

Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser

Andreas LADNER

Zusammenfassung

In den 1990er Jahren ist die Schweizer Gemeindelandschaft in Bewegung geraten. Seither werden zentrale Elemente der kommunalen politischen Systeme den veränderten Voraussetzungen angepasst. New Public Management, verstärkte interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen erscheinen immer häufiger auf der politischen Agenda. Neben einem Überblick zur Verbreitung der verschiedenen Reformbestrebungen sucht dieser Aufsatz nach deren Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslösern. Die meisten Reformprojekte können nur indirekt mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in Zusammenhang gebracht werden. Im Mittelpunkt steht die Neuordnung der Zuständigkeiten für die verschiedenen öffentlichen Aufgaben. Eine zentrale Rolle kommt dabei der politischen Steuerung zu. Hier weist die Reformdiskussion allerdings Defizite auf.

Einleitung: Kommunale Reformen und Hauptprobleme des modernen Staates¹

Die Schweiz scheint sich vom vielzitierten "malaise helvétique", mit dem der Staatsrechtler Max Imboden bereits in den 1960er Jahren eine gewisse Erstarrung und Reformfeindlichkeit beschrieben hatte (Imboden 1964), erholt zu haben. Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts hat eine Phase intensivierter politischer Umgestaltung eingesetzt. Seither stehen nicht nur die Reform der direkten Demokratie, der Parlamente, Regierungen und Verwaltungen, sondern ebenso die Reform des Föderalismus mit seiner verflochtenen Zuständigkeitsordnung sowie den entsprechenden Finanz- und Lastenausgleichsmechanismen zur Diskussion. Und schliesslich wird auch die territoriale Fein-

¹ Für wertvolle Anregungen und Hinweise danke ich Reto Steiner, Marc Bühlmann, Jan Fivaz und den beiden anonymen Gutachtern des Artikels.

gliederung in Kantone und Gemeinden und die Zuständigkeit des Staates in zahlreichen Aufgabenbereichen in zunehmendem Mass hinterfragt.²

Von besonderem Interesse sind die Reformbestrebungen auf kommunaler Ebene (Dente und Kjellberg 1988: 1). Da die Leistungsgrenzen der politischen Institutionen direkter wahrgenommen werden und sich Veränderungen aufgrund der kürzeren Entscheidungswege leichter realisieren lassen, erfüllen kommunale Reformen eine Vorreiterfunktion (Geser 1999: 465). Zudem kommt es aufgrund der grossen Unterschiede zwischen den Gemeinden zu unterschiedlichen Reformlösungen, so dass Vergleiche zwischen den verschiedenen Reformstrategien und ihren Auswirkungen angestellt werden können.

Die Geschichte der aktuellen Reformbewegung auf kommunaler Ebene hat ihre Wurzeln in der Wachstumsphase der Nachkriegszeit und dem darauf folgenden Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Die Veränderungen zielten damals in erster Linie darauf ab, den organisatorischen Anforderungen des sich ausdehnenden Staates nachzukommen (Dente und Kjellberg 1988: 2) und mit der Modernisierung, Vergrösserung und Reorganisation der lokalen "Regierungen" die Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates zu bewältigen (Stoker 1996: 10). Gross geschrieben wurde dabei auch der Begriff der politischen Planung (Mayntz 1995: 148).

In den 1970er und 1980er Jahren häuften sich die neoliberalen Angriffe auf den Staat. In Anbetracht der steigenden Staatsquoten wurde immer lauter nach Markt und Privatisierung gerufen. Public choice-Theoretiker forderten Wettbewerbsstrukturen mit mehreren Anbietern und Gebühren anstelle von Steuern (Stoker 1996: 19). Ganz offensichtlich fand im klassischen Sinne eine "Entstaatlichung" des öffentlichen Sektors statt. Lane (1997) benennt die Haupttrends der Reformen mit folgenden Begriffen: "Deregulation", "Privatization" und "Marketization". Auch für Naschold, Oppen und Wegener (1997: 20ff.) gehört die "Vermarktlichung" zu den Megatrends in der Verwaltungsmodernisierung, sie betonen jedoch stärker den Aspekt der "Binnenrationalisierung" sowie der "Dezentralisierung". Demgegenüber weist Stoker (1996: 2) darauf hin, dass zumindest für die Zeit der Restrukturierung der lokalen Verwaltung unter der konservativen Regierung in Grossbritannien die Kontrolle des Zentralstaates eher zugenommen hat. Allerdings stellt auch er eine Fragmentierung des Leistungsangebots und eine steigende Bedeutung des Managerialismus fest.

² Erste Erfolge dieses reformfreundlichen Klimas zeichnen sich auch auf Verfassungsebene ab. So wurde beispielsweise 1999 die revidierte Bundesverfassung angenommen, und auch in zahlreichen Kantonen sind in den 1990er Jahren neue Verfassungen angenommen oder zumindest Verfassungsrevisionen eingeleitet worden (Germann 1999: 389).

Die Rückwärtsbewegung des Pendels zwischen Staat und Markt hat in den 1990er Jahren jedoch nicht vollumfänglich zu einer Abwendung vom Staat geführt. Nach wie vor, wenn nicht sogar verstärkt, wird der Legitimationsseite grosse Bedeutung beigemessen. Beyme (1996: 162ff.) stellt fest, dass in mehreren Bereichen mit neuen demokratischen Institutionen experimentiert wird (semipräsidentielles System, Wahlrechtsreformen, Ausbau plebiszitärer Institutionen und Politik der Subsysteme). Auch Wollmann (1998) erkennt ein Vordringen neuer Formen der "unmittelbaren Demokratie" und der "partizipativen Teilhabe". Der Staat soll neu erfunden werden (Osborne und Gabler 1994), und es stellt sich die Frage, wie den Marktkräften Leitplanken und politische Ziele vorgegeben werden können. Wie kann man sich auf gemeinsame Zielvorstellungen einigen und wie kann gesteuert und verbindliche entschieden werden? Anstelle von Markt und Hierarchie rücken Netzwerke und Verhandlungssysteme in den Vordergrund (Mayntz 1995: 158). Auch der in der französisch- und englischsprachigen Literatur stark verbreitete Begriff "gouvernance/governance" (Rhodes 1996: 660; Stoker 1996: 2; Le Galès 1998) thematisiert die Fragmentierung der Leistungserbringer und die Probleme der Entscheidungsfindung in Politiknetzwerken.

Die Entstaatlichung der 1990er Jahre kann also nicht mit einer vollständigen Vermarktlichung gleichgesetzt werden. Zumindest idealtypisch lässt sich der normative Anspruch der Reformen des öffentlichen Sektors als Abkehr sowohl vom Neoliberalismus wie auch vom Staatsdirigismus interpretieren. Die neue Formel heisst: "demokratisch gesteuerte Marktwirtschaft". Nicht staats- und gesellschaftstheoretische Konzeptionen stehen sich gegenüber, sondern es geht viel pragmatischer darum, Probleme zu lösen und unbefriedigende Zustände zu verbessern.

Aus der Staats- und Reformdiskussion lassen sich vier Grundprobleme des modernen Staates ableiten:

- Zuständigkeitsprobleme: Wer soll welche Aufgaben erfüllen? Das heisst einerseits: Welche staatliche Ebene soll für welche Aufgaben zuständig sein, und innerhalb welches Perimeters soll die Leistungserbringung erfolgen? Das heisst andererseits aber auch: Welche Aufgaben sollen privatwirtschaftlich erbracht werden, und wo handelt es sich um nicht veräusserbare Staatsaufgaben?
- Steuerungs- und Kontrollprobleme: Diese Probleme sind eng mit der Frage der Zuständigkeit verbunden. Wie kann dafür gesorgt werden, dass diejenigen Leistungen erbracht werden, die auch benötigt werden? Markt und Staat konkurrenzieren sich dabei als Allokationsinstanzen. Zur Diskussion stehen das Primat der Politik, aber auch Fragen der Effizienz und Effektivität.
- Entscheidungsprobleme: Wer bestimmt darüber, welche Leistungen auf welche Art und Weise erbracht werden sollen? In welcher Form kann darüber bestimmt und innerhalb welches Perimeters soll entschieden werden?

- Verteilungsprobleme: Wie weit soll und wie kann eine gerechte Verteilung der notwendigen Güter und Leistungen garantiert werden? Wie können strukturell benachteiligte Gebiete (Randregionen, Zentrumsstädte) unterstützt werden, ohne dass dabei Eigeninitiative und Wandlungsfähigkeit verloren gehen?

Die vier aufgeführten Problemkreise betreffen die Handlungsfähigkeit und die Legitimation des Staates in unterschiedlichem Masse. Zuständigkeitsprobleme sowie Kontroll- und Steuerungsprobleme fallen in den Bereich der Handlungsfähigkeit. Entscheidungsprobleme und Verteilungsprobleme sind primär auf der Legitimationsseite angesiedelt.

Im ersten Teil dieses Aufsatzes wird ein Überblick über die zur Zeit laufenden Reformprozesse in den Schweizer Gemeinden gegeben. Dieser Teil schliesst mit dem Versuch, die Projekte vor dem Hintergrund der vier formulierten Grundprobleme des modernen Staates zu bewerten. Im zweiten Teil wird nach Gemeinsamkeiten der verschiedenen Reformprojekten gesucht. In einem dritten Abschnitt werden mögliche Gründe für das Ergreifen von Reformen diskutiert. Abschliessend soll der Frage nachgegangen werden, wie weit die Schweiz mit diesen Reformen ihren "Sonderfall-Status" verliert.

Die Daten über die Reformtätigkeit in den Gemeinden stammen aus einer 1998 im Rahmen des Schwerpunktprogramms "Zukunft Schweiz" des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführten schriftlichen Befragung der Gemeindeschreiber in sämtlichen – damals noch 2'914 – Schweizer Gemeinden.³ An der Befragung haben sich 2'465 Gemeindeschreiber (84.6 Prozent) beteiligt. Aufgrund der hohen Rücklaufquote und den geringen Unterschieden bei der Antworthäufigkeit von Gemeinden unterschiedlicher Herkunft (Kanton, Sprachregion) und Grösse können systematische Verzerrungen ausgeschlossen werden.

Die Reformtätigkeit in den 1990er Jahren: Intensität und Strategien

Die Reformtätigkeit der Schweizer Gemeinden in den 1990er Jahren ist bemerkenswert. Rund die Hälfte der Gemeinden hat kleinere oder grössere Reformen durchgeführt. Auch ohne direkte Vergleichsdaten kann davon ausgegangen werden, dass sich die Gemeindeflandschaft in Bewegung befindet. Dabei lassen sich vier Gruppen von Reformen unterscheiden. Eine erste Gruppe befasst sich mit dem politisch-administrativen System im engeren Sinne. Dazu gehören Veränderungen in den Bereichen der Exekutive und der Verwaltung, im Kommissionswesen und bezüglich der Legislative.

³ Mitbeteiligt an diesem Forschungsprojekt waren Daniel Arn, Ueli Friederich, Reto Steiner und Jürg Wichtermann. Ihre Mitarbeit floss auch in diesen Artikel ein. Für weitere Angaben und Ergebnisse vgl. Ladner et al. (2000).

Zu den umfassenderen Reformvorhaben gehören zweitens die Einführung von New Public Management, sowie die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und die Fusion von Gemeinden als dritte und vierte Gruppe von Reformen.

Reformen des politisch-administrativen Systems

Auf einer Liste mit 24 Reformmöglichkeiten (Tabelle 1) konnten die Gemeindeschreiber angeben, welche Reformen in den letzten 10 Jahren erfolgreich durchgeführt respektive ohne Erfolg in Angriff genommen wurden. Im Durchschnitt haben die Gemeinden rund 3 der aufgeführten Reformschritte erfolgreich in Angriff genommen. Auffallend ist, dass gescheiterte Reformprojekte viel seltener sind als erfolgreiche Reformversuche. Dies könnte auf eine tiefe Risikobereitschaft der Gemeinden hindeuten. Sie nehmen ihren (in der Regel) grossen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung ihres politisch-administrativen Systems nur dann wahr, wenn die angestrebte Veränderung auch gute Chancen auf Erfolg haben. Möglicherweise erinnern sich aber die Gemeindeschreiber auch eher an Reformen, die gelingen, während erfolglose Versuche in Vergessenheit geraten. Besonders ausgeprägt ist dies bei den "kleineren" Reformvorhaben festzustellen, bei denen es vor allem um eine Verlagerung der Kompetenzen geht, während der Anteil der erfolglosen Versuche bei den fundamentalen Veränderungen des politischen Systems einer Gemeinde (z.B. Einführung eines Gemeindeparlaments, Abschaffung des Gemeindeparlaments und Wechsel vom Proporz zum Majorz) deutlich höher liegt.

Insgesamt zeigt sich, dass die Gemeinden mit einer Vereinfachung der Entscheidungsverfahren auf die steigende Aufgabenlast reagiert haben, wobei insbesondere auch eine Verlagerung der Kompetenzen zu den Entscheidungsgremien (Exekutiven/Kommissionen) stattgefunden hat. Als weitere Möglichkeit der Leistungssteigerung bot sich zudem der Ausbau der Verwaltung und die Übertragung von Aufgaben an Dritte an. Reformen des politischen Systems, wie beispielsweise die Veränderung des Wahlverfahrens für die Exekutive (vom Majorz zum Proporz oder umgekehrt), die Veränderung der Zahl der Exekutivmitglieder oder die Einführung eines Gemeindeparlaments machen den kleineren Teil der Reformen aus. Von diesen Reformen kann auch nur beschränkt eine Steigerung der Leistungsfähigkeit erwartet werden.

Tabelle 1: Geplante und durchgeführte Reformen des politisch-administrativen System in den letzten 10 Jahren gemäss Auskunft der Gemeindeglieder (Anteil Gemeinden in Prozent, n= 2323)

	erfolgreich	ohne Erfolg
Reformen im Bereich "Exekutive"		
Erweiterung der Gemeindeexekutive	4.0	0.8
Verkleinerung der Gemeindeexekutive	7.2	2.4
mehr Kompetenzen für Gemeindeexekutive	27.6	1.7
weniger Kompetenzen für Gemeindeexekutive	1.1	0.1
höhere Entschädigung für Exekutivmitglieder	57.7	2.4
tieferer Entschädigung für Exekutivmitglieder	2.6	0.4
mehr vollamtliche Exekutivmitglieder	1.3	0.3
weniger vollamtliche Exekutivmitglieder	0.6	0.1
Einführung eines vollamtlichen Gemeindepräsidiums	4.1	0.6
Abschaffung des vollamtlichen Gemeindepräsidiums	0.3	0.1
Änderung des Wahlverfahrens für die Exekutive (zu Proporz)	1.9	0.3
Änderung des Wahlverfahrens für die Exekutive (zum Majorz)	1.0	0.3
Reformen im Bereich "Kommissionen"		
mehr Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	25.4	1.6
weniger Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	1.4	0.2
zusätzliche Kommissionen und Spezialbehörden	25.1	1.0
weniger Kommissionen und Spezialbehörden	14.9	1.0
Reformen im Bereich "Verwaltung"		
Ausbau der Verwaltung	36.9	1.8
Redimensionierung der Verwaltung	10.7	0.9
Übertragung von mehr Zuständigkeiten an die Verwaltung	35.0	1.9
Übertragung von Gemeindeaufgaben an Dritte	24.1	0.8
Reformen im Bereich "Parlament"		
Einführung eines Gemeindeparlaments	0.9	0.7
Abschaffung des Gemeindeparlaments	0.6	0.3
mehr Kompetenzen für das Gemeindeparlament	2.6	0.3
weniger Kompetenzen für das Gemeindeparlament	0.5	0.1

New Public Management

Während in den 1970er und 1980er Jahren in den öffentlichen Verwaltungen vor allem punktuelle Reformvorhaben dominierten, wurde mit dem New Public Management (Osborne und Gaebler 1994; Schedler 1995; Schedler und Proeller 2000; Thom und Ritz 2000) bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) erstmals eine Reformstrategie eingeführt, welche das gesamte politisch-administrative System umfasst und nicht isoliert von kosten- oder führungstheoretischen Ansätzen ausgeht.

NPM wird in der politischen Diskussion oft als Deregulierungsoffensive dargestellt, wobei auf die betriebswirtschaftliche Herkunft und auf die Betonung des Wettbewerbs verwiesen wird. NPM ist aber auch ein Modell, mit dem versucht wird, die Steuerungs- und Kontrollprobleme des Staates besser in den Griff zu bekommen (Schedler 2000: 114f.). Wo die Aufgaben nicht dem Markt überlassen werden können/sollen, wird über die Produkte (Outputs) die Staatstätigkeit gesteuert. Jedes Produkt hat eine bestimmte Qualität und einen bestimmten Preis. Ob und in welcher Form es angeboten wird, ist ein politischer Entscheid. NPM impliziert, dass die Zuständigkeit des Staates überdacht und die politische Entscheidungsfindung tangiert wird. Ungeklärt und umstritten ist allerdings die Frage, ob Vollkostenrechnungen und Produktebudgets zu einer Verwesentlichung der politischen Entscheidungsfindung führen, oder ob Globalbudgets und Finanz- und Entwicklungspläne die Macht hin zu Verwaltung und Exekutive verlagern.

Unsere Befragung im Jahr 1998 hat ergeben, dass sich fast 35 Prozent der Gemeinden bereits mit NPM auseinandergesetzt haben (Steiner 2000a). Rund ein Viertel der Schweizer Gemeinden gab schliesslich an, bereits erste Gehversuche mit NPM unternommen zu haben, wobei dies in besonderem Masse Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern betraf (Tabelle 2). Fragt man die Gemeinden jedoch danach, welche NPM-Elemente sie verwirklicht haben, so sind die Ergebnisse aus Sicht der NPM-Promotoren weniger erfreulich. Produktdefinitionen, eine Grundvoraussetzung für NPM, haben nur etwa 5 Prozent der Gemeinden vorgenommen, wobei es sich dabei vor allem um die ganz grossen Gemeinden handelt. Ganz ähnlich sieht es auch bei den Leistungsvereinbarungen und bei der Einführung von Globalbudgets aus. Entsprechend ist davon auszugehen, dass bei vielen kleinen Gemeinden bereits bei kleineren mit NPM verbundenen Reformen (wie etwa Verbesserung der Kundenfreundlichkeit, Kompetenzdelegation an die Verwaltung, Abschaffung des Beamtenstatus, Einführung einer leistungsabhängigen Entlohnung, Übertragung von Aufgaben an Dritte oder Förderung des Wettbewerbs zwischen externen Anbietern) davon ausgegangen wird, dass es sich um NPM-Reformen im engeren Sinne handelt. Diese letzte Gruppe von Reformschritten, welche insgesamt deutlich häufiger genannt wird, lässt darauf schliessen, dass bis anhin verstärkt Elemente der "Deregulierung" zur Anwendung gekommen sind, während die im theoretischen Modell vorhandenen Möglichkeiten zu einer besseren demokratischen Steuerung über Produkte und Leistungsaufträge noch wenig umgesetzt wurden.

Tabelle 2: NPM und Gemeindegrösse (Prozentanteile)

	erste Gehversuche (NPM) unternommen?	Einführung: Produktedefinition	Einführung: Leistungsvereinbarungen/Leistungsaufträge	Einführung: Globalbudgets	n =
- 100	2.0	0.0	0.0	0.7	143
101-250	4.1	0.3	0.3	0.9	323
251-500	12.5	0.0	2.6	2.9	420
501-1000	18.5	2.2	7.1	5.5	452
1001-2000	26.9	4.1	9.1	7.5	386
2001-5000	43.5	6.3	16.2	11.5	365
5001-10000	57.4	16.0	27.5	15.3	131
10001-25000	59.5	31.3	47.5	31.3	80
25000-	95.0	50.0	65.0	65.0	20
Total	24.0	4.6	9.7	7.3	2320

Interkommunale Zusammenarbeit

Der zweite grosse Reformbereich umfasst die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Sie wird von den Kantonen (z.B. Bern⁴ und Luzern) im Vergleich zu den Gemeindefusionen nicht nur als politisch weniger problematische Reform erachtet, sondern auch in den Gemeinden selbst kommt ihr eine wachsende Bedeutung zu. Rund zwei Drittel der befragten Gemeinden geben an, die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden habe innerhalb der letzten fünf Jahre zugenommen. In rund einem Drittel der Gemeinden (36.1 Prozent) ist das Ausmass der Zusammenarbeit gleich geblieben.

Die klassische Form der interkommunalen Zusammenarbeit ist der Gemeindeverband (Zweckverband). Der Gemeindeverband ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. In jüngerer Zeit werden jedoch verstärkt auch privatrechtliche Formen der Zusammenarbeit erprobt. Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit finden sich in praktisch allen Sachbereichen. Besonders verbreitet ist die Zusammenarbeit in den Bereichen Schule, medizinische Versorgung, Abwasser/Kanalisation, Abfall/Entsorgung, Zivilschutz, Unterstützung und Betreuung älterer Personen sowie Wasserversorgung. Mindestens jede zweite Gemeinde arbeitet in einem der genannten Bereiche mit einer anderen Gemeinde zusammen. In einigen Aufgabenbereichen wurde die Zusammenarbeit vor allem in jüngster Zeit stark intensiviert: Bei der Betreuung von Arbeitslosen ist es bei knapp einem Drittel der Gemeinden erst in den letzten fünf Jahren zu einer Zusammenarbeit gekommen.

⁴ Das neue Gemeindegesetz des Kantons Bern sieht die Möglichkeit vor, Gemeinden, welche sich einer Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verweigern, die Leistungen zu kürzen.

Etwas mehr als 20 Prozent der Gemeinden arbeiten neu im Bereich "Zivilschutz" zusammen und rund 15 Prozent bei der Feuerwehr und im Bereich der medizinischen Versorgung.

In zahlreichen Aufgabenbereichen besteht allerdings ein noch unausgeschöpftes Potential zur Intensivierung der Zusammenarbeit. Es sind dies namentlich die Bereiche Gemeindeverwaltung (Informatik, Rechnungswesen, Einwohnerkontrolle, Kanzlei, Personalmanagement), gemeindepolizeiliche Aufgaben, Betreuung von Asylsuchenden, Raum- und Zonenplanung, Bewilligung von Baugesuchen, öffentliche Bauten, Landschafts- und Ortsbildschutz, Gemeindebehörde, Umweltschutz, privater Verkehr und Integration von Ausländern, in denen weniger als 20 Prozent der Gemeinden zusammenarbeiten.

Wo liegen die Probleme der IKZ bzw. weshalb werden die vorhandenen Potentiale nicht ausgeschöpft? Bei der IKZ, wie übrigens auch bei der Fusion, handelt es sich zuerst einmal um Probleme der Zuständigkeit. In welchem Perimeter können Aufgaben am besten erbracht werden? Damit verbunden sind allerdings auch Steuerungs- und Entscheidungsprobleme. Das Hauptproblem der IKZ liegt nicht in der Leistungserbringung, hier kann davon ausgegangen werden, dass ein Rationalisierungspotential besteht und Skaleneffekte genutzt werden können. Das Hauptproblem liegt im Bereich der Steuerung sowie der Kontrolle und vor allem bei der demokratischen Entscheidungsfindung, und ist somit auf der Legitimationsseite anzusiedeln. Wie können in einem Verbund von Gemeinden verbindliche Entscheidungen gefällt werden, wenn beispielsweise das demokratische Prinzip "one person, one vote" die kleinen Gemeinden stark benachteiligt, oder wenn umgekehrt sich die Städte von mehreren kleinen Gemeinden überstimmen lassen müssen, weil diese überproportional viele Vertreter haben? Wie können die Gemeinden über ihre Vertreter Einfluss nehmen, und wie, im Fall von privatrechtlichen Formen der Zusammenarbeit, müssen solche Verträge abgefasst und die Besitzverhältnisse geregelt werden?

Gemeindefusionen

In der Schweiz hat die Fusion von Gemeinden keine grosse Tradition. Die grossen Gebietsreformen in den nordeuropäischen Ländern der 1960er und 1970er Jahre haben keine Spuren hinterlassen. Erst ab Mitte der 1990er Jahre ist die Fusion von Gemeinden auch hierzulande ein Thema geworden. Eine führende Rolle spielten dabei die Kantone Freiburg und Thurgau, die für den Grossteil der Fusionen in den letzten Jahren verantwortlich zeichnen, sowie die Kantone Luzern und Tessin, in denen die kantonalen Regierungen gezielte Anstrengungen unternommen haben, Gemeinden zusammen zu legen. Seit Beginn des Jahres 2000 befasst sich auch der Kanton Graubünden mit den Möglichkeiten, die Zahl seiner vielen kleinen Gemeinden zu reduzieren.

Vor dem Hintergrund der starren Gemeindestrukturen mag es erstaunen, dass fast ein Fünftel der Gemeinden in unserer Erhebung schon konkret über den Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert hat und dass in rund 8 Prozent der Gemeinden konkrete Fusionspläne bestehen. Nicht unerwartet wird mit Ausnahme des Kantons Luzern vor allem in den erwähnten "Pionierkantonen" besonders häufig die Fusion der Gemeinde zum Thema gemacht.

Bei den zur Zeit aktuellen Fusionsdiskussionen geht es in erster Linie um ein Zusammenlegen der unzähligen Kleinstgemeinden. Von Ansätzen einer umfassende Gebietsreform ist kaum etwas zu spüren. Fraglich ist allerdings, wie zukunftstauglich das Konzept der Einwohnergemeinden im herkömmlichen Sinne ist und ob sich nicht verstärkt aufgabenspezifische Einheiten mit unterschiedlicher territorialer Ausdehnung herausbilden werden (vgl. dazu das FOCJ-Konzept von Frey und Eichenberger 1996).

Trends und Reformstrategien

Betrachtet man die gesamte Palette der Reformen auf kommunaler Ebene, so lässt sich erst ansatzweise eine einheitliche Strategie erkennen. Sicher ist, dass die Handlungsfähigkeit des Staats verstärkt unter Kriterien der Effizienz und Effektivität betrachtet wird. Die Exekutiven werden verkleinert, Entscheidungskompetenzen zu den Kommissionen und zur Verwaltung verlagert, neue Anreizsysteme und Wettbewerbsstrukturen geschaffen, während bei der interkommunalen Zusammenarbeit und bei den Gemeindezusammenlegungen die Nutzung von Skalenerträgen im Vordergrund stehen.

Die Legitimationsseite wird allerdings nicht vollständig ausgeklammert, und es würde zu kurz greifen, die aktuellen Reformen pauschal als neoliberale Offensive auf den Staat und den "Service public" zu bezeichnen. Die Einführung von Gemeindeparlamenten oder der Wechsel vom Majorz- zum Proporzwahlverfahren sind Versuche, die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger in den Entscheidungsprozessen breiter abzustützen. Das Outsourcing von Aufgaben kann nicht mit Privatisierungen gleichgesetzt werden. Was zu welchem Preis und auf welche Art und Weise erbracht wird, kann nach wie vor durch die Politik vorgegeben werden. Auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit, sei dies in Form von privat-rechtlichen Verträgen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften, bestehen Möglichkeiten, politisch zu steuern und die Entscheide demokratisch besser abzusichern. Und die NPM-Reformen schliesslich haben mit ihrer Wirkungsorientierung, mit Produktdefinitionen und Leistungsaufträgen ebenfalls den Anspruch, die politischen Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern. Auch hier muss das Primat der Politik nicht notwendigerweise aus der Hand gegeben werden. Im Vergleich zu Fragen der Effizienz geniessen allerdings Fragen der politischen Steue-

rung und damit auch der politischen Legitimation in den Reformprozessen einen weniger prominenten Stellenwert. Die Verwaltungsreform schreitet schneller voran als die Reformen von Parlamenten und der direkten Demokratie. Die für eine demokratische Legitimation wichtigen Entscheidungs- und Verteilungsprobleme gestalten sich ungleich kontroverser und bleiben daher weitgehend ausgeklammert.

Vor dem Hintergrund der eingangs formulierten Grundprobleme des modernen Staates – der Zuständigkeit, der Steuerung, der Entscheidung und der Verteilung – lassen sich aus den Reformaktivitäten in den Schweizer Gemeinden folgende Trends herauslesen:

- Bei den Zuständigkeitsproblemen läuft die Entwicklung in Richtung Redimensionierung der Staatstätigkeit, wobei nicht primär Privatisierungen, sondern viel mehr Outsourcing mit Leistungsverträgen oder Aktiengesellschaften mit staatlicher Mehrheit angestrebt werden. Kaum umstritten ist der Grundsatz, dass Aufgaben auf möglichst tiefer Ebene erbracht werden sollen. Ebenso anerkannt wird jedoch, dass in zahlreichen Bereichen (Fürsorge, Schule, Gesundheitswesen) auf höherer Ebene bestimmt und geregelt werden muss. Je nach Grad der Zentralisierung und des Steuerungsbedarfs der Aufgaben bieten sich hier unterschiedliche Lösungen an. Und was letztlich den Perimeter anbelangt, so erweist sich die territoriale Feingliederung teilweise als überholt. Es entstehen neue "Lebensräume", innerhalb derer Leistungen erbracht und Entscheidungsprobleme gelöst werden müssen. Eine flächendeckende Reform der staatlichen Feingliederung zeichnet sich jedoch nicht ab.
- Bei den Steuerungsproblemen wird vermehrt auf Marktmechanismen zurückgegriffen. Zum Zuge kommen diese nicht nur beim Outsourcing und bei der Privatisierung bestimmter Leistungen (z.B. der Telekommunikation), sondern auch im staatlichen Bereich, wo versucht wird, interne Märkte zu schaffen respektive mit Benchmarking (Steiner 2000b) Vergleiche und damit Wettbewerb zu ermöglichen. Vermehrt werden zudem Anstrengungen unternommen, über den Output zu steuern, indem Leistungsvereinbarungen getroffen werden. Auch Globalbudgets gehören zu einer neuen Form der Steuerung, bei der verstärkt Kompetenzen nach unten delegiert werden. Allerdings erfordern diese neuen Formen der Steuerung auch neue Formen der Kontrolle. Controlling-Systeme werden aufgebaut und es wird versucht, mit Leitbildern und Legislaturplänen die wichtigsten Entwicklungslinien vorzugeben und Verbindlichkeiten zu schaffen.
- Bei den Entscheidungsproblemen zeigen sich je nach Ausbau der direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten und der generellen Partizipationsbereitschaft unterschiedliche Entwicklungen. Hier stellt sich die Frage, ob die territorialen Strukturen überhaupt noch problemadäquate Entscheidungen erlauben, oder ob nicht vielmehr versucht werden sollte, entweder auf der Basis von Agglomerationen und Regionen oder stärker an einzelnen

Aufgaben orientiert und im Sinne von Netzwerken, neue demokratische Strukturen zu schaffen. Zu Kontroversen kommt es, wenn die Reformen das bestehende Machtgefüge zwischen den verschiedenen politischen Instanzen und Akteuren tangieren.

- Verteilungsprobleme ergeben sich nicht nur aus der gesellschaftlichen Entwicklung, die zu immer grösseren Disparitäten führt, sondern auch aus der verstärkt marktwirtschaftlich orientierten Steuerung respektive der fortschreitenden Deregulierung. Die gesamte Problematik wird über die Zuweisung von Aufgaben (Aufgabenteilung) und über Ausgleichsmechanismen zwischen den Gemeinden (Finanzausgleich, Lastenausgleich) angegangen. Eine Erhebung bei den Kantonen im Jahr 1998 zeigt, dass die Reformen der Aufgabenteilung und der entsprechenden Ausgleichsmechanismen zu den am stärksten verbreiteten Reformbestrebungen der Kantone im Zusammenhang mit den Gemeinden gehören (Ladner und Steiner 1998: 20f.). Während die Forderung nach einem bedarfsorientierten Ausgleich im Bereich einer Mindestausstattung wenig umstritten ist, zeigen sich vor allem Probleme in der Ausgestaltung, wenn es zu Veränderungen des Status quo kommen sollte (vgl. dazu auch die Auseinandersetzungen die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen).

Die verschiedenen Gruppen von Reformen: Beziehungen und Gemeinsamkeiten

Was die verschiedenen grossen Reformbestrebungen (Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, Gemeindefusionen, NPM, Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden) betrifft, so zeigen die Erfahrungen in einzelnen Projekten (vgl. die Projekte in den Kantonen Bern und Luzern), dass mit punktuellen Vorhaben die Probleme der lokalen Ebene kaum gelöst werden können, da die verschiedenen Reformbereiche eng miteinander verknüpft sind. Bevor die Aufgaben möglichst effektiv und effizient erbracht werden können, muss geklärt werden, wer für sie überhaupt zuständig ist und wer von ihrer Erfüllung profitieren soll. An die Darstellung der verschiedenen Reformaktivitäten schliesst sich also die Frage an, in welchem Verhältnis die verschiedenen Reformaktivitäten zueinander stehen. Bevor wir uns mit den inhaltlichen Parallelen befassen, untersuchen wir, ob die Gemeinden in verschiedenen Reformbereichen gleichzeitig aktiv sind oder ob sich die Reformbereiche gegenseitig ausschliessen.

Aus Tabelle 3 geht hervor, dass zumindest auf gesamtschweizerischer Ebene keine besonders starken Zusammenhänge zwischen den verschiede-

nen Reformmodellen bestehen.⁵ Einzig zwischen der Zahl der Reformmassnahmen (gemessen an den Veränderungen des politisch-administrativen Systems) und der Häufigkeit von NPM-Gehversuchen sowie der Einführung von Produktedefinitionen, welche hier stellvertretend für NPM-Reformen im engeren Sinne verwendet werden, finden sich mittelstarke Beziehungen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass der Begriff NPM eine ganze Reihe von kleineren Veränderungen umfasst, welche auch bei den allgemeinen Reformmassnahmen aufgeführt sind (z.B. Kompetenzverlagerungen Richtung Verwaltung und Exekutive, Verkleinerung der Entscheidungsgremien usw.). Kaum erstaunlich ist der Zusammenhang zwischen NPM-Gehversuchen und der Einführung von Produktedefinitionen. Ebenfalls kaum überraschend ist die Tatsache, dass sich zwischen der Frage, ob schon einmal ernsthaft über eine Fusion diskutiert wurde, und dem Vorliegen von konkreten Fusionsplänen, eine Beziehung finden lässt. Nicht bestätigen lässt sich hingegen die Annahme, dass es sich bei der verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit und der Fusion von Gemeinden um zwei alternative Reformstrategien handelt, die sich gegenseitig ausschliessen. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die reformaktiven Gemeinden tendenziell eher in den verschiedensten Reformbereichen aktiv sind, wobei allerdings die Zusammenhänge – wie erwähnt – nicht ausgesprochen stark sind. Reformen, die sich gegenseitig ausschliessen, konnten keine gefunden werden.

Auf der Suche nach inhaltlichen Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedensten Reformvorhaben stösst man immer wieder auf Überlegungen und Konzepte, die dem NPM-Modell zugrunde liegen. Die Unterscheidung zwischen politisch-strategischen und operativen Tätigkeiten, die Steuerung über politisch definierte Ziele oder Wirkungen und die Reduktion von zweckgebundenen Transfers zugunsten von Globalbudgets finden sich auch bei der Neugestaltung der Aufgabenteilung und bei der Zusammenarbeit mit privaten Leistungserbringern oder anderen Gemeinden. Es macht den Anschein, dass der NPM-Reform-Diskurs über die Reform des politisch-administrativen Systems einer Gemeinde hinaus im gesamten Bereich der (kommunalen) Reformen aufgenommen worden ist.

⁵ Als "stark" können in einem Sample dieser Grösse Zusammenhänge mit einem Pearson-Korrelationskoeffizienten von 0.40 bezeichnet werden. Zusammenhänge von 0.15 und kleiner gelten dagegen als schwache Zusammenhänge.

*Tabelle 3: Zusammenhang zwischen den verschiedenen Reformmassnahmen**

	Anzahl unter- nomme- ner Re- organisa- tions- mass- nahmen	Anzahl Aufgaben- bereiche, in denen mit anderen Ge- meinden zusammen- gearbeitet wird	Hat die Zusam- menarbeit in den letzten 5 Jahren zu- genom- men? (Ja/Nein)	Wurde konkret über einen Zusam- schluss disku- tiert? (Ja/Nein)	Bestehen konkrete Fusions- absichten? (Ja/Nein)	Wurden erste NPM- Gehver- suche un- ternom- men? (Ja/ Nein)	Wurden Produkte- definitio- nen vor- genom- men? (Ja/Nein)
Anzahl unternommener Reorganisationsmassnahmen	1.000	0.128	0.136	-0.008	-0.073	0.397	0.249
Anzahl Aufgabenbereiche, in denen mit anderen Gemeinden zusammengearbeitet wird	0.128	1.000	0.084	0.102	0.112	0.076	0.045
Hat die Zusammenarbeit in den letzten 5 Jahren zugenommen? (Ja/Nein)	0.136	0.084	1.000	0.069	0.011	0.143	0.056
Wurde konkret über einen Zusammenschluss diskutiert? (Ja/Nein)	-0.008	0.102	0.069	1.000	0.413	-0.030	-0.054
Bestehen konkrete Fusionsabsichten? (Ja/Nein)	-0.073	0.112	0.011	0.413	1.000	-0.072	-0.033
Wurden erste NPM-Gehversuche unternommen? (Ja/Nein)	0.397	0.076	0.143	-0.030	-0.072	1.000	0.363
Wurden Produktedefinitionen vorgenommen? (Ja/Nein)	0.249	0.045	0.056	-0.054	-0.033	0.363	1.000

Anmerkung: * Bei den Zusammenhangsmassen handelt es sich um Pearson Korrelationskoeffizienten, da alle Variablen intervallskaliert oder zumindest dichotom sind. Koeffizienten grösser als .04 sind bei einer derart grossen Stichprobe in der Regel auf dem 5 Prozent-Niveau signifikant. Zusammenhänge unter 0.15 können als schwach bezeichnet werden, und es wird auf eine Interpretation verzichtet. Die Anzahl Gemeinden, die für die Berechnung der Korrelationskoeffizienten berücksichtigt wurde (n), liegt zwischen 2333 und 2445.

Ursachen und Auslöser von Reformen

Wieso sind gewisse Gemeinden reformfreudiger als andere? Diese Frage führt zu den Auslösern respektive den Gründen für Reformen sowie zu den Akteuren, die den Anstoss zu einem Reformprozess gegeben haben. Ohne dass direkt auf den Begriff "Reform" Bezug genommen wird, finden sich in der Literatur zahlreiche Ansätze, welche institutionellen Wandel bzw. die Wandlungsfähigkeit sozialer und politischer Systeme zu erklären versuchen.

Dabei kann zwischen Systemtheorien und Akteurtheorien sowie zwischen Theorien, welche den politischen Systemen eine gewisse Reformfähigkeit attestieren, und solchen, welche die Reformunfähigkeit in den Vordergrund heben, unterschieden werden (Wagschal 1999: 225ff.):

- Zu den Systemtheorien, welche hinsichtlich der Wandlungsfähigkeit politischer Institutionen optimistisch eingestellt sind, gehören beispielsweise die kybernetische Systemtheorie (Easton), die Systemkonkurrenztheorie, bei welcher der Wettbewerb zwischen zwei politischen Systemen zu kontinuierlichen Verbesserungen führt, sowie die Systemzusammenbruchstheorien, welche von einer Wandlungsfähigkeit in Zeiten starker sozialer Spannungen ausgehen. Weniger reformoptimistisch sind die Autopoiesis-Theorie von Luhmann, Chaostheorien (Landfried 1996), die These der Policy Inheritance (Rose und Davies 1994) oder Globalisierungsthesen, die vor allem den Verlust staatlicher Steuerungskapazitäten betonen (andere sehen demgegenüber in der Globalisierung auch eine Chance zur Reform politischer Institutionen, vgl. Linder 1999).
- Zu den Akteurtheorien, welche von den Möglichkeiten einer Reform der politischen Institutionen ausgehen, gehören Elite-Theorien ("Männer machen Geschichte"), Parteidifferenztheorien ("Parties matter", Schmidt 1996) und Public Choice-Theorien (Ostrom 1991). Eher reformfeindliche Akteurtheorien finden sich bei den Theorien des Korporatismus und der Konkordanz, bei der Politikverflechtung von Scharpf oder bei der Theorie des Veto-Spielers (Tsebelis 1995).

Die grundlegende Fragestellung, die vor allem aus einer entwicklungstheoretischen Perspektive interessiert, ist, ob Reformen ein Produkt der sozialen Desintegration oder ein Produkt der sozialen Integration sind. Je nachdem treten Reformen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Situationen auf:

- Krisen- oder Systemzusammenbruchsthesen gehen von einer grundsätzlichen Reformfeindlichkeit politischer Systeme aus. Politische Systeme reagieren nur, wenn es nicht anders geht, das heisst wenn sie aufgrund ihrer Strukturen nicht mehr in der Lage sind, die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Daraus ergibt sich die Vorstellung, dass nur ein möglichst grosser Leidensdruck die Gemeinden dazu veranlasst, Reformen durchzuführen. Entsprechend wird beispielsweise versucht, die Häufung der Reformaktivitäten in den 1990er Jahren durch die angespannte Wirtschaftslage zu erklären. Demgegenüber haben verschiedene Autoren in ihren Untersuchungen festgestellt, dass – im Gegensatz zur weit verbreiteten Annahme – Finanzkrisen in der Regel nicht der primäre Grund für Reformen waren (Naschold 1997: 12; Reichard 1997: 50).

Auf der Basis der hier vorliegenden Daten kann lediglich ein erster Eindruck von möglichen Auslösern von Reformen gegeben werden. Die Zusammenhänge zwischen gemeindespezifischen Variablen und dem Auftreten der verschiedenen Reformen zeigen ansatzweise, wie gross das Gewicht der verschiedenen Erklärungsansätze ist. Dabei wird unterschieden zwischen Kontextvariablen, Performancevariablen und politischen Variablen (Tabelle 4).

Ob es zu Reformen kommt oder nicht, scheint vor allem von gemeindespezifischen Kontextmerkmalen abhängig zu sein. Die stärksten Korrelationen finden sich bei den Sprachregionen. In der Deutschschweiz kommt es ganz allgemein häufiger zu Reformen, wobei vor allem auch NPM öfter ein Thema ist. Gemeindefusionen sind in katholischen Kantonen und in der italienischsprachigen Schweiz verbreitet. Die Gemeindegrösse korreliert positiv mit der allgemeinen Reformfreudigkeit sowie mit NPM-Reformen. Umgekehrt trifft es allerdings nicht zu, dass sich die kleinen Gemeinden besonders häufig mit der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder mit Fusionen auseinandersetzen. Beschäftigungsstruktur und Urbanität deuten schliesslich darauf hin, dass in den ländlichen Gebieten Reformen seltener sind.

Die Variablen, welche etwas über die finanzielle Situation einer Gemeinde aussagen, korrelieren nicht oder nur schwach mit den Reformen, so dass die Mangelthese auf diesem Messniveau keine Bestätigung findet. Einzig bei der Einführung von Produktdefinitionen findet sich ein interpretationswürdiger Zusammenhang mit dem sinkenden realen Steuerertrag. Ebenfalls gegen die Krisenansätze spricht die Beziehung mit dem Leistungsgrenzenindex. Geben die Gemeinden besonders häufig an, dass sie an Leistungsgrenzen stossen, so kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie besonders reformfreudig sind.

Dass NPM-Reformen mit einem hohen Anteil an SP-Sitzen in der Exekutive korrelieren, dürfte damit zusammenhängen, dass die SP vor allem in grösseren Gemeinden aktiv ist. Mit den FDP-Anteilen bestehen praktisch dieselben Korrelationen, was darauf hindeutet, dass Reformen nicht primär ein Ergebnis parteipolitischer Kräfteverhältnisse in der Exekutive sind.

Auch die Antworten der Gemeindeschreiber auf die direkte Frage nach den Ursachen der Reformen legen die Vermutung nahe, dass sich mit "Krisenhypothesen" nicht alle Reformen erklären lassen. Die finanzielle Situation erhält aber in dieser Betrachtung einen etwas höheren Stellenwert als auf aggregiertem Niveau (Ladner et al. 2000: 156f.). An erster Stelle rangiert bei den Gemeindeschreibern aber mit grossem Vorsprung ein grundlegendes

ratungsfirma in Thun übertragen hat, nachdem sie unter anderem Mühe hatte, einen qualifizierten Nachfolger für ihren Gemeindeschreiber zu finden.

Tabelle 4: Reformen und Gemeindemerkmale*

	Re- form- index	Gehver- suche mit NPM unter- nommen	Einfüh- rung: Produk- tedefi- nition	Zusammen- arbeit mit anderen Ge- meinden in den letzten 5 Jahren zu- genommen	Konkrete Diskussion über einen Zusam- menschluss	Konkrete Fusionsplä- ne/-absichten
Kontextvariablen						
Deutsche Sprachregion	0,30	0,29	0,09	-0,02	-0,08	-0,23
Französische Sprachregion	-0,24	-0,25	-0,07	0,07	-0,03	0,01
Italienische Sprachregion	-0,12	-0,09	-0,04	-0,08	0,19	0,37
Anteil Katholiken 1990	-0,12	-0,11	-0,07	0,02	0,15	0,21
Einwohner per 31.12.1997	0,16	0,20	0,29	0,04	-0,01	-0,02
Urbanität	0,16	0,19	0,16	0,03	-0,01	0,03
Anteil Landwirtschaft 1990	-0,21	-0,19	-0,13	-0,04	0,00	-0,05
Anteil Wegpendler 1990	-0,04	-0,06	-0,05	0,03	0,04	0,08
Anteil Selbständigerwerbende 1990	-0,12	-0,14	-0,08	-0,04	0,05	0,08
Bevölkerungszunahme 1980-1990	-0,04	-0,06	-0,06	0,04	0,00	-0,02
Performancevariablen						
sinkender Steuerfuss, 1998 im Vergleich zu 1994	0,00	0,01	0,00	0,00	-0,01	0,01
sinkender realer Ertrag aus der Einkommens- und Vermögens- steuer, 1998 im Vergleich zu 1994	0,01	0,01	0,07	-0,04	0,04	0,07
negative Rechnungsabschlüsse in den letzten drei Jahren	0,04	0,02	0,00	0,00	-0,09	-0,08
zahlt in Finanzausgleich	0,10	0,07	0,08	-0,01	0,00	0,01
Leistungsgrenzen Index 1998	0,10	0,06	0,04	-0,01	0,05	0,13
Schwierigkeiten Kandidaten zu finden	0,07	0,04	0,00	0,02	0,02	0,02
Politische Variablen						
Anteil SP in der kommunalen Exekutive	0,20	0,19	0,16	0,04	0,00	0,03
Anteil FDP in der kommunalen Exekutive	0,06	0,13	0,07	0,02	0,01	0,08
Abnahme Polarisierung Parteien- system	-0,05	-0,02	0,04	0,08	0,05	0,08
n _{min} =	1357	1309	1305	1380	1375	1365
n _{max} =	2399	2333	2432	2445	2432	2412

Anmerkung: * Bei den Zusammenhangsmassen handelt es sich um Pearson Korrelationskoeffizienten, da alle Variablen intervallskaliert oder zumindest dichotom sind. Koeffizienten grösser als .04 sind bei einer derart grossen Stichprobe in der Regel auf dem 5 Prozent-Niveau signifikant. Zusammenhänge unter 0.15 können als schwach bezeichnet werden, und es wird auf eine Interpretation verzichtet.

Bedürfnis nach Veränderungen (48.8 Prozent der 1'363 Gemeinden, die Reformen durchgeführt haben), gefolgt von den beiden Leistungsindikatoren "finanzielle Notlage" (32.7 Prozent) und "Leistungsgrenzen" (31.3 Prozent) sowie den guten Erfahrungen anderer Gemeinden (29.6 Prozent). Dass rund

20 Prozent der Gemeinden, die Reformen durchgeführt haben, angeben, einer der Auslöser sei die fehlende Anzahl Personen, die sich für ein Amt zur Verfügung gestellt haben, deutet darauf hin, dass hier die Gemeinden effektiv an Leistungsgrenzen stossen.

Welches sind also die Gründe, die zu einem Anstieg der Reformtätigkeit in den 1990er Jahren geführt haben? Die naheliegende Vermutung, dass die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und die finanziellen Engpässe der öffentlichen Hand für die Intensivierung der Reformaktivitäten verantwortlich waren, lässt sich nicht ohne eine zusätzliche Präzisierung aufrecht erhalten. Krisensituationen führen nicht unmittelbar zu institutionellem Wandel. Eine wichtige Rolle spielen auch politische Unternehmer und "Zufälligkeiten". Häufig sind es die leistungsfähigeren Gemeinden, welche die Zeichen der Zeit rechtzeitig erkennen, und versuchen, sich mit Reformen gegen eine Verschlechterung ihrer Lage abzusichern. Die angespannte wirtschaftliche Situation in den 1990er Jahre hatte somit wohl eher einen indirekten Einfluss auf das Ergreifen konkreter Reformprojekte.

Schlussbemerkung

Vieles erweckt den Eindruck, dass in der Schweiz – mit einer gewissen Verspätung – dieselben Reformbestrebungen angelaufen sind wie in anderen Ländern. Die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen, die Auslagerung von Aufgaben, viele Elemente des New Public Managements und vor allem auch Gebietsreformen standen in zahlreichen anderen Ländern schon in den 1970er und 1980er Jahren zur Diskussion (vgl. für die skandinavischen Länder Albaek et al. 1996). Bei solchen Vergleichen darf jedoch nicht vergessen werden, dass sich die Ansprüche an die kommunale Ebene in den letzten Jahren gewandelt haben. Ging es früher in erster Linie darum, die lokale Ebene den Bedürfnissen eines zusehends interventionistisch agierenden (Zentral-)Staates anzupassen (Dente und Kjellberg 1988: 2), was in der Folge vor allem von den Verfechtern der freien Marktwirtschaft kritisiert wurde, so finden die Reformen heute unter veränderten Bedingungen statt. Der Dualismus zwischen Markt und Staat hat nicht mehr dieselbe zentrale Bedeutung. In vielen Bereichen werden die Vorteile marktwirtschaftlicher Lösungen anerkannt. Dennoch kann auf Planung und Umverteilung nicht verzichtet werden. Den Aspekten der politischen Integration und Partizipation sollte heute vor dem Hintergrund der abnehmenden Parteibindungen und dem Rückgang der Wahlbeteiligung ein noch höherer Stellenwert beigemessen werden.

Im Bereich der politischen Partizipation und der direktdemokratischen Einflussnahme lassen sich die Entwicklungen in der Schweiz nur sehr schwer mit denjenigen in anderen Ländern vergleichen. Die starke Verbrei-

tung der direkten Demokratie und des "power-sharing" hierzulande führen dazu, dass in diesem Bereich die Reformdiskussion auf einem anderen Niveau und unter anderen Rahmenbedingungen stattfindet. Nicht die Einführung, sondern die Anpassung an die gewandelten Anforderungen steht zur Diskussion.

Die im Rahmen der Gemeindeschreiber-Erhebung 1998 erfassten Daten zu den Reformprojekten geben nur einen groben Einblick in die Veränderungsprozesse auf lokaler Ebene und deren Hintergründe. Die eigentlichen Ursachen und Auslöser der einzelnen Reformen müssen nun auf der Basis von Fallstudien genauer untersucht werden. In mindestens zwei Bereichen gilt es zudem noch grosse Wissenslücken zu schliessen. Wenig systematisches Wissen ist zur Zeit über den Verlauf der Reformprojekte vorhanden. Insbesondere interessiert hier, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, dass ein Projekt erfolgreich durchgeführt werden kann. Und schliesslich gibt es kaum Studien, die sich mit dem Outcome von Reformen befassen. Führen die Reformen wirklich zu den von ihnen intendierten Veränderungen?

Bibliographie

- ALBAEK, Erik et al. (1996). *Nordic Local Government. Helsinki. The Association of Finnish Local Authorities.* Helsinki: ACTA.
- BEYME, Klaus von (1996). "Ansätze zur Reform des politischen Systems: die Institutionen auf dem Prüfstand", in Werner WEIDENFELD (Hrsg.). *Demokratie am Wendepunkt: die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts.* Berlin: Siedler Verlag, S. 158-176.
- DENTE, Bruno, and Francesco KJELLBERG (1988). *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies.* London: Sage.
- EICHENBERGER, Rainer (1996). "Eine 'fünfte' Freiheit für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch FOCJ", *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45(1): 110-130.
- GERMANN, Raimund E. (1999). "Die Kantone: Gleichheit und Disparität", in Ulrich KLÖTI et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik.* Zürich: NZZ, S. 387-420.
- GESER, Hans (1999). "Die Gemeinden in der Schweiz", in Ulrich Klöti et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik.* Zürich: NZZ, S. 421-468.
- IMBODEN, Max (1964). *Helvetisches Malaise.* Zürich: Evangelische Zeitbuchreihe.
- LADNER, Andreas, und Reto STEINER (1998). *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen: konzeptuelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung.* Universität Bern: Institut für Organisation und Personal. (Arbeitsbericht, 28)
- LADNER, Andreas et al. (2000). *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation.* Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- LANDFRIED, Christine (1996). "Chaostheorien: die neuen Sichtweisen von Kausalität, Komplexität und Stabilität", in Klaus von BEYME und Claus OFFE (Hrsg.). *Politische Theorien in der Ära der Transformation.* Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 253-266. (Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft, 26)

- LANE, Jan-Erik (1997). "Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?", in Jan-Erik LANE (ed.) *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London: Sage, pp. 1-18.
- LE GALÈS, Patrick (1998). "Régulation, gouvernance et territoire", in J. COMMAILLE, et B. JOBERT (éds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ, pp. 203-240.
- LINDER, Wolf (1999). *Schweizerische Demokratie Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- MAYNTZ, Renate (1996). "Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie", in Klaus von BEYME, und Claus OFFE (Hrsg.). *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 148-168. (Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft, 26)
- NASCHOLD, Frieder, OPPEN, Maria, und Alexander WEGENER (Hrsg.) (1997). *Innovative Kommunen Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart: Kohlhammer.
- OSBORNE, David E., and Ted GAEBLER (1994). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Menlo Park, CA: Addison Wesley.
- OSTROM, Elinor (1991). "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity", *American Political Science Review* 85: 237-243.
- RHODES, Roderick Arthur William (1996). "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies* 44(4): 652-667.
- REICHARD, Christoph (1997). "Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung", in Frieder NASCHOLD, Maria OPPEN und Alexander WEGENER (Hrsg.). *Innovative Kommunen Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 49-74.
- ROSE, Richard, and Phillip L. DAVIES (1994). *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*. New Haven, CT: Yale University Press.
- SCHEDLER, Kuno (1995) *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- SCHEDLER, Kuno, und Isabella PROELLER (2000). *New Public Management*. Bern: Haupt.
- SCHMIDT, Manfred G. (1996). "When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy?", *European Journal of Political Research* 30(2): 155-183.
- STEINER, Reto (2000a). "New Public Management in Swiss Municipalities", *International Public Management Journal* 3: 169-189.
- STEINER, Reto (2000b). "Benchmarking in den Gemeinden der Schweiz", in Reinbert SCHAUER (Hrsg.). *Interkommunale Leistungsvergleiche: wie stark sind unsere Gemeinden?* Linz: Johannes Kepler Universität, Institut für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, S. 45-77.
- STOKER, Gerry (1996). "Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy", in Desmond KING, and Gerry STOKER (eds.). *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan, pp. 1-27.
- THOM, Norbert, und Adrian RITZ (2000). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler.

- TSEBELIS, George (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- WAGSCHAL, Uwe (1999). "Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können", in Andreas BUSCH, und Thomas PLÜMPER (Hrsg.). *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 223-247.
- WOLLMANN, Hellmut (1998). "Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich", in Roland ROTH, und Hellmut WOLLMANN (Hrsg.). *Kommunalpolitik*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung. (Neuaufgabe)
-

Les réformes au niveau local en Suisse: stratégies, similarités et causes

Dans les années 1990 les municipalités suisses sont entrées dans une phase de mutation. Des éléments importants de leurs systèmes politiques ont été adaptés aux circonstances changeantes. La nouvelle gestion publique, une coopération plus intensifiée entre les communes et la fusion des communes ont été mises sur l'agenda politique. Cet article non seulement donne un aperçu d'actuels projets de réforme mais analyse aussi leurs stratégies, leurs points communs et leurs éléments déclencheurs. La majorité des réformes ne trouve ses origines que de manière indirecte dans la détérioration de la situation économique. C'est la réorganisation de la répartition des prestations du secteur public qui est le centre d'intérêt. La possibilité de gouverner de manière politique obtient un rôle important. Mais ici les discussions sur les réformes sont déficitaires.

Municipal Reforms in Switzerland: Strategies, Similarities, and Causes

In the 1990s Swiss municipalities entered a period of transformation. Since then, core elements of their political systems have been adapted to the changing environment. New Public Management, an increased cooperation between municipalities and the amalgamation of municipalities has been set on the political agenda. This paper not only gives a synopsis of the ongoing reform processes but also looks at the strategies behind them, at the similarities between them and at their causes. Most of the reforms are only indirectly related to a deterioration of the economic situation. It is the reorganization of the responsibilities to fulfil the different public services which is in the center of interest. The

possibility to steer politically plays a particularly important role. Nonetheless, the reform discussions within this area still encounter deficits.

*Andreas LADNER, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern,
Lerchenweg 36, CH-3000 Bern 9; E-Mail: andreas.ladner@ipw.unibe.ch.*

Paper submitted on 13 November 2000; accepted for publication on 30 May 2001.