

SOCIOLOGY IN SWITZERLAND

Schweizer Gemeindestudien

Die Beziehungen der Gemeinde zur kantonalen Ebene

Hans Geser

Zürich 1996

Inhalt

1. Beurteilungen der aktuellen Gemeindeautonomie.....	2
2. Aufgabenverschiebungen zwischen kommunaler und kantonalen Ebene.....	8
3. Veränderungen in der generellen Gemeindeautonomie.....	11
4. Autonomiewandel in einzelnen Vollzugsbereichen.....	14
5. Auswirkungen der Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Autonomie	19
6. Auswirkungen der Aufgabenverlagerungen auf die binnenkommunale Politisierung	21
7. Schlussfolgerungen	25

Bibliographische Zitation:

Geser Hans: Die Beziehungen der Gemeinden zur kantonalen Ebene. In: Sociology in Switzerland: Schweizer Gemeindestudien, Zürich 1996. http://socio.ch/gem/t_hgeser6.pdf

Prof. Dr. Hans Geser
h@geser.net
<http://geser.net>

Soziologisches Institut der Universität Zürich
Andreasstrasse 15, 8050 Zürich (Schweiz)
Tel: ++41 44 635 2310

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 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.

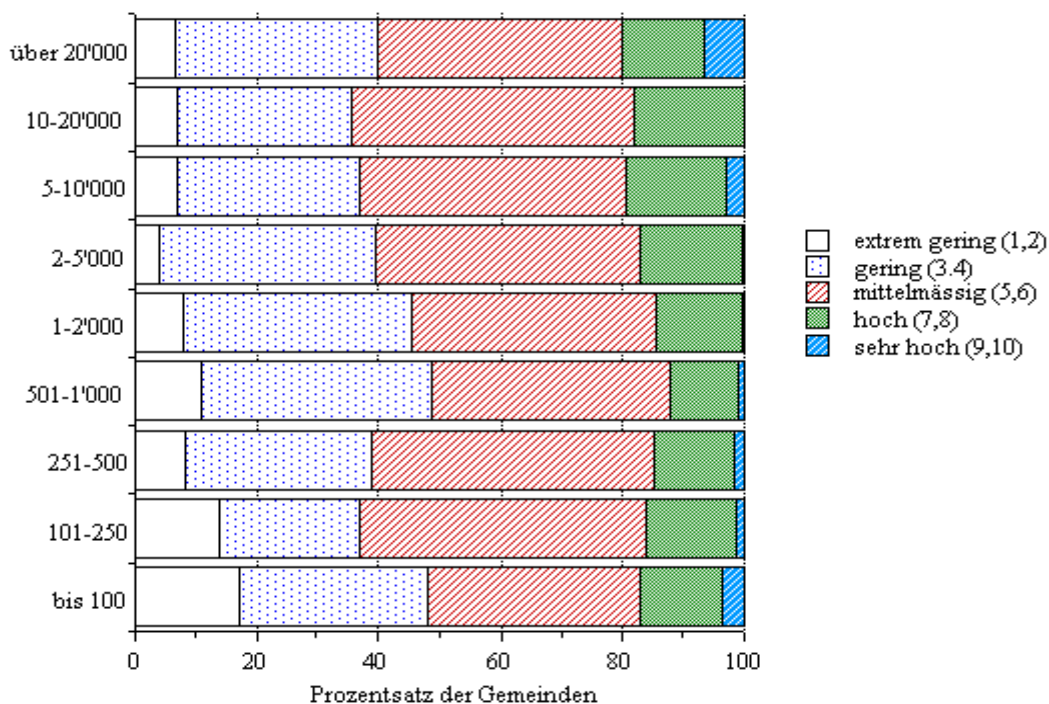
Dies gilt erfahrungsgemäss vor allem dann, wenn nach ganz spezifischen Autonomieaspekten (z.B. innerhalb bestimmter Vollzugsbereichen) gefragt wird, weil dann das Risiko wegfällt, dass verschiedene Informanten ihr Urteil auf völlig unterschiedliche Sektoren öffentlicher Tätigkeit beziehen.

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 1). Diese nicht überraschende Regularität wird durch einen weniger leicht erklärbaren Trend kurvilinearere 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 1).

Figur 1: Autonomie der Gemeinde gegenüber dem Kanton: nach Gemeindegrösse*



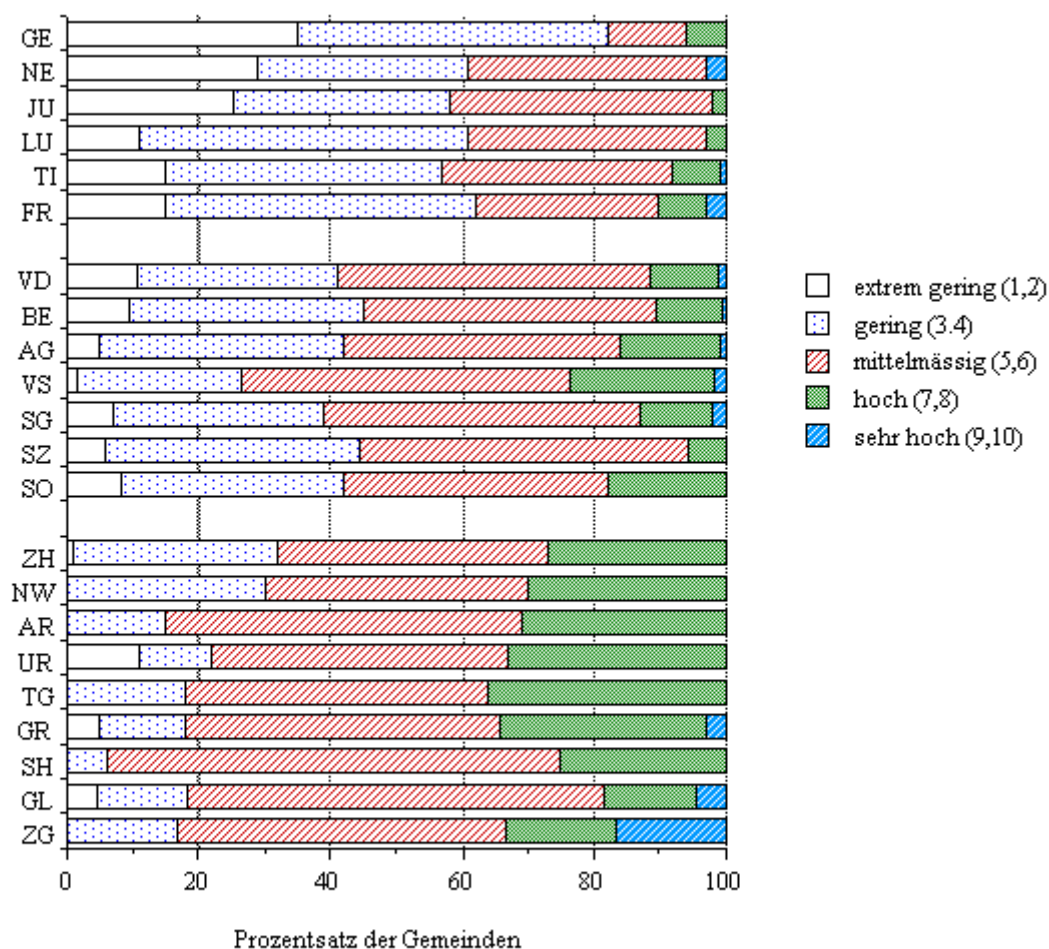
* Einstufung durch den Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 bis 10

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 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 2: Autonomie der Gemeinden gegenüber dem Kanton: nach Kantonen*



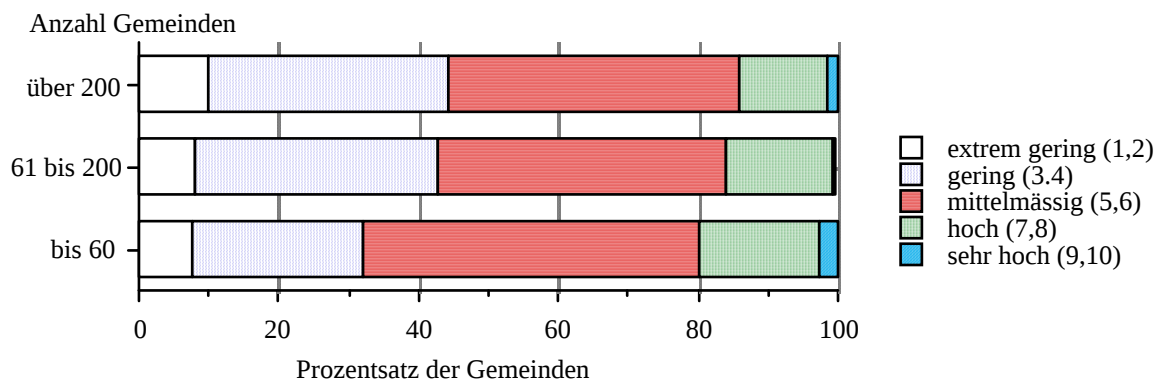
* Einstufung durch den Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 bis 10

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 3).

Figur 3: Autonomie der Gemeinden gegenüber dem Kanton: nach Anzahl Gemeinden im Kanton*



* Einstufung durch die Gemeindeschreiber 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 Gemeindezahl gezwungen, ihre Beziehungen zu den Gemeinden stark zu formalisieren und zu bürokratisieren.
2. In den gemeindereichsten 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 dichten 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 gemeindereiche 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).

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 kantonalen und kommunalen (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.

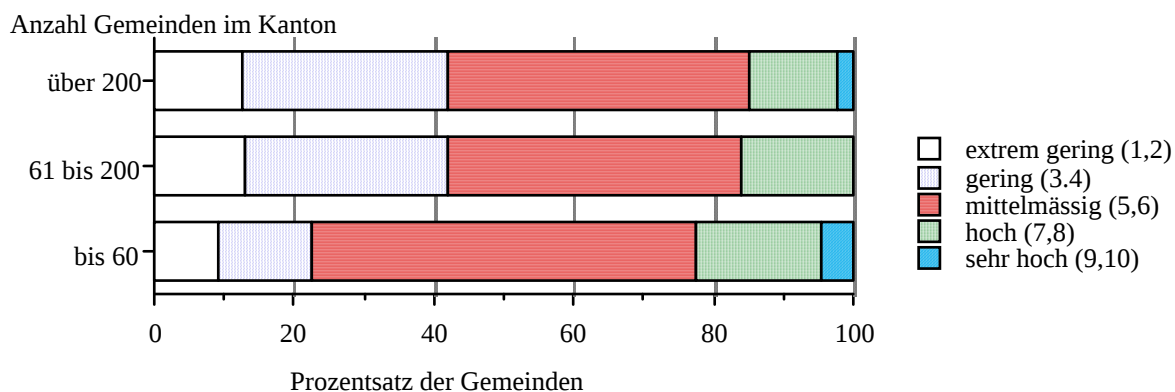
Analog dazu gilt für den Verwaltungsbereich, dass beispielsweise Verbesserungen in der Arbeitslosenbetreuung, Verschärfungen in der Baubewilligungspraxis oder straffere Massnahmen im Umweltschutz nur insofern realisierbar sind, als der gesetzgebende Bundesstaat sich auf kompetente Vollzugsapparate auf 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.

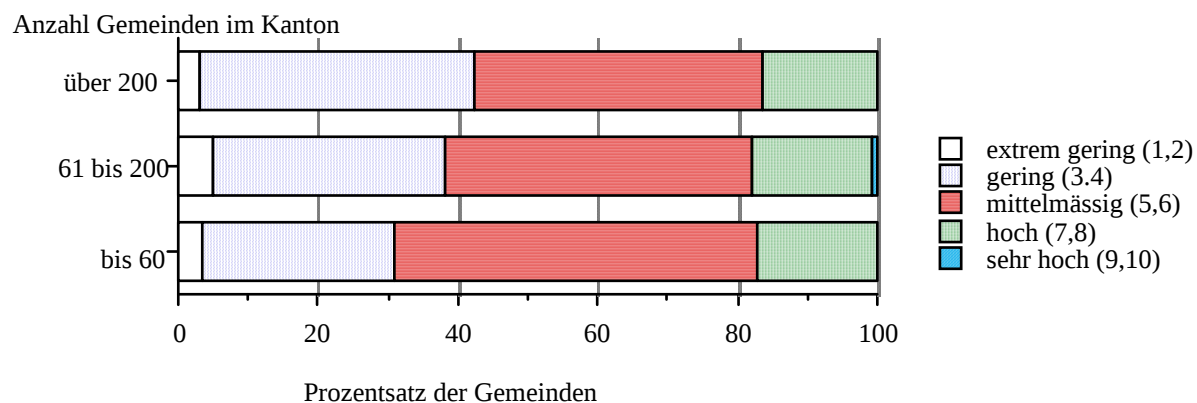
In vielen Staaten (vor allem Nordeuropas) haben diese Entwicklungen zu gross angelegten Gebietsreformen geführt, die das Ziel hatten, durch Elimination kleinerer, strukturschwacher Gemeinden die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene zu verstärken.

Figur 4: Autonomie der Gemeinde gegenüber dem Kanton: nach Anzahl Gemeinden im Kanton und Gemeindegrösse*

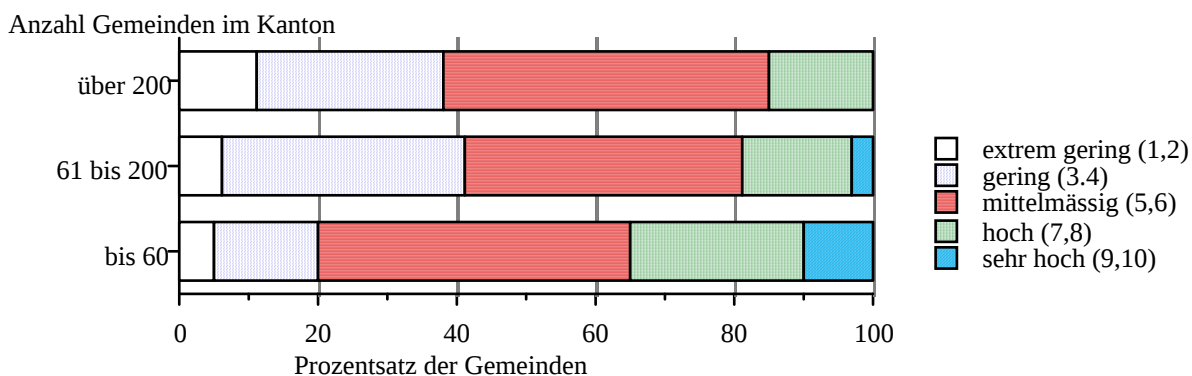
1. Kleine Gemeinden (unter 500 Einwohner)



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

2. Aufgabenverschiebungen zwischen kommunaler und kantonomer 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 überkommene Substrukturen ("Bezirke" oder "Ämter") abstützen pflegen, die sich im Gegensatz zu Gemeinden unter direkter kantonomer 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.

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 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-Ausserrhodod, 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 Kantonsebene 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 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	BL TG 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

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 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 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

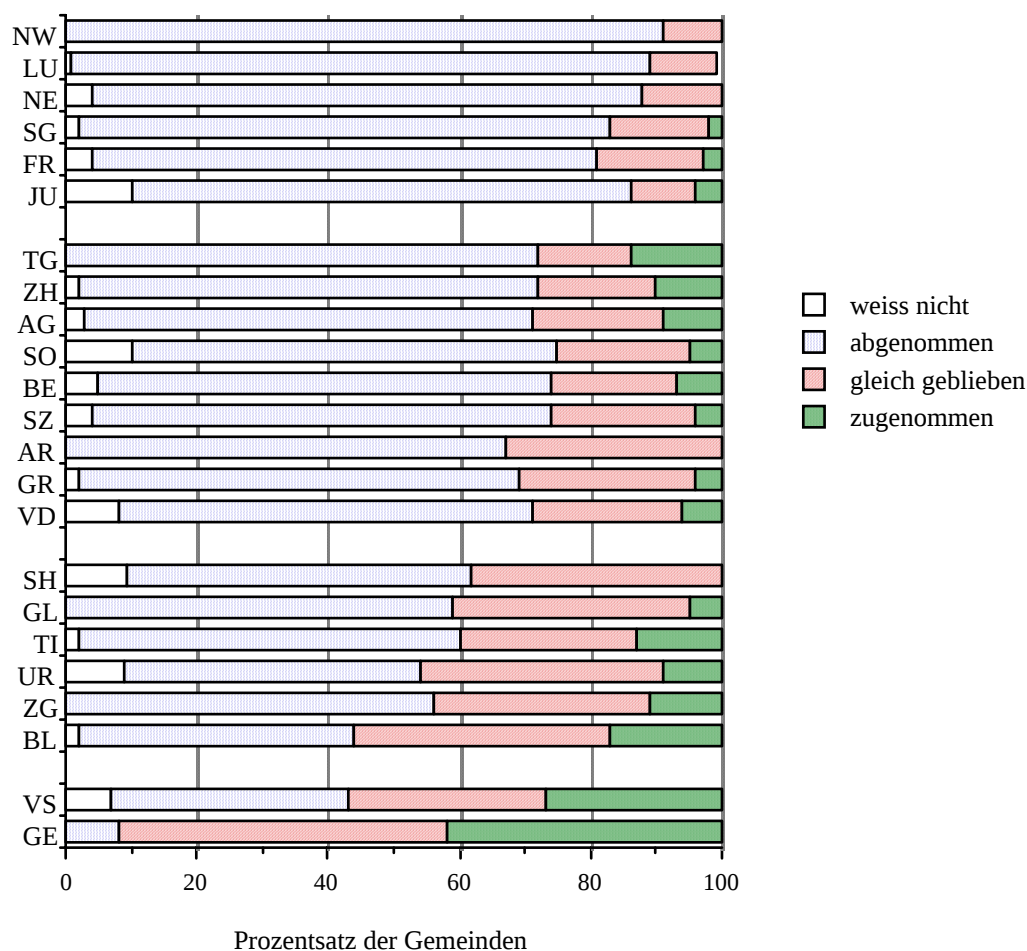
3. Veränderungen in der generellen Gemeindeautonomie

Eine Mehrheit von fast 65% aller Gemeindeschreiber(innen) sind der Ansicht, dass die Autonomie ihrer Gemeinde seit 1984 generell (d.h. 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 Prozentanteil 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 5).

Figur 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. gemeindereichen) 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. 3).

Tabelle 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.

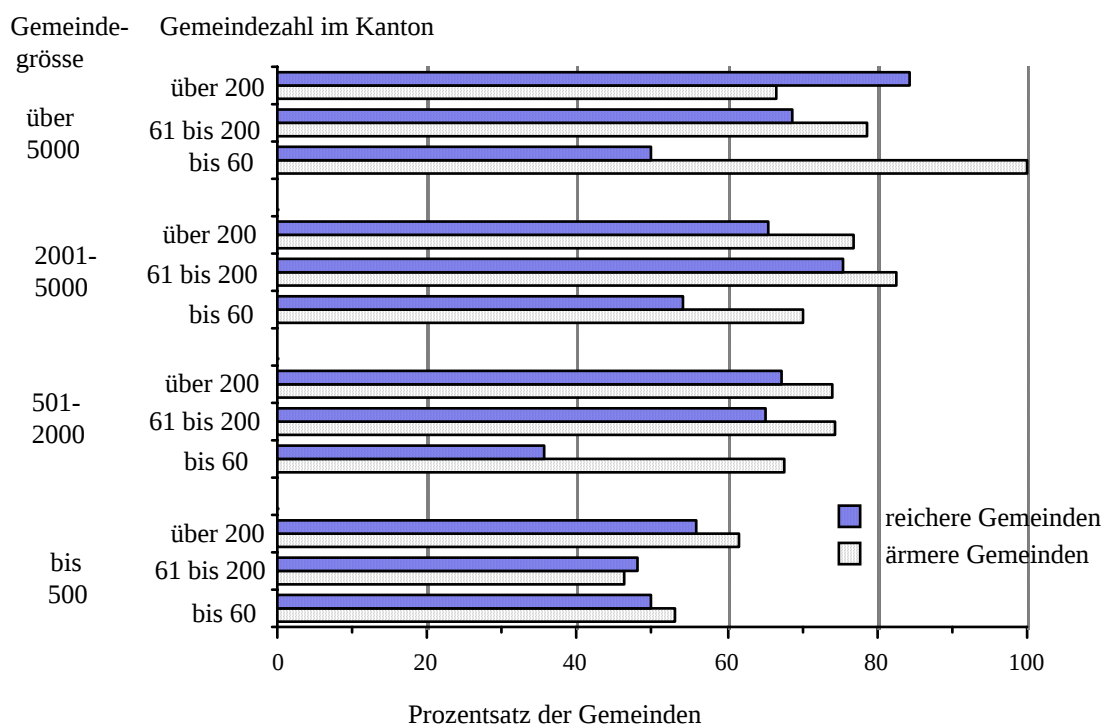
Die Vermutung liegt nahe, dass diese strukturelle Machtstellung der Gemeinden gegenüber dem Kanton nicht nur von demographischen Grössenrelationen, sondern auch von ökonomischen Faktoren abhängig ist. So ist zu erwarten, dass wohlhabendere Gemeinden weniger Autonomieverluste hinnehmen müssen, weil sie 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 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

Figur 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.)

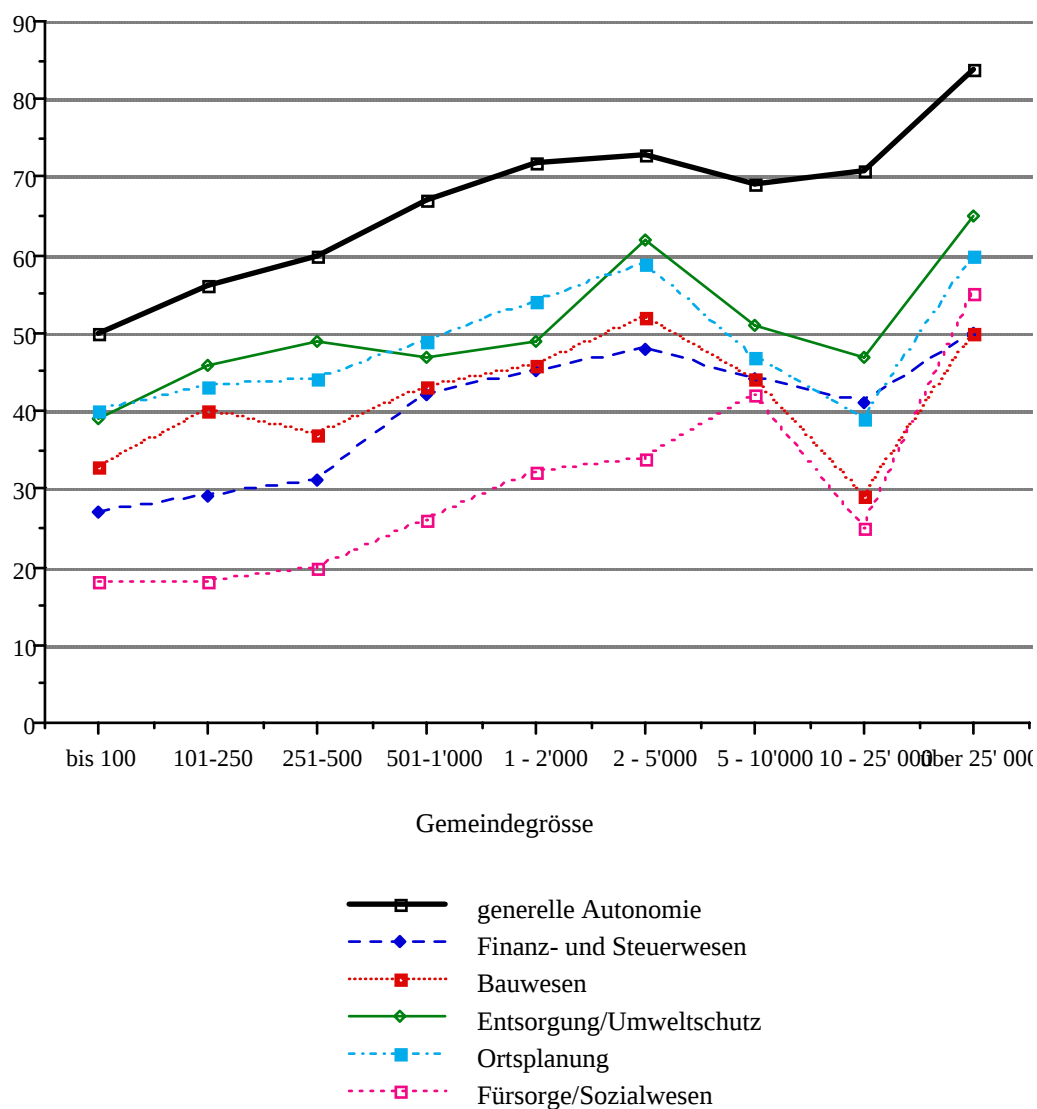
Anders gesagt: Kleinstgemeinden sehen sich eher selten vor Probleme gestellt, zu deren Bewältigung sie sich - wenn sie finanziell auf schwachen Füßen stehen - in die Abhängigkeit kantonalen Organe oder anderer überlokaler Instanzen begeben müssen.

4. Autonomiewandel in einzelnen Vollzugsbereichen

Weil die Gesamtaktivität eines modernen Staates in eine Vielzahl voneinander separierter Vollzugsfelder mit je eigenen legislativen, finanziellen und organisatorischen Bedingungen und Entwicklungen zerfällt, ist damit zu rechnen, dass sich auch die kommunale Autonomie in verschiedenen Verwaltungssektoren auf sehr unterschiedliche, ja teilweise wohl gegensätzliche Weise verändert.

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

Figur 7: Prozentsatz der Gemeinden, die zwischen 1984 und 1994 in verschiedenen Vollzugsbereichen Autonomie verloren haben: nach Gemeindegrösse



So zeigt sich, dass die Gemeinden insbesondere in den auf physische Objekte bezogenen Vollzugsfeldern (Bauwesen, Umweltschutz/Entsorgung und Raumplanung) häufig an Selbständigkeit 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 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 aller kleinsten 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.²

Tabelle 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 zeigt, dass deren Häufigkeit insbesondere im Schul-, Fürsorge- und Finanzwesen bei Kantonen mit weniger als 60 Gemeinden weitaus am 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. 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 8, 9 und 10 lässt sich deutlich erkennen, dass zumindest Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern, in Kantonen jeder Grösse, sowohl im Bauwesen wie im

² 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.

Umweltschutz und der Fürsorge seltener Einbussen an Autonomie erlitten haben, wenn sie über eine besonders steuerkräftige Bevölkerung verfügen.

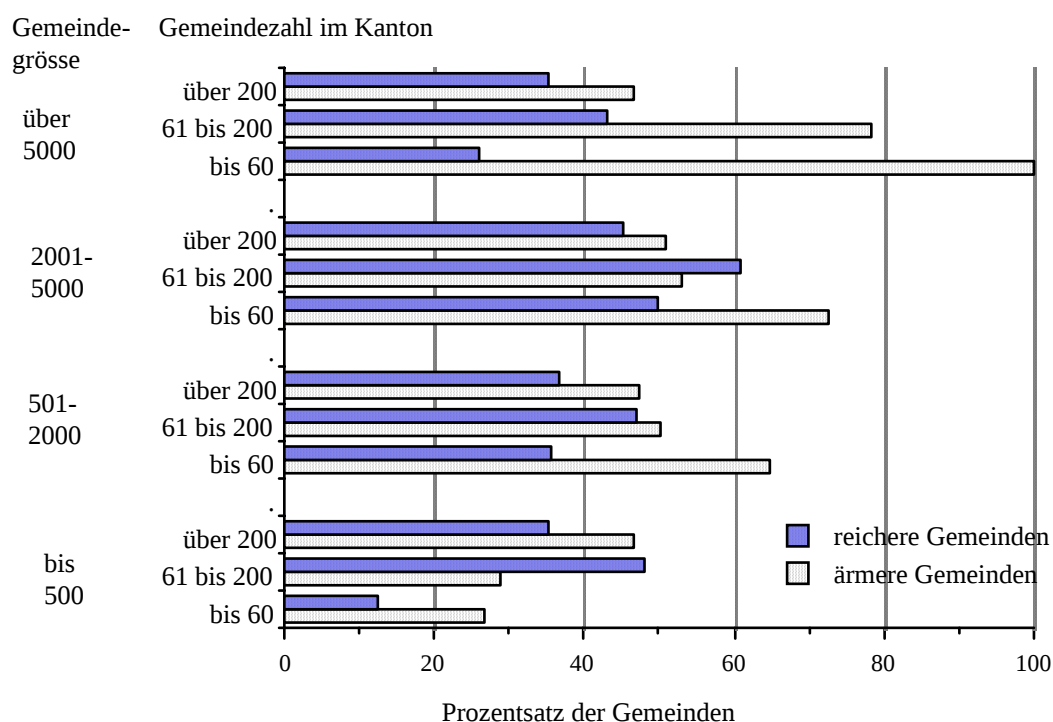
Einzig beim Umweltschutz besteht bei grossen Gemeinden (über 5'000 Einw.), die in mittelgrossen Kantonen beheimatet sind, eine inverse Korrelation.

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 vermeiden.

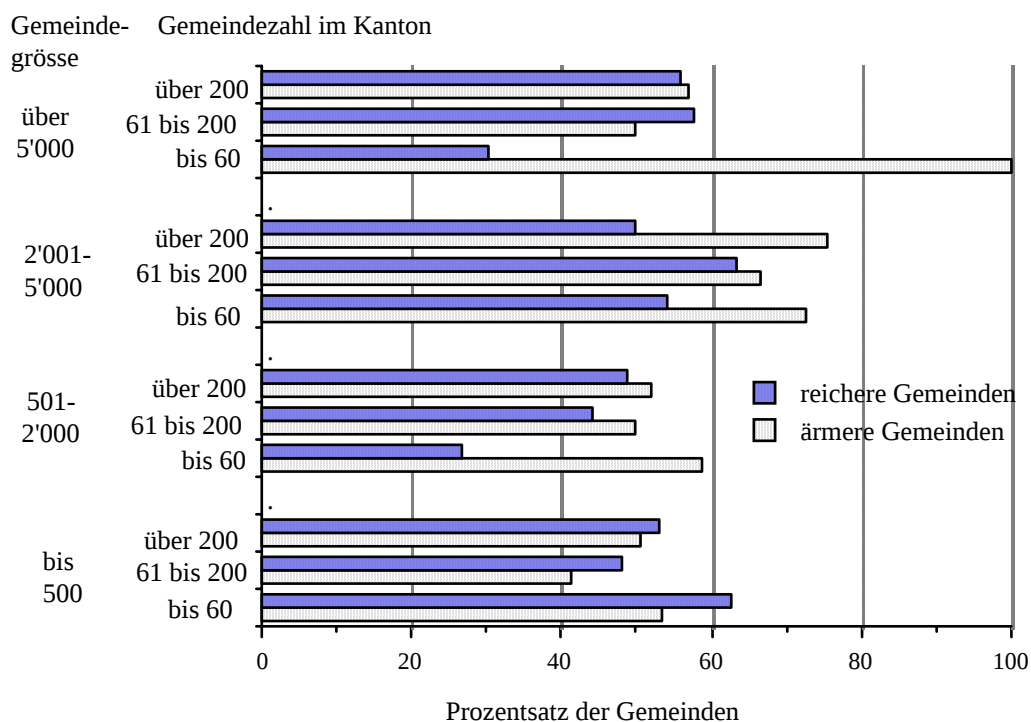
Darüber hinaus wird aus den drei Figuren deutlich, dass die oben beschriebenen Wirkungen der Gemeinde- und Kantonsgrösse als sehr komplex und teilweise widersprüchlich veranschlagt werden müssen.

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.

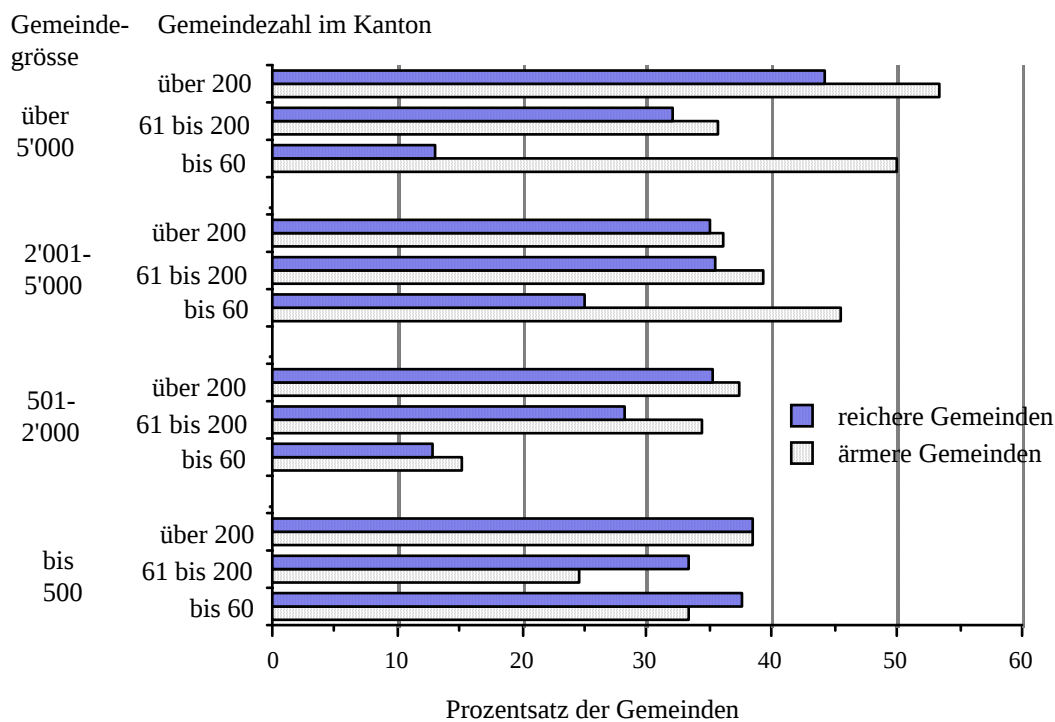
Figur 8: Abnahme der Gemeindeautonomie im Baubewilligungswesen: nach Grösse und Wohlstandsniveau der Gemeinde und nach Gemeindezahl des Kantons



Figur 9: Abnahme der Gemeindeautonomie im Umweltschutz und in der Entsorgung: nach Grösse und Wohlstandsniveau der Gemeinde und nach Gemeindezahl des Kantons



Figur 10: Abnahme der Gemeindeautonomie im Sozial- und Fürsorgewesen: nach Grösse und Wohlstandsniveau der Gemeinde und nach Gemeindezahl des Kantons



5. Auswirkungen der Aufgabenverlagerungen auf die kommunale 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 allerhand 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);³
- 3) die mit vertikaler "Politikverflechtung" einhergehenden kommunalen Positionsgewinne normalerweise nicht den Charakter von "Autonomiespielräumen" (im Sinne von Unbehelligtheiten 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.⁴

³ 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.

⁴ 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.

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 11 legen den Schluss nahe, dass die Auswirkungen von Aufgabenverlagerungen auf die Gemeindeautonomie je nach Vollzugsbereich sehr unterschiedlich sind.

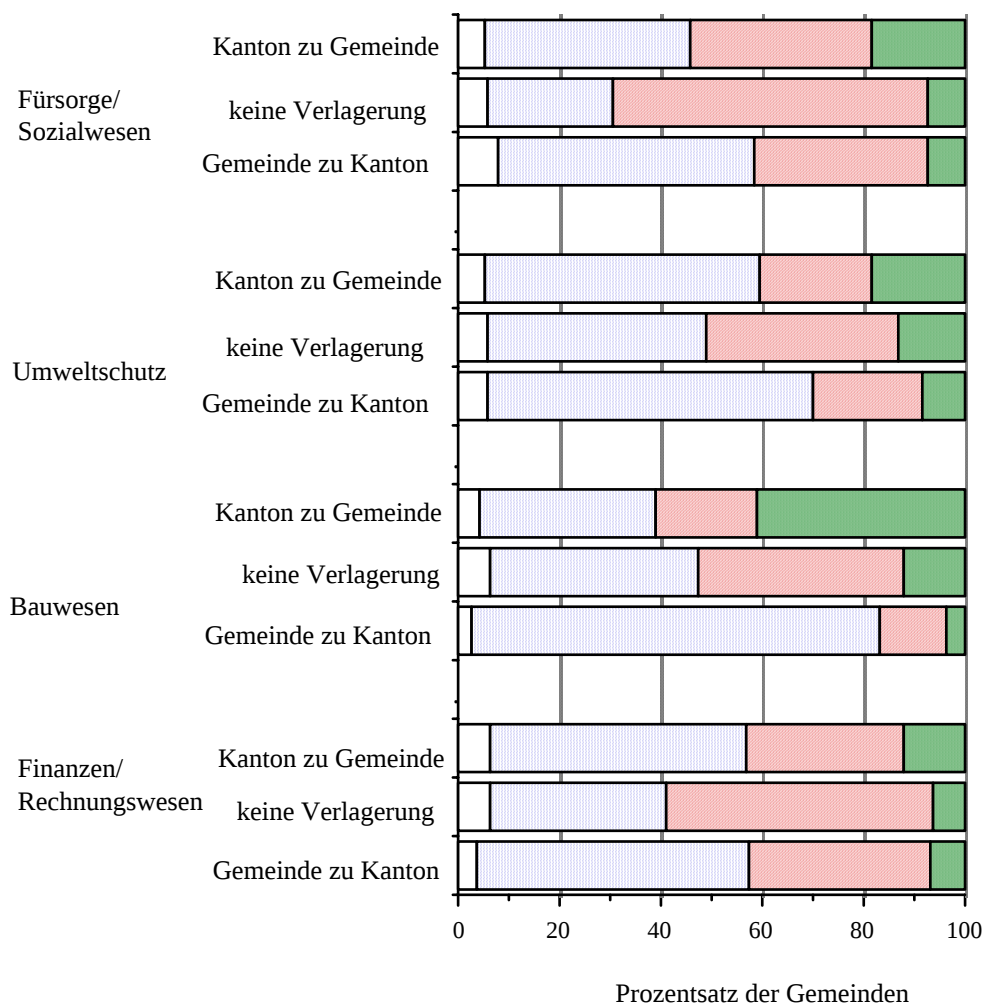
Am engsten sind die Zusammenhänge offensichtlich im Bauwesen, wo eine Aufgabenreduktion in 80% der Fälle einen Autonomieverlust bewirkt hat und ein Aufgabenzuwachs in über 40% aller Fälle von einem Zuwachs an Handlungsspielräumen begleitet war. In den drei übrigen Vollzugsfeldern gehen die Zusammenhänge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

Figur 11: Aufgabenverlagerungen und Veränderungen der kommunalen Autonomie in den jeweils selben Vollzugsbereichen



Veränderungen der kommunalen Autonomie 1984-94

- ☐ weiss nicht
- ☐ abgenommen
- ☐ gleich geblieben
- ☐ zugenommen

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 beinhaltet, in einem bestimmten zusätzlichen Bereich regelbildend, ordnend oder steuernd tätig zu werden oder gar völlig selbständige Wege zur Problemlösung zu beschreiten.

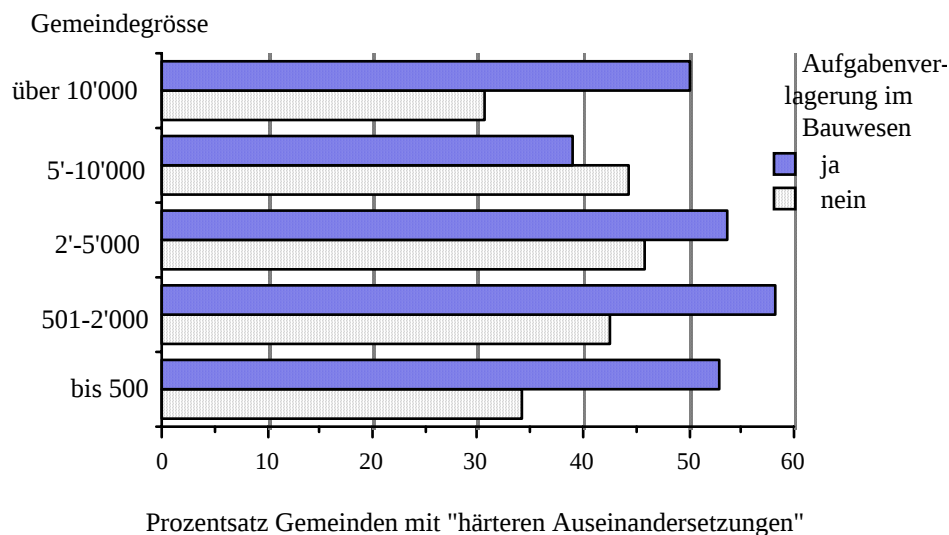
Dies gilt beispielsweise für das Planungsrecht, wo die Kommunen zur Produktion echt politischer Entscheidungen (z.B. über die Zonenzuordnung ihres Gebietes verpflichtet werden, oder für den Drogenbereich, wo ihnen vielerlei alternative Möglichkeiten der Betreuung, Unterstützung, Einweisung usw. offenstehen.

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 solch 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 12, 13 und 14 sichtbar wird, ist genau dies sowohl im Bauwesen wie im Umweltschutz und Fürsorgewesen sehr ausgeprägt der Fall.

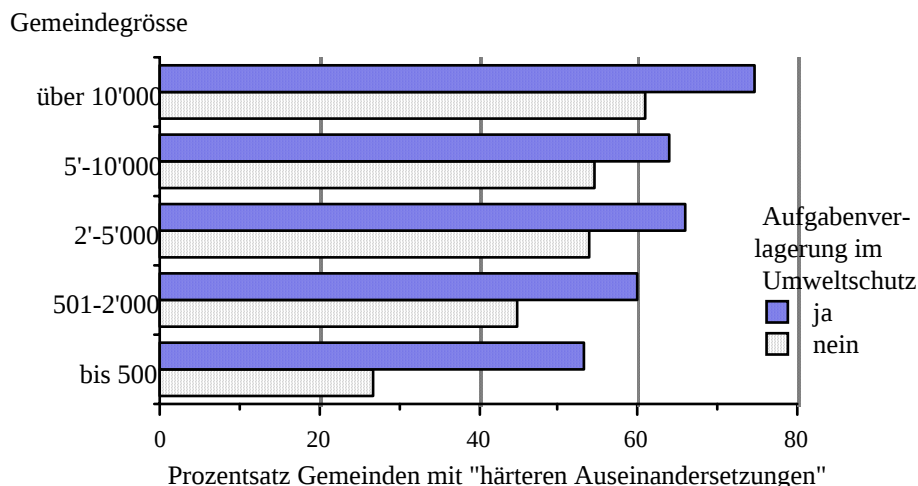
Figur 12: "Politische Auseinandersetzungen im Bauwesen sind härter geworden": nach Aufgabenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinde und Gemeindegrösse



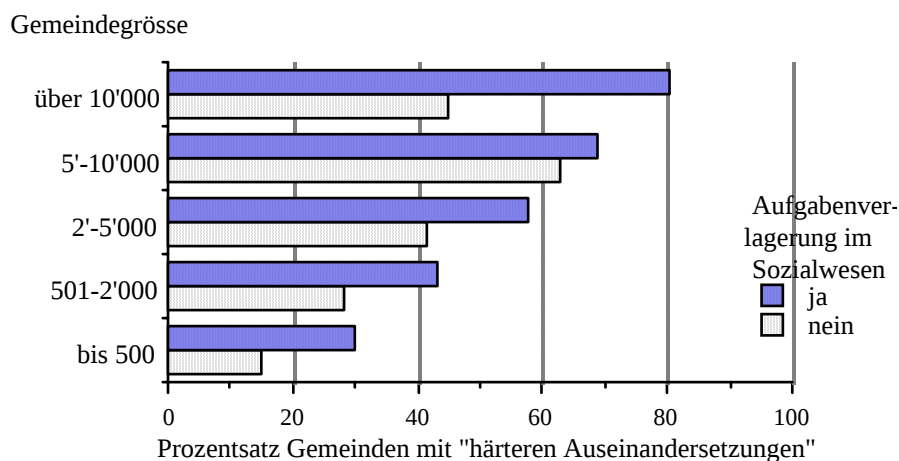
Beeindruckend an den Ergebnissen ist vor allem, wie konsistent sich diese Wirkung auf Gemeinden aller Grössenklassen erstreckt. Besonders deutlich zeigt sie sich einerseits bei den kleinsten Gemeinden und andererseits bei den Städten, während in mittelgrossen Kommunen (insbesondere zwischen 5'000 und 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 (vgl. Kap. 6).

Figur 13: "Politische Auseinandersetzungen im Umweltschutz sind härter geworden": nach Aufgabenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinde und Gemeindegrösse



Figur 14: "Politische Auseinandersetzungen im Fürsorgewesen sind härter geworden": nach Aufgabenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinde und Gemeindegrösse



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 Autonomieskala 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).

Literatur

Geser, Hans Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Peter Lang Verlag, Bern 1981.