemeindewahlen (internationaler Vergleich) 209
Abbildung 8.2: Beteiligung bei Gemeindewahlen (nach Sprachregion) . . 210
Abbildung 8.3: Beteiligung bei Gemeindewahlen (nach Gemeindegrösse) 211
Abbildung 8.4: Beteiligung bei nationalen Wahlen (internationaler Vergleich) 212

Abbildung 8.5: Beteiligung bei Nationalratswahlen (nach Sprachregionen) 213
Abbildung 8.6: Beteiligung bei Nationalratswahlen (nach Gemeindegrösse) 213
Abbildung 8.7: Bereitschaft für ein politisches Amt zu kandidieren (internationaler Vergleich) 222
Abbildung 8.8: Bereitschaft, für ein politisches Amt zu kandidieren (nach Sprachregionen) 223
Abbildung 8.9: Bereitschaft für ein politisches Amt zu kandidieren (nach Gemeindegrösse) 224
Abbildung 8.10: Kontakt mit gewählten lokalen Politikern (internationaler Vergleich) 225
Abbildung 8.11: Kontakt mit gewählten lokalen Politikern (nach Sprachregion) 226
Abbildung 8.12: Kontakt mit gewählten Politikern (nach Gemeindegrösse) 226
Abbildung 8.13: Einreichen von Beschwerden (internationaler Vergleich) 227
Abbildung 8.14: Einreichen von Beschwerden (nach Sprachregion) 228
Abbildung 8.15: Einreichen von Beschwerden (nach Gemeindegrösse) . 229
Abbildung 8.16: Unterstützung und Lancierung von lokalen Initiativen und Referenden (internationaler Vergleich) 230
Abbildung 8.17: Unterstützung und Lancierung von lokalen Initiativen und Referenden (nach Sprachregion) 231
Abbildung 8.18: Unterstützung und Lancierung von lokalen Initiativen und Referenden (nach Gemeindegrösse) 231
Abbildung 9.1: Die gegenseitige Wirkung der Indikatoren: Der Kausalitätstrichter 255
Abbildung 9.2: Demokratiequalität in den Gemeinden – Verteilung . . . 259
Abbildung 9.3: Der bivariate Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Demokratiequalität 260

TEIL I – EINLEITUNG

1 Fragestellung, Grundlagen und Vorgehen

Unterscheiden sich die Schweizer Gemeinden hinsichtlich der Qualität der in ihnen praktizierten Demokratie? Welche Faktoren bestimmen das Funktionieren der Demokratie in den Gemeinden? Welche Einstellungen haben Einwohnerinnen und Einwohner zur lokalen Politik und zu den Politikerinnen und Politikern, welche Erwartungen knüpfen sie daran und wie zufrieden sind sie mit den Leistungen der lokalen Politik? Und weiter: Wie stark beschäftigen sich Bürgerinnen und Bürger überhaupt mit der Politik in der Gemeinde, wie viel wissen sie darüber, und in welchem Masse nehmen sie daran teil? Dies sind die zugrunde gelegten Fragestellungen, denen sich dieses Buch widmet. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen dabei nicht die politischen Institutionen, sondern die Bürgerinnen und Bürger.

Die einschlägige Literatur lässt erwarten, dass die Einstellungen zur und die Teilnahme an der lokalen Politik von einer ganzen Reihe von Faktoren abhängig sind. Auf der einen Seite stehen spezifische Voraussetzungen, die die Individuen selbst mitbringen und mit denen sie sich voneinander unterscheiden. Auf der anderen Seite sind dies verschiedene charakteristische Eigenheiten der Gemeinde, in der sie leben und die für alle Einwohner dieser Gemeinde dieselben sind. Eine besondere Rolle kommt dabei der Grösse der Gemeinde zu. Sie steht nicht nur mit verschiedenen anderen Merkmalen der Gemeinde, wie beispielsweise der Ausgestaltung des politischen Systems, der Art des politischen Wettbewerbs oder der Bevölkerungsstruktur in einem Zusammenhang, sondern hat auch einen Einfluss auf die politischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Personen, die in der Gemeinde leben. Darüber hinaus ist die Grösse der Gemeinde auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten von grossem Interesse. Stimmt die immer wieder geäusserte Vorstellung, dass vor allem die kleinen Gemeinden mit ihren Gemeindeversammlungen die «Kernzellen der Demokratie» darstellen? Oder sind kleine Gemeinden gerade aufgrund ihrer Strukturen und der oft auf Einzelpersonen basierenden Politik sogar besonders anfällig für Demokratiedefizite in Form von Interessenverflechtungen und übermässiger Dominanz einzelner Persönlichkeiten? Stellen nicht viel mehr die Städte mit ihren Parlamenten und ausgebauten Parteiensystemen eine angemessenere Form der Demokratie dar?

Die in diesem Buch aufgegriffenen Fragen sind vor allem auch vor dem Hintergrund der verschiedenen Reformbestrebungen auf kommunaler Ebene von grosser Bedeutung. Konkret möchte man bei den zahlreichen zurzeit laufenden Fusionsprojekten wissen, welche Auswirkungen die Vergrösserung der Gemein-

de auf die Qualität und das Funktionieren der Demokratie haben wird. Zudem ist zu erwarten, dass sich das Augenmerk der Reformen nach einer Phase, in der vor allem die Steigerung der Leistungsfähigkeit im Vordergrund stand, wieder stärker auf Fragen der lokalen Demokratie richten wird.

Das Forschungsprojekt, das dieser Untersuchung als Basis dient und welches vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt wurde, ist eingebettet in ein grösseres international vergleichendes Projekt, an dem auch Norwegen, Dänemark und die Niederlande beteiligt waren. Dies eröffnet die Möglichkeit, die Resultate für die Schweiz mit den Erkenntnissen aus den anderen Ländern zu vergleichen und sie so auch besser verstehen und bewerten zu können.

Bevor wir uns aber den Ergebnissen zuwenden, gilt es, sich ein paar Gedanken über die Schweizer Gemeinden, über die Demokratie, über die verschiedenen Indikatoren, mit denen die Qualität der Demokratie auf lokaler Ebene gemessen wird, sowie über die Wirkungen der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität und das Funktionieren der lokalen Demokratie zu machen. Eine sorgfältige Analyse der Wirkungen der Gemeindegrösse und anderer Einflussfaktoren stellt hohe Anforderungen an die Untersuchungsanlage. Das genaue Vorgehen wird ebenfalls ausführlicher beschrieben.

1.1 Die Gemeinden

Herausragendes Strukturmerkmal der Schweizer Gemeinden ist ihre *Kleinheit*. Anders als beispielsweise in Dänemark, den Niederlanden und Norwegen wurde hierzulande bis anhin darauf verzichtet, durch gross angelegte Territorialreformen und Gemeindefusionen die Zahl der Gemeinden zu verringern.[1]

Erst in jüngerer Zeit sind in einzelnen Kantonen Projekte in Angriff genommen worden, welche mehr oder weniger direkt darauf abzielen, die Zahl der Gemeinden zu senken. Diese Bemühungen sind nicht ganz erfolglos geblieben. Seit 1990 ist die Zahl der Gemeinden von 3'021 auf 2'763 (Stand 1. Januar 2005) zurückgegangen. Nach wie vor gilt aber, dass die Schweizer Gemeinden mehrheitlich klein, im internationalen Vergleich sogar sehr klein sind. Rund die Hälfte hat we-

1 In der Zeit zwischen 1950 und 2001 wurde in Dänemark die Zahl der Gemeinden von 1303 auf 276, in den Niederlanden von 1015 auf 537 und in Norwegen von 744 auf 435 reduziert (vgl. Steiner 2002: 176). Die dänische Kommunalreform von 2007 geht nun noch einen Schritt weiter. Fünf neue Verwaltungseinheiten ersetzen die bestehenden 13 Ämter (counties) und die kleineren Gemeinden werden zusammengelegt, sodass sich die Zahl der Gemeinden auf 98 reduzieren wird.

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

Tabelle 1.1: Grösse und Grössenstruktur der Schweizer Gemeinden, 2004

Gemeindegrösse	**Anzahl Gemeinden**		**Einwohnerzahl**	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Bis 249	428	15.4	62181	0.8
250–499	438	15.8	161178	2.2
500–999	550	19.8	399383	5.4
1'000–1'999	535	19.3	765036	10.3
2'000–4'999	515	18.6	1621463	21.9
5'000–9'999	188	6.8	1311207	17.7
10'000–19'999	90	3.2	1257517	17.0
20'000–49'999	23	0.8	687905	9.3
50'000–99'999	3	0.1	220852	3.0
100'000 und mehr	5	0.2	928380	12.5
Alle Gemeinden	2775	100.0	7415102	100.0

Anmerkungen: Die Angaben beziehen sich auf den 31. Januar 2004. Zu diesem Stichtag weist das BFS die Einwohnerzahlen für 2775 Gemeinden aus. Quelle: Bundesamt für Statistik (2004): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung; eigene Berechnungen.

Wie gross die Unterschiede zu den Gemeinden in den anderen in dieser Studie berücksichtigten Ländern sind, zeigen folgende Zahlen: In den Niederlanden lag die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde im Jahr 2001 bei knapp 30'000 Einwohnern, in Dänemark bei gegen 20'000 Einwohnern und in Norwegen bei rund 10'000 Einwohnern (vgl. Steiner 2002: 176). In der Schweiz liegt der Mittelwert im Vergleich dazu bei knapp 2670 Einwohnern.

Ungeachtet ihrer mehrheitlich geringen Grösse verfügen die Gemeinden – das sind zwei weitere wichtige Strukturmerkmale – über eine *weitreichende Autonomie* und *vielfältige Zuständigkeiten.* Dies lässt sich zum einen an der in den meisten Kantonen gewährten Bestandesgarantie oder dem Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip erkennen. Letzteres besagt, dass den Gemeinden alle Aufgaben zufallen, die nicht ausdrücklich dem Kanton oder dem Bund zugewiesen sind (vgl. Meylan et al. 1972: 23). Zum anderen findet die Bedeutung der Schweizer

Gemeinden ihren Ausdruck in ihrer Finanz- und Steuerhoheit. So bestimmen die Gemeinden selbst über ihre Ausgaben und die Höhe der Steuersätze. Die Schweizer Gemeinden sind – auch wenn ein grosser Teil ihrer Ausgaben durch kantonale und nationale Bestimmungen gebunden sind – keine reinen Vollzugsorgane der übergeordneten Staatsebenen. Wichtige politische Entscheidungen werden auf der Gemeindeebene selbst getroffen. Vor diesem Hintergrund kommt der Lokalpolitik – gerade auch im internationalen Vergleich – eine grosse Bedeutung zu.

Die grosse politische Bedeutung der Schweizer Gemeinden gilt es allerdings insofern zu relativieren, als der Anteil der öffentlichen Ausgaben, der durch die Schweizer Gemeinden getätigt wird, im internationalen Vergleich nicht ausgesprochen gross ist. Hierzulande beläuft sich der Anteil der Gemeindeausgaben an den Ausgaben der öffentlichen Hand auf weniger als 30 Prozent. In Dänemark und Norwegen liegt er im Vergleich dazu bei rund 75 respektive bei rund 60 Prozent. Verantwortlich für diesen tiefen Wert in der Schweiz sind die Kantone, denen bei der Erbringung der öffentlichen Aufgaben die grösste Bedeutung zukommt. Bestärkt wird die Autonomie der Gemeinden demgegenüber durch den geringen Anteil an Transfers von übergeordneten Staatsebenen. In keinem anderen europäischen Land sind die Transfers geringer als in der Schweiz (vgl. Steiner 2002: 56 f.).

1.2 Lokale Demokratie

1.2.1 Demokratie in den Gemeinden

Der Begriff der Demokratie ist eng mit den Städten und Gemeinden verbunden. Bereits in der antiken Polis und in den Stadt-Staaten des Mittelalters wurden öffentliche Angelegenheiten gemeinsam geregelt, auch wenn noch grosse Teile der Bevölkerung von der Teilnahme an den Entscheidungen ausgeschlossen waren. Ebenso kannten alemannische Dorfgemeinschaften des ländlichen Raums weitreichende Formen der demokratischen Selbstverwaltung, wobei sich auch hier die Teilnahme an den Entscheidungen vor allem auf die Alteingesessenen und Besitzenden beschränkte.

Mit der Bildung der Nationalstaaten und der fortschreitenden Demokratisierung der Neuzeit änderten sich sowohl die Voraussetzungen für wie auch die Anforderungen an die Demokratien. Sowohl flächenmässig wie auch was den Zugang zu den Entscheidungen anbelangt, wurde der Anwendungs- und Gültigkeitsbereich der demokratischen Organisation stark erweitert. Fragen nach dem inneren

Zusammenhalt, der Begrenzung der Macht, der Repräsentation der verschiedenen Bevölkerungssegmente und der Organisation der Entscheidungsprozesse stellten sich in einem ganz anderen Masse.

Auch die gesellschaftliche und politische Bedeutung der Gemeinden und Städte hat sich im Laufe der Entwicklung entscheidend verändert. Sie sind hinsichtlich der Aufgabenerbringung nicht mehr weitgehend auf sich selbst gestellt, sondern bilden die unterste politische Ebene in einem Staatsgefüge, und es kommt ihnen, zusätzlich zu ihrem eigenen Wirkungskreis, eine grosse Zahl von zentralstaatlichen (Vollzugs-)Aufgaben zu. Auch sind es nicht mehr nur die Wohlhabenden und Alteingesessenen, welche an den politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen können, sondern die Bürgerinnen und Bürger respektive teilweise sogar alle erwachsenen Einwohnerinnen und Einwohner.

Unschwer einzusehen ist, dass der Stellenwert der Demokratie in der Gemeinde in einem Zusammenhang mit der Bedeutung der Gemeinde im Staatsgefüge steht. Den Schweizer Gemeinden wird, wie bereits angedeutet, eine grosse Bedeutung attestiert. Entsprechend sind die Qualität und das Funktionieren der lokalen Demokratie von grossem Interesse, auch wenn aufgrund der geringen Grösse und der grösseren Bedeutung der Kantone die Gemeinden in der Schweiz bei der Erbringung verschiedenster Aufgaben eine weniger wichtige Rolle einnehmen als beispielsweise in Dänemark und den Niederlanden. Ganz anders würde es aussehen, wenn es sich bei den Gemeinden lediglich um territoriale Einheiten der dezentralen kantonalen oder bundesstaatlichen Verwaltung handeln würde, in denen keine substanziellen materiellen Entscheidungen anfallen.

Natürlich gibt es auch weiterreichende Gemeinsamkeiten zwischen Demokratie auf lokaler und Demokratie auf nationaler Ebene. Die Grundvoraussetzungen einer demokratischen Organisation, wie etwa das Prinzip der Volkssouveränität und die politische Gleichheit aller, die Grundrechte und der Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür, das allgemeine und gleiche Wahlrecht sowie weiterer Partizipationsrechte bleiben dieselben. Ebenso finden sich weitreichende Parallelen was die Anforderungen an die demokratischen Prozesse anbelangt.

Dennoch finden sich auch bedeutende Unterschiede, die vor allem damit zusammenhängen, dass die Gemeinden kleiner und homogener sind als Staaten und dass in den Gemeinden andere Entscheidungen anfallen als auf nationaler Ebene:

- *Grössere und direktere Betroffenheit:* Von vielen Entscheidungen, die auf lokaler Ebene anfallen, sind die Bürgerinnen und Bürger stärker und direkter betroffen als von Entscheidungen, die auf nationaler Ebene gefällt werden. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass zahlreiche kommunale Aufga-

ben, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung, Planung und Bauen, für das alltägliche Leben von grosser Bedeutung sind. Zum anderen finden die politischen Veränderungen und Eingriffe im unmittelbaren Lebensumfeld statt.

- *Grössere Nähe zu den Entscheidungsträgern:* In den Gemeinden ist die Distanz zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Entscheidungsträgern deutlich geringer. Man kennt die Verantwortlichen teilweise persönlich und hat einen direkteren Zugang zu ihnen. Die Entscheidungen werden in unmittelbarer Nähe gefällt und nicht in der Landeshauptstadt. Die politischen Prozesse lassen sich besser nachvollziehen. Daraus erwächst auch die Möglichkeit, oder zumindest das Bedürfnis, direkt auf die politischen Entscheidungen Einfluss zu nehmen.
- *Ort der direkten und unmittelbaren Deliberation:* Die direktere Betroffenheit und die grössere Nähe zu den Entscheidungsträgern bilden zusammen mit den engeren sozialen Netzwerken unter den Einwohnern einer Gemeinde die besseren Voraussetzungen um über politische Fragen zu diskutieren. Ganz im Sinne der «alten Griechen» (Platon, Aristoteles) sollte man sich persönlich kennen und einander freundlich gesinnt sein, damit die ideale Demokratie verwirklicht werden kann. Dazu kommt, dass gerade in kleinen Kontexten, in denen sich alle kennen, Minderheiten nicht einfach ausgeschlossen werden können und sich konkordanzartige Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen aufdrängen.

Aufbauend auf diesen charakteristischen Eigenheiten, die den Gemeinden zugeschrieben werden, finden sich verschiedene Demokratietheorien, für die die lokale Demokratie nicht nur entwicklungsgeschichtlich die Keimzelle der Demokratie darstellt, sondern auch die von ihnen propagierte Form der Demokratie in idealer Weise verkörpert:

- Anhänger der *partizipatorischen Demokratietheorie* sehen in der Gemeinde einen Ort, wo die Voraussetzungen für eine möglichst starke und gleichmässige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Entscheidungen besonders gut sind (Pateman 1970, Barber 1984).
- Für die Anhänger der *direkten Demokratie* oder der *Versammlungsdemokratie* sind eine direkte Beteiligung und die Durchführung von Versammlungen überhaupt nur in kleinen Kontexten möglich. In kleinen Gemeinden braucht es keine Repräsentation, welche nach ihrer Ansicht die Partizipation zerstört (vgl. Barber 1994).
- Die Anhänger der *deliberativen Demokratie* sehen in der Gemeinde den Ort, wo der Diskurs (Habermas 1992) als Voraussetzung für legitimierte Entscheidungen am ehesten stattfinden kann.
- Für Vertreter der *Zivilgesellschaftstheorie* (Etzioni 1993) geht Gemeinde ein-

her mit Gemeinschaft und sozialen Bindungen, in denen sich die Individuen sozial verträglich organisieren können.
- Und die Vertreter der Lehre vom *Sozialkapital* (Putnam 1993) sehen in der Gemeinde einen wichtigen Ort für die Herausbildung von sozialen Bindungen und Fertigkeiten, welche als zentrale Basisqualität einer demokratischen Gesellschaft betrachtet werden.

Allerdings gibt es auch gute Gründe, aus demokratietheoretischer Sicht in kleinen politischen Kontexten Defizite zu orten. Argumente, welche dagegen sprechen, dass in Gemeinden die Demokratie in idealer Weise verwirklicht werden kann, sind etwa:
- *Eingeschränkte funktionale Differenzierung:* Die Kleinheit verhindert eine optimale Ausgestaltung der verschiedenen politischen Rollen. Ämterkumulation und eine fehlende Professionalisierung führen zu Abhängigkeiten von einzelnen Personen, beschränkten Kontrollmöglichkeiten und Interessenkonflikte.
- *Starke soziale Kontrolle:* Abweichende Meinungen werden als Bedrohung wahrgenommen. Die freie Meinungsäusserung ist eingeschränkt, die politische Debatte kommt zu kurz. In Gemeindeversammlungen finden in der Regel keine geheimen Abstimmungen statt, es braucht Mut, sich gegen die Behörden oder gegen die Mehrheit der Gemeindebevölkerung zu stellen.
- *Konsensorientierung und Konfliktvermeidung:* Das Entscheidungssystem in kleinen Kontexten ist eher konsens- und weniger wettbewerbsorientiert. Die Anhänger einer Wettbewerbsdemokratie kritisieren diese Konsensorientierung, welche die politischen Unterschiede zu wenig klar zum Ausdruck bringt und die vor allem auch die Verantwortung für die Politik nicht klar einer Person oder Partei zuweisen lässt.

Die Bedeutung der Gemeinden als «Grundschule der Demokratie» und als Ausgangspunkt für eine demokratische Organisation der Gesellschaft kommt auch in den Anstrengungen verschiedener Entwicklungsorganisationen zum Ausdruck, die dezentrale Selbstverwaltung zu fördern. Aber auch in den «etablierten Demokratien» finden sich wieder vermehrt Anstrengungen, über den Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in lokale Entscheidungsprozesse dem Rückgang der politischen Partizipationsbereitschaft und der zunehmenden Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von Politik und Parteien entgegenzutreten:
- Ausgehend vom Governance-Begriff der Weltbank hat der Entwicklungshilfeausschuss der *OECD 1995 einen Orientierungsrahmen zur Förderung von Good Governance* in ihren Partnerländern formuliert (OECD 1995). Wichtige Punkte für die Erreichung der gesteckten Ziele, die die Beteiligung

der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, die Achtung der Menschenrechte, eine marktorientierte soziale Wirtschaftsordnung und ein entwicklungsorientiertes staatliches Handeln beinhalten, sind vor allem auch eine Dezentralisierung hin zu kommunaler Aufgabenerbringung und kommunaler Selbstverwaltung.

- Ganz ähnlich fordert das entwicklungs- und umweltpolitische Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, die *Lokale Agenda 21*, die an der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro von 178 Staaten beschlossen wurde, mit Blick auf die Demokratie in den Gemeinden eine Politik auf kommunaler Ebene, die nach dialogischen Prinzipien gestaltet wird. Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger, lokale Organisationen und Privatwirtschaft sollen gleichberechtigt kommunale Politik entwerfen und umsetzen. Politische Partizipation wird als entscheidende Bedingung für effektives Regieren angesehen. Die Kommune soll Hort der demokratischen Modernisierung, Bürgerinnen und Bürger sollen zu Reformakteuren und selbst bestimmte Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene soll mit den inhaltlichen Zielen der Nachhaltigkeit verbunden werden.
- Ziel der *Bürgerkommune,* die seit einigen Jahren vor allem in Deutschland propagiert wird, ist die Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung (vgl. Bogumil et al. 2003). Dabei geht es um die Ergänzung repräsentativer Entscheidungsformen mit direktdemokratischen und kooperativen Formen der Demokratie. Ziele der Bürgerkommune sind eine höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz), eine stärkere Teilnahme der Bürgerinnen und Bürgern an der demokratischen Willensbildung und die Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung), die Hilfsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger untereinander und die stärkere Identifikation mit der Stadt (Solidarität und Identität), die Entlastung der kommunalen Haushalte durch Bürgerbeteiligung (Effizienz) sowie bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Effektivität) – kurz: Ziel ist eine Verbesserung der lokalen Demokratiequalität.
- Und schliesslich erwägt die *Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates,* welche in der Schweiz von der Bundesversammlung am 15. Dezember 2004 genehmigt wurde, in ihrer Präambel, dass die «kommunalen Gebietskörperschaften einer der Grundpfeiler jeder demokratischen Staatsform sind», dass das «Recht der Bürger auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten einer der demokratischen Grundsätze ist, die allen Mitgliedstaaten des Europarates gemeinsam sind», dass «dieses Recht auf kommunaler Ebene am direktesten ausgeübt werden kann» und «dass das

Bestehen kommunaler Gebietskörperschaften, die mit tatsächlicher Verantwortung ausgestattet sind, eine zugleich wirkungsvolle und bürgernahe Verwaltung ermöglicht».[2]

1.2.2 Messung lokaler Demokratiequalität

Wie kann die Qualität der Demokratie in einer Gemeinde überhaupt gemessen werden? Bereits die einleitenden Worte haben gezeigt, dass es unterschiedliche Vorstellungen davon gibt, was Demokratie ist oder was sie sein sollte.

In der politikwissenschaftlichen Literatur finden sich verschiedene Vorgehensweisen Demokratie zu messen.[3] Ausgangspunkt sind dabei jeweils die minimalen Grundvoraussetzungen an ein demokratisches System, wie regelmässige, allgemeine und freie Wahlen, ein effektives legislatives Vertretungsorgan, die Gewaltenteilung, das Vorhandensein gewisser Grundrechte sowie die Existenz eines Parteienwettbewerbs respektive die Möglichkeit, dass sich die politischen Interessen überhaupt organisieren können. Diese Charakteristiken sagen jedoch vor allem etwas aus über die formale und institutionelle Ausgestaltung demokratischer Systeme, nicht jedoch über das effektive Funktionieren der Demokratie, wie es aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen wird. Nicht berücksichtigt bleibt deren Eingebundenheit in das lokale Leben, deren Informiertheit, aufgrund derer sie sich an den politischen Entscheidungen beteiligen, das Vertrauen, das sie in die Politikerinnen und Politiker haben, wie weit es für sie ersichtlich ist, wer für die politischen Entscheidungen verantwortlich ist, usw. Mit der hier gewählten Untersuchungsanlage wird explizit auf Einstellungen, Bewertungen und Verhaltensweisen der Einwohnerinnen und Einwohner fokussiert: Für die Bürgerinnen und Bürger heisst Demokratie idealerweise, dass alle dieselben Möglichkeiten zur Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen haben, sei dies direkt oder indirekt über die Wahl von Repräsentanten, dass die gewählten Vertreter auf ihre Bedürfnisse und Anliegen eingehen, und dass diese sich ihnen gegenüber verantworten. Demokratie kann aber nicht nur auf die Entscheidungsfindungsprozesse (Input-Seite) beschränkt werden, sondern es muss auch die (wahrgenommene) Qualität des staatlichen Leistungsan-

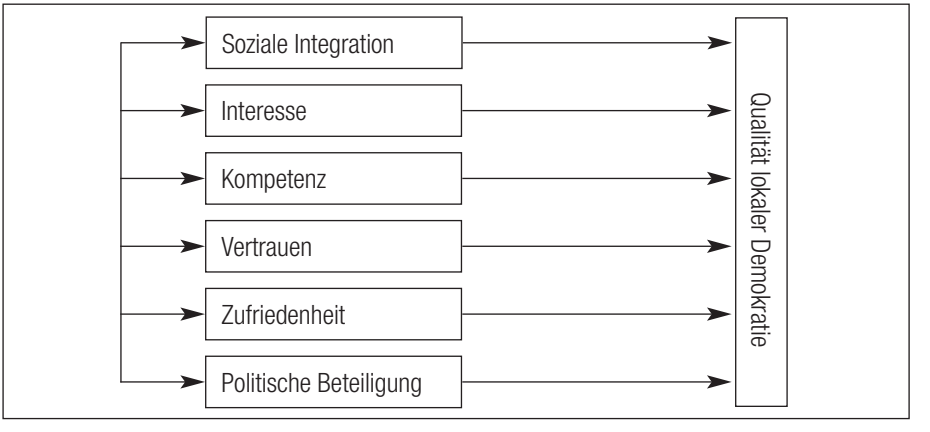
2 Amtliche Sammlung des Bundesrechts 2005, Seite 2393.

3 So misst der Vanhanen-Index beispielsweise den Parteienwettbewerb und die politische Beteiligung, der Polity-Index (PI) misst freie und kompetitive Wahlen, horizontale Machtbeschränkungen und Freiheitsrechte und der Freedom House Index (FHI) basiert auf zehn Kriterien, welche sich auf den Wahlprozess, auf die politische Vielfältigkeit der Interessenorganisation, die politische Beteiligung, sowie auf das Funktionieren der Regierung beziehen, und auf einem Indikator der bürgerlichen Rechte mit den Aspekten freie Meinungsäusserung, Vereins- und Organisationsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und Autonomie.

gebots (Output-Seite) miteinbezogen werden. Letztlich tragen sowohl Input- wie Output-Aspekte zur Legitimation eines politischen Systems bei.

Damit nimmt die vorliegende Analyse Rücksicht auf Befunde der gegenwärtigen empirischen Demokratieforschung, die zur Messung der Qualität demokratischer Systeme auch Befragungsdaten einbezieht (Pickel 2000). Nur so können eine ganze Reihe weiterer Aspekte, die mit der Qualität und dem Funktionieren der Demokratie in Verbindung gebracht werden, berücksichtigt werden. Namentlich sind dies Aspekte, die häufig als Merkmale einer aktiven Zivilbürgerschaft gelten, wie beispielsweise die soziale Integration, das Interesse an der Politik, das Wissen über die Politik und die eigene politische Kompetenz, also das Gefühl, an der Politik teilnehmen und etwas bewirken zu können. Weiter gelten das Vertrauen in die Politikerinnen und Politiker und die Politik ganz allgemein, sowie die Zufriedenheit mit der Politik und ihren Ergebnissen als zentrale Voraussetzungen für eine funktionierende Gemeindedemokratie. Zentral ist schliesslich auch die politische Beteiligung, die entweder in verfasster Weise (Wahlen, Abstimmungen) oder durch alternative Beteiligungsformen (z.B. Diskussion mit Gemeindepolitikern, Leserbrief schreiben, etc.) wahrgenommen werden kann. Mit anderen Worten: *Wir betrachten die Qualität und das Funktionieren der lokalen Demokratie als abhängig von folgenden sechs Einstellungen, Einschätzungen und Verhaltensweisen der Gemeindebürgerinnen und -bürger (vgl. Abbildung 1.1): Soziale Integration, politisches Interesse, politische Kompetenz, Vertrauen in das politische System, Zufriedenheit mit dem politischen System und politische Beteiligung.* All diese Aspekte sind (normative) Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie.

Abbildung 1.1: Einflussfaktoren für Ausprägung und Qualität lokaler Demokratie



Getreu dem auch in der Wahlforschung häufig verwendeten «funnel of causality» (Campbell et al. 1976), dem «Trichter der Kausalität», nimmt die Komplexität unserer Modelle schrittweise zu: Wir gehen davon aus, dass soziale Integration politisches Interesse beeinflusst, dass Interesse seinerseits eine notwendige aber nicht unbedingt hinreichende Voraussetzung für politische Kompetenz, politisches Vertrauen und Zufriedenheit darstellt. Kompetenz wiederum beeinflusst Vertrauen und Zufriedenheit, wobei letztere auch durch den Grad an Vertrauen in die Politik und die Politiker beeinflusst wird. Alle fünf Kerngrössen prägen schliesslich die Bereitschaft zur politischen Beteiligung und zwar sowohl der herkömmlichen verfassten wie auch der alternativen Partizipation. Form und Stärke dieser sechs für die vorliegende Untersuchung zentralen Determinanten – so unsere zentrale Annahme – bestimmen die Ausprägung und die Qualität der lokalen Demokratie.[4]

Mit diesen sechs Determinanten decken wir mindestens drei in der empirischen Demokratieforschung behandelte zentrale Prinzipien der Demokratie ab (vgl. Diamond und Morlino 2004; Morlino 2004; Schiller 1999):

Erstens beleuchten wir mit der sozialen Integration, dem politischen Interesse und der politischen Kompetenz *Aspekte der Zivilbürgerschaft.* Eine eingebundene, interessierte und kompetente Bevölkerung ist die Grundlage einer funktionierenden Demokratie, weil nur so Präferenzen ins politische System eingebracht werden, die von der Regierung benötigt werden und weil so die Kontrolle der Behörden durch die repräsentierten Bürgerinnen und Bürger eher gesichert wird.

Zweitens wird mit dem politischen Vertrauen auch das *Prinzip der Responsivität* abgedeckt. Responsivität ist dann gegeben, wenn die Regierenden ihre Entscheidungen verantwortungsvoll und im Sinne der Regierten fällen. Bei der Zufriedenheit messen wir darüber hinaus auch die Evaluation des Outputs. Auch dieser Aspekt kann zum Prinzip der Responsivität gezählt werden: Sind die Regierten mit dem Output zufrieden, so kann dies auf verantwortungsvolles Regieren hindeuten.

4 Freilich gibt es zahlreiche alternative Vorschläge, welche Determinanten die Qualität von Demokratie bestimmen. Neben den drei von uns abgedeckten Prinzipen Inklusion, Responsivität und Partizipation werden etwa die Prinzipien Kontrolle (Accountability), Rechtsstaatlichkeit, Wettbewerb, Repräsentation oder Transparenz vorgeschlagen (vgl. dazu etwa Diamond und Morlino 2004; Morlino 2004; Schiller 1999). In unserem Fall bestimmt auch die Datenverfügbarkeit die Auswahl. Zentral ist, dass die von uns verwendeten Determinanten aus Antworten von Individuen stammen. Wir verwenden deshalb nur solche Grössen.

Drittens spielt die *Partizipation* in allen herkömmlichen Indizes der Demokratie eine zentrale Rolle: Nur in einem System, das Partizipation ermöglicht, sicherstellt und anregt, kann sich Demokratie im Sinne von Lincolns Formel des «government by the people» verwirklichen. Dabei sei noch einmal erinnert, dass es in der vorliegenden Untersuchung gerade nicht um die einfache tatsächliche Höhe der Beteiligung geht, sondern dass wir mit der Befragung die Bereitschaft der Einwohnerinnen und Einwohner zu aktiver politischer Beteiligung messen.

1.3 Der Einfluss der Gemeindegrösse

Nicht jede Gemeinde ist gleich gross. Eine Stadt bietet nicht dieselbe Nähe zwischen den Mandatsträgern und den Bürgerinnen und Bürgern wie ein Dorf, und die Politik gleicht in vielem der Politik auf nationaler Ebene. Entscheidend ist weniger, auf welcher staatlichen Ebene Politik betrieben wird als vielmehr wie gross der Kontext ist, in dem die politischen Entscheidungen gefällt werden.

Diese Feststellung führt uns auf die Suche nach dem Einfluss der Grösse einer Gemeinde auf die Qualität der Demokratie, die in dieser Gemeinde praktiziert und gelebt wird. Stimmt die landläufige Vorstellung, dass vor allem die kleinen Gemeinden mit ihren Gemeindeversammlungen die eigentlichen «Kernzellen der Demokratie» darstellen? Oder sind kleine Gemeinden gerade aufgrund ihrer Strukturen und der oft auf Einzelpersonen basierenden Politik und Interessenvermittlung sogar besonders anfällig für Demokratiedefizite, wie dies mit den Hinweisen auf «allmächtige Dorfkönige» und den lokalen «Filz» suggeriert wird? Stellen nicht viel mehr die Städte mit ihren Parlamenten und ausgebauten Parteiensystemen eine angemessenere Form der Demokratie dar?

Die Frage nach dem Einflusse der Grösse eines politischen Systems auf das politische Verhalten und letztlich auf das Funktionieren einer Demokratie überhaupt, beschäftigte bereits die Philosophen im «alten» Griechenland. Mit dem Übergang von den Feudalsystemen hin zu den republikanischen Staatsformen der Stadtstaaten Griechenlands wurde das erbliche Königtum vom Adel abgelöst und die grossflächigen Territorialherrschaften durch die «polis» als vorherrschende staatliche Einheit ersetzt (vgl. Fenske et al. 1996: 22). Ins Zentrum rückte damit auch die Frage nach der idealen Grösse der «polis».

Platon war beispielsweise der Meinung, dass die Bürgerschaft so gross sein sollte, dass alle einander noch persönlich kennen und sich freundlich gesinnt sind. Nach seinen Vorstellungen liess sich sogar eine Obergrenze berechnen, die

er bei 5'040 Familienoberhäuptern ansetzte.[5] Aristoteles war der Ansicht, dass die «polis» höchstens so gross sein sollte, dass die Leute den Charakter der anderen noch kennen. Zudem sollten sich alle auf einem Platz versammeln können, sodass sie in den Diskussionen den jeweiligen Sprecher noch hören können. Die Mindestgrösse war nach Aristoteles dadurch bestimmt, dass die Gemeinschaft fähig sein sollte, sich selbst zu versorgen.[6]

In der Neuzeit setzte man sich als Folge der Aufklärung und der Abschaffung des Absolutismus erneut mit solchen Fragen der optimalen Grösse einer Demokratie auseinander. Nun ging es darum, die sich in der Entstehung befindlichen Nationalstaaten zu organisieren. So bemängelte unter anderem Rousseau, dass sich die Möglichkeiten der Bürger sich effektiv an der Politik zu beteiligen, umgekehrt proportional zur Grösse des Staates verhalte. Mit anderen Worten: je mehr Bürger in einem Staat wohnen, desto kleiner wird der Anteil des Einzelnen an der politischen Entscheidung. Gleichheit, politische Beteiligung, Kontrolle über die Regierung, politische Rationalität, Freundlichkeit und bürgerlicher Konsens gehen in dem Masse zurück, wie die Bevölkerung und das Territorium eines Staates grösser werden.[7] Aber auch eine zu geringe Grösse birgt, so zumindest in den Augen von Montesquieu, Gefahren: «Si une république est petite, elle est détruite par une force étrangère; si elle est grande, elle se détruit par vice intérieur».[8]

Gewaltenteilung, Föderalismus und die repräsentative Demokratie sind aus diesem Blickwinkel letztlich nichts anderes als institutionelle Vorkehrungen, die der Demokratie auch in grösseren Kontexten zum Durchbruch verhelfen sollten. Die Vorstellungen der griechischen Philosophen und die Überlegungen von Rousseau und Montesquieu zu den «wahren», kleinräumigen Demokratien in überschaubaren Strukturen sind aber nie ganz verschwunden. Sie finden sich heute – wie erwähnt – bei den Gegnern von Zentralisierungsbestrebungen, den Anhängern autonomer lokaler Einheiten und der partizipatorischen Basisdemokratie.

Auch die Politikwissenschaft hat die Frage nach dem Einfluss der Grösse auf die Qualität und das Funktionieren demokratischer Institutionen immer wieder beschäftigt. Vor mehr als 30 Jahren publizierten Robert Dahl und Edward Tufte ihre klassische Studie «Size and Democracy». Die von den beiden Autoren

5 Nachzulesen in Platons Nomoi.
6 Nachzulesen in Aristoteles' Politik.
7 Du Contrat social, versch. Passagen.
8 De l'Esprit des lois, Livre IX, Chapitre 1.

bereits damals als unbefriedigend bezeichnete Datenlage (1973: 61) hat sich bis heute nur unwesentlich verbessert. In der Zwischenzeit wurde zwar eine ganze Reihe von Studien veröffentlicht, die sich mit den Beziehungen zwischen Gemeindegrösse und lokaler Demokratie befassen (Jamil 1991; Mouritzen 1989; Pettersen und Rose 1998), da es sich jedoch jeweils um Länderstudien handelt, ist deren allgemeine Aussagekraft aufgrund der länderspezifischen Gegebenheiten relativ gering. Mitunter sind zudem methodische Probleme verantwortlich für den mangelhaften Kenntnisstand. So gehen nicht nur die Ansichten darüber, was lokale Demokratie überhaupt ist und wie sie definiert werden soll, sondern auch die Frage, wie die Grösse einer Gemeinde gemessen wird, nach wie vor weit auseinander (Keating 1995: 131).

In der Regel wird zur Bestimmung der Grösse einer Gemeinde auf die Zahl der Einwohner zurückgegriffen (Dahl 1967; Dahl und Tufte 1974; Jamil 1991; Martins 1995; Mouritzen 1989; Nielsen 1981; Oliver 2000; Pettersen und Rose 1996; Rose 2001; Verba und Nie 1972). Es ist leicht nachvollziehbar, dass sich die Ausprägung lokaler Demokratie bezüglich des politischen Systems oder der politischen Akteure in einer Gemeinde mit wenigen hundert Einwohnern nur schwer mit der Demokratie in einer Stadt von 360'000 Einwohnern vergleichen lässt. Es kann aber argumentiert werden, dass auch die territoriale Ausdehnung von Bedeutung ist. Eine grosse Fläche bedingt gegebenenfalls eine dezentralisierte Verwaltungsstruktur und Vorkehrungen im politischen System (z.B. Wahlkreise), um den räumlichen Distanzen Rechnung zu tragen. Ferner kann mit dem Mass der Bevölkerungsdichte versucht werden, die Bevölkerungszahl und die Fläche zu kombinieren (Blais und Dobrzynska 1998; Hoffmann-Martinot et al. 1996; Pettersen und Rose 1996), da in dicht besiedelten Gebieten die Bürgerinnen und Bürger einfacher zu erreichen, zu informieren und wohl auch zu mobilisieren sind. Und es müsste auch die Besiedlungsform berücksichtigt werden. In einer Gemeinde, in der sich die Bevölkerung auf einige wenige Siedlungen konzentriert, verläuft die Politik möglicherweise in anderen Bahnen als in einer Streusiedlung, in der sich die Bevölkerung gleichmässig und dispers über das gesamte Gemeindegebiet verteilt.

Weiter besteht die Möglichkeit, dass die Grösse einer Gemeinde nicht in allen Grössenbereichen dieselbe Wirkung entfaltet und es bestimmte Schwellenwerte gibt. Grösseneffekte können, wie wir weiter unten noch sehen werden, z.B. nur beim Übergang von ganz kleinen zu mittelgrossen Gemeinden auftreten, oder sie wirken je nachdem in unterschiedliche Richtungen.

Und letztlich stellt sich die Frage, wie die Grössenunterschiede zu quantifizieren sind. Eine Verdoppelung der Einwohnerzahl von 100 auf 200 Einwohner

ändert möglicherweise wenig am Charakter einer Gemeinde, während eine Verdoppelung von 2'500 auf 5'000 Einwohner mit einer starken Professionalisierung der Verwaltung einhergehen kann (zur Operationalisierung der Grösse vgl. Abschnitt 1.4).

1.3.1 Unterschiedliche theoretische Wirkungen der Grösse

Zum Einfluss der Gemeindegrösse auf die Formen und Ausprägungen der lokalen Demokratie gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze. Eine erste Gruppe von Ansätzen geht davon aus, dass die Gemeindegrösse einen negativen Effekt auf die verschiedenen wichtigen Aspekte einer funktionierenden Demokratie hat. Eng damit verbunden ist die Idee, dass die «wahre Demokratie» nur in kleinen, überschaubaren Einheiten praktiziert werden kann. Die entsprechenden Erklärungsansätze gehen bei zunehmender Gemeindegrösse von einem Rückgang des Gemeinschaftssinns aus. Die zweite Gruppe postuliert, dass die Grösse einen positiven Effekt hat, weil es erst ab einer bestimmten Gemeindegrösse zu strukturierten politischen Auseinandersetzungen kommen kann, in denen organisierte politische Akteure für die notwendige Mobilisierung und Information der Bürgerinnen und Bürger sorgen. Die beiden möglichen Wirkungsweisen der Gemeindegrösse wurden von Verba und Nie (1972; vgl. auch Verba et al. 1978) sinnbildlich in zwei verschiedene Modellen dargestellt: das «decline of community»–Modell postuliert eine negative Auswirkung der Grösse während das «mobilization»-Modell von einem positiven Effekt der Grösse ausgeht. Eine dritte Gruppe von Erklärungsansätzen geht schliesslich davon aus, dass gar kein Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Qualität der Demokratie besteht.

Die Argumente, *die Demokratie* vor allem in den kleinen Gemeinden verwirklicht sehen (Kasarda und Janowitz 1974; Nie et al. 1969; Oliver 2000; Verba und Nie 1972), lauten wie folgt:

- Die *grössere Homogenität* kleiner Gebilde (Jamil 1991; Wilson 1986) führt zu einer grösseren Übereinstimmung der Präferenzen der Bürgerinnen und Bürgern und den tatsächlichen Leistungen, die die Gemeinde anbietet (Mouritzen 1989).
- Die *Wahrscheinlichkeit, dass das Eigeninteresse mit dem öffentlichen Interesse übereinstimmt,* ist in kleinen Gemeinden grösser, da die Normen und Werte der Bevölkerung in kleinen Gemeinden einheitlicher und stärker verinnerlicht sind (Barry 1974; Dahl und Tufte 1974; Ladner 1991a).
- In kleinen Gemeinden sind die *Entscheidungsprozesse weniger bürokratisch,* was zu einem direkteren Einbezug der Bürgerpräferenzen in die Politik führt (Jamil 1991): «As the number of citizens increases the proportion who can