




Julien Fiechter



Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz

Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich

Cahier de l'IDHEAP 251/2010

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Gegenstand der vorliegenden Studie sind die politischen Gemeinden der Schweiz und ihre Autonomie. Seit jeher sind die Gemeinden unbestrittene Strukturelemente der Kantone und die Gemeindeautonomie ist als politischer Wert hoch besetzt. Trotzdem bleibt in der Praxis häufig unklar, was die Gemeindeautonomie genau beinhaltet und wie man sie erfassen kann. Bisherige Studien zur lokalen Autonomie in der Schweiz sind fast ausschliesslich staatsrechtlicher Natur. In der vorliegenden Untersuchung wird der Autonomiebegriff aber breiter gefasst. Auf der Grundlage von normativen und empirisch-analytischen Ansätzen zur lokalen Autonomie wird eine Untersuchungsanlage vorgeschlagen, welche nebst der rechtlichen auch die politische, ökonomische und soziale Autonomie der Gemeinden beinhaltet. Anschliessend werden die Resultate einer Erhebung dieser unterschiedlichen Formen der lokalen Autonomie für die Schweizer Gemeinden präsentiert. Die Studie zeigt, dass die verschiedenen Formen der Gemeindeautonomie je nach Kantonszugehörigkeit und Gemeindegrösse anders ausgeprägt sind.

«local autonomy means many different things to different people.» (G. Clark)

Les communes politiques suisses et leur autonomie font l'objet de l'étude présente. Les communes sont des éléments incontestés de la structure territoriale, politique et administrative des cantons. Bien que le terme d'autonomie communale soit de grande importance dans tous discours concernant les relations entre les cantons et leurs communes, aucun consensus n'existe sur la définition et le contenu exact de cette autonomie. A ce jour, la majorité des études sur l'autonomie locale en Suisse sont de nature juridique. L'étude présente ne se restreint pas aux seuls aspects légaux de l'autonomie mais elle inclut aussi l'autonomie d'un point de vue politique, économique et social. Dans la première partie, un modèle de recherche s'appuyant sur des théories normatives et empiriques de l'autonomie locale est proposé. En deuxième partie de l'étude, l'autonomie des communes suisses est déterminée à l'aide du modèle en question. Les résultats de l'enquête démontrent que les différentes formes de l'autonomie communale – soit l'autonomie juridique, politique, économique et sociale – varient fortement selon l'appartenance cantonale et la taille des communes.

Julien Fiechter

Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz

**Eine Studie zur normativen Bedeutung und
empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie
und ihrer Ausprägung im kantonalen und loka-
len Vergleich**

Cahier de l'IDHEAP 251/2010

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

© 2010 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-27-4



Institut de hautes études en administration publique

Swiss Graduate School of Public Administration

Institut universitaire autonome

Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne

T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09

idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

INHALTSVERZEICHNIS

Tabellenverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis.....	IV
1 Einleitung.....	5
2 Die Gemeinden im politischen System der Schweiz	11
2.1 Der Gemeindebegriff.....	11
2.2 Politische Gemeinden und andere Gemeindearten.....	12
2.3 Rechtliche Stellung der politischen Gemeinden.....	14
2.4 Grundprinzipien der Kompetenz- und Aufgabenverteilung	15
2.4.1 Subsidiaritätsprinzip	15
2.4.2 Aufgaben der Gemeinden.....	16
2.5 Struktur der politischen Gemeinden.....	19
2.5.1 Anzahl der politischen Gemeinden.....	20
2.5.2 Grösse der politischen Gemeinden	22
3 Theorie und Hypothesen zur lokalen Autonomie	25
3.1 Begriffliches.....	25
3.2 Lokale Autonomie, Demokratie und Effizienz.....	28
3.2.1 Lokale Autonomie und lokale Demokratie	30
3.2.2 Lokale Autonomie und Effizienz.....	31
3.3 Empirisch-analytische Konzepte zur Messung der lokalen Autonomie.....	35
3.4 Bestimmung der Gemeindeautonomie in der Schweiz	45
3.5 Hypothesen zur Gemeindeautonomie in der Schweiz.....	48
4 Methode, Operationalisierung und Datengrundlage	52
4.1 Methodisches Vorgehen.....	52

4.2	Operationalisierung und Datengrundlage	53
5	Empirische Befunde zur Autonomie der Schweizer Gemeinden....	61
5.1	Determinanten der Gemeindeautonomie in der Schweiz	61
5.1.1	Rechtliche Autonomie der Gemeinden	61
5.1.2	Politische Autonomie der Gemeinden.....	67
5.1.3	Ökonomische Autonomie der Gemeinden.....	78
5.1.4	Soziale Autonomie der Gemeinden.....	87
5.1.5	Zusammenfassung der Determinanten der lokalen Autonomie.....	89
5.2	Selbsteinschätzung der Autonomie durch die Gemeinden.....	92
5.3	Objektive und subjektive Gemeindeautonomie	97
6	Zusammenfassung und Fazit.....	101
	Literaturverzeichnis	105
	Anhangsverzeichnis	111

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1 :	Gemeindeausgaben nach Aufgabenbereich	18
Tabelle 2 :	Gemeindebestand in den Kantonen und Veränderung zwischen 1980 und 2005	22
Tabelle 3 :	Grössenstruktur und Einwohneranteil der Schweizer Gemeinden	23
Tabelle 4 :	Gemeindegrösse nach Kanton	24
Tabelle 5 :	Variablen, Operationalisierung und Datenquellen im Überblick	58
Tabelle 6 :	Rechtliche Autonomie: Index zur Bestandes- und Autonomiegarantie der Gemeinden	63
Tabelle 7 :	Rechtliche Autonomie: Index der Organisationsfreiheit der Gemeinden	65
Tabelle 8 :	Korrelationstabelle: kantonale Kontextvariablen und rechtliche Autonomie der Gemeinden	67
Tabelle 9 :	Dezentralisierung der Ausgaben nach Aufgabenbereich (2005)	70
Tabelle 10 :	Anzahl Aufgabenbereiche der Gemeinden nach Kanton (2005)	72
Tabelle 11 :	Dezentralisierung der Verwaltung: Gemeinde- und Kantonsangestellte im Vergleich (nach Kanton; 2005) ...	74
Tabelle 12 :	Referendums- und Initiativrecht der Gemeinden auf kantonaler Ebene	76
Tabelle 13 :	Korrelationstabelle: kantonale Kontextvariablen und De- terminanten der politischen Autonomie der Gemeinden .	78
Tabelle 14 :	Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der Jahre 2002- 2004 nach Gemeindegrösse	80
Tabelle 15 :	Stellung in kantonalen Finanzausgleich nach Gemeindegrösse (2005)	81
Tabelle 16 :	Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der Jahre 2002- 2004 und Stellung der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich nach Kanton (2005)	83

Tabelle 17 : Interkommunale Zusammenarbeit nach Gemeindegrösse (2005).....	86
Tabelle 18 : Korrelationstabelle: Gemeindegrösse und Determinanten der ökonomischen Autonomie der Gemeinden.....	87
Tabelle 19 : Synoptische Tabelle der Indikatoren der rechtlichen und politischen Autonomie der Gemeinden	89
Tabelle 20 : Synoptische Tabelle der Indikatoren der ökonomischen und sozialen Autonomie der Gemeinden.....	90
Tabelle 21 : Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie (2005).....	92
Tabelle 22 : Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Kanton und Gemeindegrösse (2005).....	95
Tabelle 23 : Korrelationstabelle: kantonale Kontextvariablen und Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Kanton (2005)	96
Tabelle 24 : Interkorrelationen zwischen den Indikatoren der lokalen Autonomie und der Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie	99

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl Gemeinden in der Schweiz zwischen 1850 und 2010	21
Abbildung 2: Determinanten der Gemeindeautonomie	46
Abbildung 3: Dezentralisierung der Ausgaben nach Kanton (2005).....	69
Abbildung 4: Leistungsgrenzen nach Gemeindegrösse (2005).....	84
Abbildung 5: Einfluss von ausgewählten Akteuren auf die Lokalpolitik nach Gemeindegrösse (2005)	88
Abbildung 6: Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Gemeindegrösse (2005).....	93

1 EINLEITUNG

Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind die politischen Gemeinden der Schweiz und ihre Autonomie. Im dreistufigen Föderalismus der Schweiz bilden die Gemeinden die unterste Ebene. Seit jeher sind sie unbestrittene Strukturelemente der Kantone und die Gemeindeautonomie ist als politischer Wert hoch besetzt (Linder 1999: 156). Zudem wird der Gemeindeebene durch die Bevölkerung eine grosse Bedeutung beigemessen. So ist rund die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz der Ansicht, dass die Gemeinde diejenige politische Ebene mit dem grössten Einfluss auf das tägliche Leben ist (Ladner und Bühlmann 2007: 52).

In der jüngeren Vergangenheit haben Entwicklungen stattgefunden, welche die lokale Autonomie sowohl positiv als auch negativ beeinflussen. So haben der Begriff und das Prinzip der Subsidiarität eine eigentliche „Renaissance“ erlebt (Ladner et al. 2000: 37) und den Anspruch auf lokale Autonomie dadurch gestärkt. Auf internationaler Ebene kommt das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck, welche durch die Schweiz ratifiziert und in Kraft gesetzt wurde (per 1. Juni 2005). Auch in der neuen Bundesverfassung (Art. 50 BV¹) und in gewissen kantonalen Verfassungen sind das Subsidiaritätsprinzip und die Gemeindeautonomie heutzutage normiert.²

Die rechtliche Stärkung der lokalen Autonomie wird jedoch durch andere Entwicklungen herausgefordert. Allgemein erscheint es aufgrund der zunehmenden ökonomischen, sozialen und politischen Interdependenzen in unserer Gesellschaft als unwahrscheinlich, dass ausgerechnet die lokale Ebene zur autonomen Selbstverwaltung befähigt sein soll (Goldsmith 1995: 229). So haben die Globalisierung der Wirtschaft und die Mobilität der Bevölkerung dazu geführt, dass die Gemeinde mehr den je Teil eines vernetzten Systems ist und nicht eine in sich abgeschlossene

¹ Art. 50 Abs. 1 BV: „Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.“

² So etwa in den Kantonen ZH, BE, LU, SO, BS, BL, AR und AG.

Welt darstellt. Auch steht dem rechtlichen Bekenntnis zur lokalen Autonomie auf der politischen Ebene eher eine Tendenz zur Zentralisierung von strategischen Kompetenzen - bei gleichzeitiger Übertragung der Ausführung an die Gemeinden - gegenüber. Als blosses Vollzugsorgan von zentralen (kantonalen) Entscheidungen wird die Gemeinde zur dezentralen Verwaltungseinheit ohne autonomen Entscheidungsspielraum degradiert (Pratchett 2004: 369; Ladner et al 2000: 43). Der Umstand, dass bezüglich öffentlicher Aufgaben Rechtsetzung, Finanzierung und Vollzug nicht auf ein und derselben politischen Ebene verortet sind, ist Ausdruck des kooperativen Föderalismus wie ihn die Schweiz kennt (Linder 1999: 159f).

Die Gemeindeautonomie gerät aber nicht nur im Verhältnis zum Kanton unter Druck. Auch ökonomische und strukturelle Probleme der Gemeinden sind dafür verantwortlich, dass ihr Handlungsspielraum eingeschränkt wird. Zum einen sind die bestehenden Aufgaben der Gemeinden komplexer und umfangreicher geworden, wodurch gewisse Gemeinden nicht mehr über den nötigen Verwaltungsapparat und die finanziellen Mittel zur selbstständigen Aufgabenerfüllung verfügen. Zum anderen stehen die Gemeinden durch den Standortwettbewerb in einer Konkurrenzsituation zueinander. Dadurch geraten sie in ein Spannungsfeld, in dem sie bei möglichst tiefen Steuern möglichst umfangreiche öffentliche Dienstleistungen anbieten müssen (vgl. de Spindler 1998). Der steigende Problemdruck hat zu verschiedenartigen Gemeindeformen geführt, welche alle einen potentiellen Einfluss auf die Autonomie der Gemeinden haben. Die Reformen reichen von der Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden über die Einführung von Instrumenten des New Public Management³ in grösseren Gemeinden bis hin zur Intensivierung der Interkommunalen Zusammenarbeit und zu Gemeindefusionen (Steiner 2006: 12f).

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die Gemeindeautonomie äusserst facettenreich ist und vielen Einflüssen unterliegt (Geser 1997). Dies führt unter anderem dazu, dass Gemeindeautonomie zwar häufig eingefordert und rhetorisch verteidigt wird, in der Praxis aber häufig unklar

³ In der Schweiz auch als wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) bekannt (vgl. Proeller und Schedler 2006: 5).

ist, was alles darunter verstanden wird (Ladner et al. 2000: 47f). Clark formuliert diesen Umstand treffend (1984: 205): „local autonomy means many different things to different people.“

Ein erstes Ziel dieser Arbeit besteht deshalb darin, auf den Inhalt und die normative Bedeutung der Gemeindeautonomie einzugehen. Es soll ein Modell zur Bestimmung der lokalen Autonomie gefunden werden, welches einerseits der Komplexität des Begriffes Rechnung trägt, andererseits aber eine vergleichende Untersuchung auf quantitativer Basis zulässt. Das zweite Hauptziel dieser Arbeit besteht denn auch darin, die Schweizer Gemeinden bezüglich ihrer Autonomie untereinander zu vergleichen und zu überprüfen, ob bestimmte Gemeinden mehr oder weniger Autonomie als andere Gemeinden aufweisen. Dazu werden, aufbauend auf den Resultaten bisheriger Untersuchungen zu den verschiedenen Aspekten der lokalen Autonomie in der Schweiz, erwartete Zusammenhänge formuliert. Entsprechend lautet die übergeordnete Fragestellung der vorliegenden Untersuchung: Was beinhaltet die lokale Autonomie und wie unterscheiden sich die Schweizer Gemeinden diesbezüglich voneinander? Als Teilziel dieser Arbeit soll einleitend ein Überblick über die Struktur der Gemeinden und ihre Stellung und Rolle im schweizerischen Föderalismus geschaffen werden.

Die Untersuchung der Gemeindeautonomie ist auf die politischen Gemeinden beschränkt. Nebst arbeitsökonomischen sprechen weitere Argumente für diese Einschränkung. So umfassen die politischen Gemeinden alle auf dem Gemeindegebiet niedergelassenen Personen⁴, sie verfügen über den grössten Wirkungskreis und die meisten Kompetenzen aller Gemeindearten und sie sind als einzige Gemeindeform in allen Kantonen vorzufinden (Meylan et al. 1972: 32). Die politischen Gemeinden sind demnach die mit Abstand wichtigste Gemeindeform (Ladner 1991: 24). Es muss zudem darauf hingewiesen werden, dass Gemeindeautonomie in der vorliegenden Arbeit vor allem als die Autonomie der lokalen Behörden verstanden wird. Diese sind die Vertreter der politischen Gemeinde als unterste Organisationseinheit der staatli-

⁴ Daher werden die politischen Gemeinden in einigen Kantonen (BE, LU, UR, OW, ZG, SO, BL, BS, SH, AR, AG, VS) auch „Einwohnergemeinde“ genannt. Im Kanton Glarus heissen sie „Ortsgemeinde“ und in Appenzell Innerrhoden „Bezirk“ (Segesser und Stampfli 1996: 126)

chen Verwaltungsstruktur (Germann 1998: 67). Weiter wird davon ausgegangen, dass entsprechend dem bundesstaatlichen Aufbau der Schweiz, kein direktes Verhältnis zwischen den Gemeinden und dem Bund besteht, sondern nur zwischen den Gemeinden und dem Kanton dem sie angehören (vgl. Spindler 1998:82).

Über die verschiedenen Gemeindearten und die politische Gemeinde im speziellen gibt Ladner (1991) Auskunft. Literatur, welche sich mit der Gemeindeautonomie in der Schweiz befasst, ist eher spärlich vorhanden und hauptsächlich staatsrechtlich-juristischer Natur. Für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind etwa die immer noch häufig zitierten Arbeiten von Giacometti (1952) und Jagmetti (1972). Beide befassen sich mit der rechtlichen Stellung der Gemeinden im föderalistischen System der Schweiz. Ersterer teilt die Kantone zudem aufgrund der (rechtlichen) Autonomie ihrer Gemeinden in Gruppen ein. Auch bei Schaffhauser (1978) und Martenet (1999) finden sich Ansätze für eine solche Einteilung. Einen guten Überblick zu rechtlichen Aspekten der Gemeindeautonomie liefert auch Kennel (1989). Grodecki (2007) stellt einen kantonalen Vergleich der Gemeindekompetenzen an. Eine ältere vergleichende politikwissenschaftliche Studie zur Gemeindeautonomie in der Schweiz stammt von Meylan et al. (1972). Für ihren Vergleich stützen sich die Autoren auf eine selbst erstellte Gemeindetypologie und auf finanzielle Indikatoren ab. Eine ganze Reihe von Forschungspublikationen ausgelöst haben die seit 1988 in regelmässigen Abständen stattfindenden gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragungen (vgl. Kapitel 4.2). Im Rahmen dieser Publikationen wird jeweils auch das Thema der Gemeindeautonomie berücksichtigt, so etwa bei Geser et al. (1996), Geser (1997) oder Ladner et al. (2000). Der Daten dieser Umfragen bedienen sich auch Steiner (2002), Geser (2004) oder Horber-Papazian (2006).

Die Daten der jüngsten Gemeindebefragung (2005) finden auch in dieser Untersuchung Anwendung. Allerdings soll in dieser Arbeit die vergleichende Analyse der Gemeindeautonomie auch aufgrund eines theoretisch fundierten Modells stattfinden. Dafür sind vor allem die Theorien der lokalen Autonomie von Clark (1984) sowie von Gurr und King (1987) von Bedeutung. Wichtige Hinweise zu Inhalt und Tragweite der

lokalen Autonomie liefern auch die Arbeiten von Goldsmith (1990, 1995), King und Pierre (1990), Pierre (1990), Page (1991), Fleurke und Willemse (2004) sowie Pratchett (2004).

Methodisch handelt es sich bei der vorliegenden Untersuchung hauptsächlich um einen quantitativen Beschrieb und Vergleich der Autonomie der Schweizer Gemeinden. Anhand einfacher statistischer Methoden werden die für die Bestimmung der Gemeindeautonomie ermittelten Indikatoren zunächst vorgestellt. Anschliessend werden bivariate Analysemethoden eingesetzt, um die postulierten Zusammenhänge zu überprüfen. Als Datengrundlage dienen sowohl Individual- als auch Aggregatdaten zu den Schweizer Gemeinden. Dort wo Aggregatdaten vorliegen, sind die Gemeinden jeweils nach Kantonen gruppiert. Bezüglich dieser Indikatoren können demnach nur Aussagen zu den kantonalen Unterschieden in der Gemeindeautonomie gemacht werden. Die Aggregatdaten stammen aus verschiedenen Quellen. Die (Individual-) Daten auf Gemeindeebene stammen von der gesamtschweizerischen Gemeindegemeinschaftsbefragung, welche 2005 am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern durchgeführt wurde. Bei den Aggregatdaten werden deshalb (mit wenigen Ausnahmen) auch die Werte für das Jahr 2005 benutzt.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden in einem einführenden Kapitel die politischen Gemeinden als Untersuchungsobjekt vorgestellt, wobei es hauptsächlich um ihre Stellung im föderalistischen System der Schweiz und um ihre Anzahl und Gröszenstruktur geht. Im Theorieteil wird zunächst versucht, den Begriff der Gemeindeautonomie zu definieren. Anschliessend werden normative Argumente zur Gemeindeautonomie vorgetragen. Danach folgt die Vorstellung von empirisch-analytischen Konzepten zur Erfassung der lokalen Autonomie. Daraus wird dann ein Modell zur Bestimmung der Autonomie der Schweizer Gemeinden gewonnen. Hypothesen werden aus bisherigen Studien und Erkenntnissen zur Autonomie der Gemeinden abgeleitet. In einem weiteren Kapitel werden danach Methode, Operationalisierung und Datengrundlage genauer beschrieben. Darauf folgt die Präsentation der empirischen Befunde. In diesem Kapitel werden zudem die Resultate einer Selbsteinschätzung der Autonomie durch die Gemeinden thema-

tisiert und den empirischen Befunden gegenübergestellt. In einem Schlusskapitel werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und interpretiert.

2 DIE GEMEINDEN IM POLITISCHEN SYSTEM DER SCHWEIZ

In diesem einführenden Kapitel wird zunächst der Gemeindebegriff geklärt und auf die verschiedenen Gemeindearten, welche man in der Schweiz vorfindet, eingegangen. Danach werden die rechtliche Stellung der politischen Gemeinden sowie die Grundprinzipien der Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden behandelt. Anzahl und Grösse der politischen Gemeinden sind Gegenstand des abschliessenden Unterkapitels.

2.1 DER GEMEINDEBEGRIFF

Mit den Gemeinden befassen sich verschiedene Wissenschaftsrichtungen. Dementsprechend gibt es verschiedene Konzepte darüber, was eine Gemeinde ausmacht und wie der Begriff zu definieren ist. Nach Klönne (1972: 249) können drei Varianten zur Bestimmung des Begriffs „Gemeinde“ unterschieden werden (vgl. auch Ladner 1991:7f):

- Die staatsrechtlich-kommunalwissenschaftliche Definition legt den Gemeindebegriff so aus, wie er sich aus dem Verfassungsrecht und der gegebenen Verwaltungsstruktur ergibt.
- Die politisch-wissenschaftliche Definition fasst Gemeinden als jene personellen und räumlichen Einheiten auf, welche die unterste Ebene der politischen Willensbildung darstellen.
- Die soziologische Definition anerkennt räumliche Grenzen der Gemeinden. Diese werden aber nicht durch Grenzsteine, sondern durch das Bewusstsein und die Handlungen der Bürger definiert.

Für die vorliegende Untersuchung stehen die politisch-wissenschaftliche und die staatsrechtliche Definition der Gemeinde im Vordergrund. Häfelin und Müller (2002: 284) definieren die Schweizer Gemeinden aus staatsrechtlicher Perspektive wie folgt:

„Gemeinden sind die vom öffentlichen Recht der Kantone eingesetzten öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf territorialer Grundlage, die zur Besorgung von lokalen öffentlichen Aufgaben mit weit gehender Autonomie ausgestattet sind.“

Eine eher politikwissenschaftliche Definition, welche für die vorliegende Arbeit ebenfalls von Bedeutung ist, stammt von Germann (1998: 67):

„Die Gemeinden sind die Basiseinheiten der territorialen Dezentralisierung. *Im eigenen Wirkungskreis* verrichten sie Aufgaben aus eigener Initiative, und im *übertragenen Wirkungskreis* nehmen sie Funktionen wahr, die ihnen der Kanton oder der Bund delegiert hat.“

Die Theorie des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises, die Germann anspricht ist umstritten (vgl. Kapitel 2.4.2). Dennoch bringt Germanns Definition eine wesentliche Eigenschaft der Gemeinden zum Vorschein, nämlich dass sie die unterste Organisationseinheit der staatlichen Verwaltungsstruktur darstellen und in dieser Rolle regelmässig mit den Kantonen und - zumindest punktuell - mit dem Bund interagieren.

2.2 POLITISCHE GEMEINDEN UND ANDERE GEMEINDEARTEN

Die meisten Gemeindegründungen gehen noch auf die Zeit vor den Kantonsgründungen zurück (Horber-Papazian 2006: 54). Demnach sind die Gemeinden keine durch übergeordnete staatliche Organisationseinheiten geschaffene Verwaltungsstrukturen. Sie sind deshalb nicht per se dafür geschaffen, um sich nahtlos in den hierarchischen Staatsaufbau einzufügen (Geser 2004: 350)

Als öffentliche Körperschaften überziehen die Gemeinden seit dem Mittelalter das Gebiet der Schweiz. Entwickelt haben sich die Gemeinden aus den Dorfgenossenschaften des Mittelalters, die zum Zweck der Bewältigung von alltäglichen (land-) wirtschaftlichen Tätigkeiten entstanden. In der Folge konnten sich die Gemeinden mittels politischer und finanzieller Mittel von den Stadt- und Landesherren lösen. Der Autonomiegewinn äusserte sich darin, dass die Bevölkerung ihre regierenden Organe selbst wählte. Diese anfänglich breite Demokratisierung wurde mit der Zeit aber mehr und mehr rückgängig gemacht, indem immer weniger Bürger ein politisches Mitbestimmungsrecht hatten (vgl. de

Spindler 1998: 73). Diese Entwicklung wurde erst durch die Besetzung durch Frankreich im Jahre 1798 und die daraus resultierende Schaffung der Helvetischen Republik gestoppt. Im Gemeindegesetz von 1799 wurden die politischen Vorrechte der Bürger aufgehoben und stattdessen das Einwohnerprinzip eingeführt. Dieses Prinzip wurde durch die Bundesverfassung von 1848 gestärkt und die Totalrevision von 1874 schaffte endgültig alle politischen Vorrechte auf Gemeindeebene ab (Meylan et al. 1972: 21). Die Frauen mussten sich aber noch bis zur zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gedulden, um dieselben politischen Rechte zu erlangen wie die Männer. Ebenso besitzen die steuerzahlenden Ausländerinnen und Ausländer ausser in den Kantonen Neuenburg, Jura, Waadt, Freiburg und Genf kein Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene.

Heute ist die politische Gemeinde (Einwohnergemeinde) die mit Abstand wichtigste Gemeindeform und die einzige, welche in allen Kantonen vorzufinden ist (vgl. auch Kapitel 2.5). Sie setzt sich zusammen aus allen natürlichen Personen, welche auf dem betreffenden Gebiet ihren dauerhaften Wohnsitz haben - unabhängig davon, ob sie stimmberechtigt sind oder nicht. Das Territorium ist somit ein Wesensmerkmal der politischen Gemeinde (Steiner 2002: 32f).

Während die Kantone Genf, Neuenburg, Waadt und auch Appenzell-Ausserrhoden ein Einheitssystem praktizieren, welches nur die politische Gemeinde zulässt, existieren in den übrigen Kantonen weitere öffentlich-rechtliche Gemeindeformen, welche spezifische Aufgaben wahrnehmen (Häfelin und Müller 2002: 286). Diese Gemeindeformen sind nicht Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit, sie sollen aber kurz aufgezählt werden. So bestehen rund 2'600 Kirchgemeinden unterschiedlicher Konfessionen sowie gegen 1'500 Bürgergemeinden (auch Bürgergemeinde, Ortsbürgergemeinde oder Tagwen genannt), welchen nur die Ortsbürger angehören. In den Kantonen Zürich, Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau gibt es insgesamt rund 1'200 Schulgemeinden. Daneben existieren schweizweit rund 400 weitere Spezialgemeinden (Fraktionen, Korporationen und Fürsorgegemeinden).⁵

⁵ *Quelle: LADNER, Andreas. In: Historisches Lexikon der Schweiz.*

2.3 RECHTLICHE STELLUNG DER POLITISCHEN GEMEINDEN

Der schweizerische Bundesstaat ist zweistufig aufgebaut. Er setzt sich aus Bund und Kantonen als souveräne Zentren der politischen Entscheidung zusammen. Die politischen Gemeinden sind hingegen Institutionen, die sich vom jeweiligen kantonalen Recht ableiten (Thürer 1986: 195ff). Auf Bundesebene wird ihre Existenz nicht ausdrücklich garantiert, die neue Bundesverfassung sieht in Artikel 50 aber Gemeinden vor (Häfelin und Müller 2002: 284). Im Gegensatz zu Bund und Kantonen sind die Gemeinden also nicht souveräne, sondern den Kantonen untergeordnete Gebietskörperschaften. Aus rechtlicher Perspektive leitet sich die Autonomie der Gemeinden demnach aus der souveränen kantonalen Rechtsordnung ab. Sie kann also durch den kantonalen Gesetzgeber eingeschränkt oder ausgeweitet werden.

Entsprechend ihrer Stellung haben die Kantone ihr Gemeindewesen je in eigener Form ausgestaltet. Diese Gemeinderegimes haben ihre rechtlichen Grundlagen hauptsächlich in den kantonalen Verfassungen und in kantonalen Gemeindegesetzen. Für die Verwurzelung der Gemeinden im kantonalen Recht und in der kantonalen Politik spricht die Tatsache, dass in der Schweiz nie der Ruf nach einer Vereinheitlichung des Gemeinderechts durch den Bund laut wurde (Thürer 1986: 204).

Der Bestand der Gemeinden ist nicht unantastbar. Das Bundesgericht kommt in einem Urteil diesbezüglich zum Schluss, dass die Bundesverfassung den Bestand der Gemeinden nicht garantiert,

„auch wenn diese deren Existenz stillschweigend voraussetzt. Es bleibt somit grundsätzlich den Kantonen überlassen, ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen und welche Aufgaben mit welchen Strukturen sie diesen übertragen wollen. Das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht kann demnach darüber bestimmen, ob Gemeinden erhalten oder geschaffen werden (...).“ (BGE 1P.235/5.11.1997).

Für die einzelne Gemeinde bedeutet dies, dass sie je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts, auch gegen ihren Willen zu einem Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde gezwungen werden kann. In welchen Kantonen Zwangsfusionen vorgesehen sind, ist Teil der vorliegenden Untersuchung (vgl. Kapitel 5.1.1). Ob es den Kan-

tonen grundsätzlich erlaubt ist, das Gemeindewesen als Ganzes aufzuheben, ist umstritten. In der Praxis ist eine solche Massnahme jedoch ohnehin kaum denkbar (Kennel 1989: 24).

2.4 GRUNDPRINZIPIEN DER KOMPETENZ- UND AUFGABENVERTEILUNG

Anlässlich einer 1997 durchgeführten Umfrage gaben 22 der 26 Schweizer Kantone an, eine Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden durchgeführt, geplant oder zumindest diskutiert zu haben (Ladner und Steiner 1998: 24ff). Geht es um die Zuordnung von Aufgaben auf die verschiedenen Staatsebenen ist häufig vom Subsidiaritätsprinzip die Rede. Grundsätzlich verlangt das Subsidiaritätsprinzip, dass eine Aufgabe auf der tiefsten staatlichen Ebene angesiedelt werden soll, welche noch in der Lage ist, diese Aufgabe zu erfüllen⁶. In der Praxis wird das Subsidiaritätsprinzip aber selten konsequent umgesetzt (vgl. Steiner 2002: 42).

2.4.1 SUBSIDIARITÄTSPRINZIP

Lange Zeit war die Verteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden eher von historischen Entwicklungen und politischen Kräfteverhältnissen abhängig und nicht von der Orientierung am Subsidiaritätsprinzip (Ladner et al. 2000: 37). Die Feststellung der suboptimalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und zwischen Kantonen und Gemeinden hat dem Subsidiaritätsprinzip allerdings wieder Auftrieb verliehen. Auf Bundesebene wurde die NFA⁷ initiiert, welche unter anderem auch eine Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beinhaltet. Zudem wurde in der Bundesverfassung das Subsidiaritätsprinzip, wenn auch „in etwas schwammiger Form“ (Linder 2007: 8), aufgenommen.⁸ Auch hat die Schweiz die Europäische

⁶ Das Subsidiaritätsprinzip hat auch ein horizontale Komponente. In dieser Dimension verlangt es, dass der Staat nur Aufgaben übernimmt, welche nicht ebenso gut durch Private erfüllt werden können.

⁷ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

⁸ So lautet die Überschrift von Artikel 43a BV: „Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben“. Art. 43a Abs. 1 BV lautet: „Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.“

Charta der kommunalen Selbstverwaltung, welche die Subsidiarität auf europäischer Ebene stärken soll, ratifiziert. Die Bestimmungen der Charta sind per 1. Juni 2005 in Kraft getreten.

Die Einleitung zu diesem Unterkapitel weist bereits darauf hin, dass die meisten Kantone in neuerer Zeit ihre Aufgabenteilung mit den Gemeinden überprüft und eine Neuordnung zumindest diskutiert haben. Das Prinzip der Subsidiarität ist in den meisten kantonalen Verfassungen verankert. So steht in der Kantonsverfassung von Appenzell-Ausserrhoden, der Kanton solle nur Aufgaben erfüllen, „die nicht ebenso gut von den Gemeinden oder von Privaten wahrgenommen werden können“ (Art. 27 Abs. 3 KV). Allgemein stärkt die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in Verfassungen und Gesetzesschriften den Anspruch von lokalen Gebietskörperschaften nach Autonomie (Fleurke und Willemse 2004: 524).

Die Gemeinden eines Kantons können sich in ihrer Einwohnerzahl zum Teil beträchtlich voneinander unterscheiden (vgl. Kapitel 2.5.2). Das bedeutet, dass sich nicht jede Gemeinde mit denselben Problemen konfrontiert sieht. So hat eine kleine Gemeinde selten Verkehrsprobleme, während Städte häufig damit zu kämpfen haben. Andererseits kann eine kleine Gemeinde kein Theater finanzieren, wozu eine Stadt aber in der Lage sein müsste. Das Subsidiaritätsprinzip, als Grundlage der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, sollte deshalb auch innerhalb eines Kantons flexibel angewendet werden und auf die Unterschiede zwischen den Gemeinden Rücksicht nehmen (Fleiner-Gerster 1992: 7).

2.4.2 AUFGABEN DER GEMEINDEN

Die Aufgaben der Gemeinden können danach unterschieden werden, ob sie den Gemeinden durch den Kanton (oder den Bund) zugewiesen wurden (übertragene Aufgaben) oder ob die Gemeinden diese freiwillig und eigenverantwortlich erfüllen (selbst gewählte Aufgaben; vgl. Friedrich 1999: 457). Diese Unterscheidung geht zurück auf die staatsrechtliche These von den beiden Wirkungskreisen. Dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinde sind die Aufgaben zugeordnet, welche sie selbst wählt. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind obligatorische

Gemeindeaufgaben, welche ihnen meist durch den Kanton zugewiesen werden (Jagmetti 1972: 318f). Nach alter Bundesgerichtspraxis wurde den Gemeinden nur in ihrem eigenen Wirkungskreis Autonomie zugesprochen (Friedrich 1999: 458). Heutzutage findet das Modell der beiden Wirkungskreise kaum mehr Anwendung. Grund dafür sind nicht zuletzt Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den beiden Kreisen. So können Aufgaben, in denen die Gemeinden bloss Vollzugsorgan sind, problemlos zu den übertragenen Aufgaben gezählt werden. Jedoch werden die Gemeinden teilweise auch nur verpflichtet eine Aufgaben zu erfüllen, ohne dass ihnen bezüglich der Erfüllungsart Vorschriften gemacht werden. Diese Aufgaben werden ebenfalls dem übertragenen Wirkungskreis zugerechnet, obwohl die Gemeinden bei deren Erfüllung einen beträchtlichen autonomen Handlungsspielraum besitzen. Ein Kanton kann auch jederzeit eine von den Gemeinden selbst gewählte Aufgabe per Gesetz für sich beanspruchen oder aber definitiv an die Gemeinden übertragen (1999: 459). Es gibt deshalb keine Aufgaben, welche den Gemeinden per se zugesprochen sind. Der Aufgabenbereich der Gemeinden bestimmt sich einzig aus dem jeweiligen kantonalen Recht.

Welche Aufgaben die Gemeinden in den einzelnen Kantonen in autonomer Weise erfüllen, ist sehr unterschiedlich geregelt. In Anlehnung an Häfelin und Müller (2002: 294f) können aber folgende Bereiche genannt werden, in welchen die Gemeinden der meisten Kantone eine mehr oder weniger grosse Entscheidungsfreiheit besitzen:⁹

- Gemeindeorganisation (Bestellung der Gemeindebehörden, Organisation der Gemeindeverwaltung, Erlass von Vorschriften gegenüber dem Gemeindepersonal)
- Kommunales Polizeirecht (lokale Strassenpolizei, Gewerbe-polizei)
- Teile des kommunalen Baurechts (Baupolizei, Ortsplanung, Landschafts- und Denkmalschutz)

⁹ Zum Aufgabenbereich der Gemeinden siehe auch Ladner (1991: 40), De Spindler (1998: 78f) oder Linder (1999: 140).

- Kommunales Bauwesen (lokales Strassen- und Wegnetz, Sportanlagen und Kultureinrichtungen)
- Kommunale Versorgungsbetriebe (Kanalisation und Wasserversorgung, Kläranlagen, Elektrizitätswerke, kommunale Verkehrsbetriebe)
- Verwaltung des Gemeindevermögens, der öffentlichen Finanzen und des öffentlichen Grundes (Festsetzung des Steuerfusses und Einzug der Steuern, Gebühren und Ordnung für das Parkieren auf öffentlichem Grund, u.v.m.)
- Verleihung des Gemeindebürgerrechts (soweit das kantonale Recht keinen Anspruch auf Einbürgerung verleiht oder die Zustimmung einer übergeordneten Behörde vorsieht)

Sofern keine Spezialgemeinden existieren (bspw. Schulgemeinden) kommen folgende Aufgaben hinzu:

- Schulwesen (Primarschule und Sekundarstufe I)
- Sozialwesen (Fürsorge, Armenpflege, Sozialversicherung)

Tabelle 1 zeigt, welche finanzielle Bedeutung die einzelnen Aufgaben für die Gemeinden haben. Bildung, Gesundheit und die soziale Wohlfahrt sind zusammen für mehr als die Hälfte der Gemeindeausgaben verantwortlich. Die übrigen Ausgabenposten sind aus finanzieller Sicht von geringerer Bedeutung. Die Zahlen stellen nur einen Durchschnittswert über alle Schweizer Gemeinden dar. Es kann erwartet werden, dass die Werte von Kanton zu Kanton zum Teil grosse Unterschiede aufweisen.

Insgesamt betrug der Anteil der Gemeinden an den Ausgaben der öffentlichen Hand (Bund, Kanton und Gemeinden) im Jahr 2005 rund 27 Prozent. Die Kantone tätigten 42 Prozent und der Bund 31 Prozent der Ausgaben (Eidgenössische Finanzverwaltung 2007). Der Anteil der Gemeinden an den Ausgaben der öffentlichen Hand ist seit 1950 fast unverändert geblieben (vgl. Linder 1999: 147).

zent. Die Kantone tätigten 42 Prozent und der Bund 31 Prozent der Ausgaben (Eidgenössische Finanzverwaltung 2007). Der Anteil der Gemeinden an den Ausgaben der öffentlichen Hand ist seit 1950 fast unverändert geblieben (vgl. Linder 1999: 147).

Tabelle 1 : Gemeindeausgaben nach Aufgabenbereich

Aufgabenbereich	Ausgaben der Gemeinden in Prozent ihrer Gesamtausgaben
Bildung (Volksschule, Berufsbildung)	21.7
Gesundheit (Krankenanstalten)	20.5
Soziale Wohlfahrt (Alters-, Invaliden-, Kranken- vers., Fürsorge)	16.2
Allgemeine Verwaltung	8.5
Umwelt & Raumordnung	7.8
Verkehr (öffentlicher Verkehr, Strassen)	7.3
Finanzen und Steuern	5.8
Kultur & Freizeit	5.6
Öffentliche Sicherheit (Justiz, Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz)	5.2
Volkswirtschaft (inkl. Landwirtschaft)	1.4

Bemerkungen: In Anlehnung an de Spindler (1998: 80). Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung 2007, eigene Berechnungen.

2.5 STRUKTUR DER POLITISCHEN GEMEINDEN

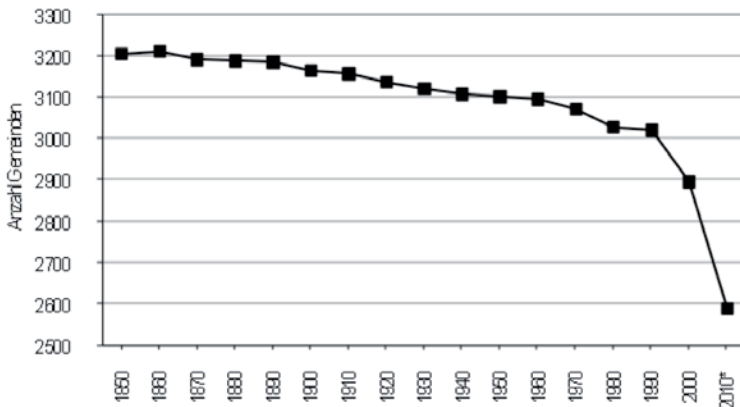
Das Territorium der Schweiz ist von einem engmaschigen Netz an flächen- und einwohnermässig relativ kleinen Gemeinden überzogen. Von den westeuropäischen Ländern kennt nur Frankreich bezüglich der Einwohnerzahl kleinere Gemeinden als die Schweiz. Viele Länder haben zudem bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren damit begonnen, die Anzahl ihrer Gemeinden zum Teil massiv zu reduzieren (Steiner 2002:

nahme, dass es aus ökonomischer (und auch aus demokratischer) Sicht eine optimale Gemeindegrösse gibt, ist jedoch höchst umstritten. Dies zeigt sich unter anderem auch daran, dass konkrete Angaben zur optimalen Gemeindegrösse höchst unterschiedlich ausfallen (vgl. Steiner 2002: 119ff). Keating kommt deswegen zum Schluss, dass die optimale Grösse einer Gemeinde durch die lokalen Gegebenheiten und die Werthaltung des Beobachters bestimmt werden (Keating 1995: 117). Auf die Schweiz bezogen gelangen Friedrich et al. (1998) zur ähnlichen Erkenntnis, dass die Bestimmung einer optimalen Gemeindegrösse nicht möglich sei. Dies deshalb, weil dazu sowohl wirtschaftliche als auch politologische, soziologische und rechtliche Aspekte gewichtet werden müssten, was nicht durch wissenschaftliche Methoden, sondern nur durch politische Entscheidungen geschehen könne (Friedrich et al. 1998: 104).

2.5.1 ANZAHL DER POLITISCHEN GEMEINDEN

Die Anzahl der Schweizer Gemeinden verringerte sich im Zeitraum von 1850 bis 1990 gerade mal um 190 auf insgesamt 3'021 Gemeinden (vgl. Abbildung 1). Auf die 140 Jahre dieser Periode verteilt, entspricht dies einer Abnahme um 1.4 Gemeinden pro Jahr. Seit 1990 hat sich der Trend zur Verringerung der Gemeindezahl aber beschleunigt. In der Tat haben zwischen 1990 und 2005 mehr Gemeinden fusioniert als in den 140 Jahren zuvor. Durchschnittlich verringerte sich der Bestand um 17.5 Gemeinden pro Jahr. Anfang 2005 zählte die Schweiz 2'758 politische Gemeinden. Seither ist diese Zahl bis auf 2'631 Gemeinden gesunken (Stand 5.4.2009) und dürfte Anfang 2010 bei circa 2'590 zu liegen kommen. In mehreren Kantonen wurden weitere Fusionen bereits beschlossen oder sie sind noch in Planung. Der Trend zu einer Verringerung der Anzahl Gemeinden dürfte in den nächsten Jahren anhalten.

Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl Gemeinden in der Schweiz zwischen 1850 und 2010



Bemerkungen: siehe auch Anhang 1. Quelle: Bundesamt für Statistik (2002: 21, 2006 und 2008), eigene Berechnungen. *Der Wert für das Jahr 2010 wurde anhand der definitiv beschlossenen Fusionsprojekte geschätzt.

Der Rückgang der Anzahl Gemeinden ist vor allem auf die Fusion von kleinen Gemeinden in ländlichen Gebieten zurückzuführen (Geser 2004: 354). Wie Tabelle 2 zeigt, haben diese hauptsächlich in den Kantonen Freiburg, Thurgau und Tessin stattgefunden. Noch nicht berücksichtigt ist der Fall des Kantons Glarus, wo 2007 an der Landsgemeinde eine Reduktion der Anzahl Gemeinden von 27 auf neu 3 beschlossen wurde. In der jüngsten Vergangenheit sind aber auch Fusionen oder Eingemeindungen mit der Beteiligung von grösseren Gemeinden angedacht, beschlossen oder bereits vollzogen worden, so beispielsweise zwischen Rapperswil und Jona, zwischen Luzern und Littau (Fusion per 1.1.2010) oder zwischen Lugano und seinen Agglomerationsgemeinden.

Insgesamt unterscheiden sich die Kantone bezüglich der Anzahl ihrer Gemeinden stark. Während der Kanton Basel-Stadt aus 3 Gemeinden

besteht, zählt Bern als gemeindereichster Kanton deren 398¹¹. Auch die Kantone Waadt (381), Aargau (231), Graubünden (208) und Tessin (199) haben eine grosse Zahl an Gemeinden. Zu den Kantonen mit wenigen Gemeinden zählen nebst Basel-Stadt auch Appenzell-Innerrhoden (6), Obwalden (7), Nidwalden (11) und Zug (11).

Tabelle 2 : Gemeindebestand in den Kantonen und Veränderung zwischen 1980 und 2005

Kanton	Anzahl Gemeinden 2005	Veränderung seit 1980	Kanton	Anzahl Gemeinden 2005	Veränderung seit 1980
ZH	171		SH	32	-2
BE	398	-12	AR	20	
LU	103	-4	AI	6	
UR	20		SG	89	-1
SZ	30		GR	208	-7
OW	7		AG	231	
NW	11		TG	80	-101
GL	27	-2	TI	199	-48
ZG	11		VD	381	-4
FR	176	-90	VS	153	-10
SO	126	-4	NE	62	
BS	3		GE	45	
BL	86	+13	JU	83	+1
			CH	2'758	-271

Quellen: Bundesamt für Statistik (2002: 22; 2006), eigene Berechnungen. Vgl. auch Anhang I.

2.5.2 GRÖSSE DER POLITISCHEN GEMEINDEN

Anfang 2005 zählten die Schweizer Gemeinden im Durchschnitt 2'689 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Spanne zwischen den kleinsten und den grössten Gemeinden ist aber enorm; so könnten die 17 Einwohner von Corippo (TI) mühelos in einem Mehrfamilienhaus wohnen wäh-

¹¹ Der Kanton Bern umfasste früher über 500 Gemeinden. Die Abnahme ist auf einzelne Fusionen und vor allem auf die Gründung des Kantons Jura 1979 und den Übertritt des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft im Jahre 1995 zurückzuführen.

rend die Stadt Zürich alleine mehr Einwohner zählt als 20 der 26 Schweizer Kantone (nämlich 345'236).

Tabelle 3 zeigt die Grössenstruktur der Schweizer Gemeinden. Demnach zählen mehr als die Hälfte (50.6 Prozent) der Gemeinden weniger als 1'000 Einwohner. Der Anteil der Einwohner dieser Gemeinden an der Gesamtbevölkerung beträgt aber nur 8.4 Prozent. 38.1 Prozent der Gemeinden haben zwischen 1'000 und 4'999 Einwohner und schliessen 32.2 Prozent der Bevölkerung ein. Die Mehrheit der Bevölkerung (59.5 Prozent) lebt in Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern, welche aber nur einen Anteil von 11.2 Prozent an der Gesamtzahl der Gemeinden haben. Nach der gängigen Definition (mehr als 10'000 Einwohner), können 4.4 Prozent der Schweizer Gemeinden als Städte bezeichnet werden. In diesen Städten lebt 41.8% der Schweizer Bevölkerung.

Tabelle 3 : Grössenstruktur und Einwohneranteil der Schweizer Gemeinden

Gemeindegrösse (Anzahl Einwohner)	Anzahl Gemeinden		Einwohnerzahl	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Bis 249	416	15.1	62'181	0.8
250 – 499	432	15.6	161'178	2.2
500 – 999	550	19.9	399'383	5.4
1'000 – 1'999	534	19.4	765'036	10.3
2'000 – 4'999	517	18.7	1'621'463	21.9
5'000 – 9'999	188	6.8	1'311'207	17.7
10'000 – 19'999	90	3.3	1'257'517	17.0
20'000 – 49'999	23	0.8	687'905	9.3
50'000 – 99'999	3	0.1	220'852	3.0
100'000 und mehr	5	0.2	928'380	12.5
Alle Gemeinden	2'758	100.0	7'415'102	100.0

Bemerkungen: Einwohnerzahl per 01.01.2005. Quellen: Bundesamt für Statistik (2006) – Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, eigene Berechnungen.

Sehr kleine Gemeinden finden sich vor allem in den Kantonen Waadt, Jura und Graubünden (vgl. Tabelle 4). Mehr als die Hälfte der Gemeinden dieser Kantone haben weniger als 500 Einwohner. Allgemein scheinen in gemeindereichen Kantonen die Gemeinden eher kleiner zu sein.

Der hohe Mittelwert für den Kanton Basel-Stadt erklärt sich dadurch, dass dieser nur drei Gemeinden zählt, wovon eine Gemeinde die Stadt Basel ist. Nach Basel-Stadt hat Zug sowohl den zweithöchsten Mittelwert (9'568) als auch den zweithöchsten Medianwert (8'001). Mit Ausnahme von Genf, haben die Kantone der Romandie eher kleinere Gemeinden als die Kantone der Deutschschweiz.

Weitere Berechnungen zur Gemeindegrösse in den Kantonen zeigen, dass in zehn Kantonen (ZH, OW, NW, ZG, BS, AR, AI, SG, TG, GE) keine Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern existieren (vgl. Anhang 2). In den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Zug, Basel-Stadt und Appenzell-Innerrhoden gibt es sogar keine Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern. Die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus und Appenzell-Innerrhoden haben keine Gemeinden, welche gemäss ihrer Einwohnerzahl (>10'000) als Stadt bezeichnet werden können.

Tabelle 4 : Gemeindegrösse nach Kanton

Kanton	Gemeindegrösse		Kanton	Gemeindegrösse	
	Mittelwert	Median		Mittelwert	Median
BS	62'251	20'583	AI	2'505	1'951
ZG	9'568	8'001	AG	2'446	1'378
GE	9'498	2'396	BE	2'400	887
ZH	7'379	3'210	SH	2306	711
SG	5'155	3'437	SO	1'963	1'021
OW	4'737	4'456	VS	1'882	793
SZ	4'533	2'892	UR	1'754	845
NW	3'591	3'012	VD	1'699	450
LU	3'343	1'816	TI	1'608	718
BL	3'085	1'253	FR	1'423	805
TG	2'912	1'884	GL	1'419	720
NE	2'708	996	GR	903	314
AR	2'642	1'714	JU	832	404
			CH	2'689	974

Bemerkungen: Einwohnerzahl per 01.01.2005. n zwischen 3 (BS) und 2'758 (CH). Quellen: Bundesamt für Statistik (2006) – Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, eigene Berechnungen. Vgl. Anhang 2.

3 THEORIE UND HYPOTHESEN ZUR LOKALEN AUTONOMIE

In diesem Abschnitt wird zunächst auf den Begriff der Gemeindeautonomie eingegangen. Häufig ist aber auch von lokaler Autonomie (für das englische „local autonomy“) die Rede. Da in der Schweiz die Gemeinden die lokale Ebene repräsentieren, wird davon ausgegangen, dass lokale Autonomie und Gemeindeautonomie dieselbe Bedeutung haben. Nach dem begrifflichen Teil werden Vor- und Nachteile der lokalen Autonomie aus demokratietheoretischer und ökonomischer Perspektive besprochen. Danach werden empirisch-analytische Ansätze zur Bestimmung der lokalen Autonomie präsentiert, worauf ein Modell zur Erfassung der Gemeindeautonomie in der Schweiz entworfen wird. Zudem soll eine alternative Erhebungsmethode diskutiert werden. Abschliessend werden Hypothesen zur Gemeindeautonomie in der Schweiz erarbeitet.

3.1 BEGRIFFLICHES

Aus dem Griechischen übersetzt bedeutet „Autonomie“ eigentlich Selbstgesetzgebung („autos“ steht für „selbst“, „nomos“ steht für Gesetz). In der Praxis handelt es sich bei der lokalen Autonomie aber um einen eher unscharfen Begriff, dessen Umfang und Tragweite je nach wissenschaftlicher Perspektive sehr unterschiedlich bewertet werden, oder wie es Clark (1984: 205) formuliert: „local autonomy means many different things to different people“. Dies ist mit ein Grund für die Schwierigkeiten, die effektive Autonomie einer Gemeinde zu bestimmen oder die Kantone nach dem Grad der Autonomie ihrer Gemeinden einzuordnen (Ladner et al. 2000: 48).

Wie man den Begriff der Gemeindeautonomie genau definiert, hängt unter anderem davon ab, aus welchem Blickwinkel man die Gemeinde selbst betrachtet. Insbesondere spielt es eine Rolle, ob die Gemeinde als Wohn-, Wirtschafts- und Kulturzentrum (Gemeinde in ihrer Gesamtheit) untersucht werden soll, oder ob man sich hauptsächlich auf die Betrachtung

tung der Gemeindebehörden (lokale Behörden) konzentriert (Meylan et al. 1972: 42). Der erste Standpunkt entspricht der soziologischen Definition der Gemeinde während der zweite Standpunkt eher den für die vorliegende Untersuchung relevanten staatsrechtlichen sowie politikwissenschaftlichen Definitionen gerecht wird (vgl. Kapitel 2.1).

In der staatsrechtlichen Literatur ist der Begriff der Gemeindeautonomie einer der umstrittensten. Bei den Auseinandersetzungen geht es weniger um den Begriff als solchen, als um die Tragweite, welche der Autonomie zugemessen werden soll. Die unterschiedlichen Ansichten sind vor allem auf die grosse politische Bedeutung der Gemeindeautonomie zurückzuführen (Kennel 1989: 21; Linder 1999: 156f).

Die oben beschriebene Uneinigkeit führt nach Meylan et al. (1972: 35) dazu, dass eine ausführliche Definition des Begriffes automatisch Kriterien umfassen wird, welche auf der subjektiven Auffassung der Gemeindeautonomie durch den Autor beruhen. Dies trifft auch für die vorliegende Untersuchung zu; der Kantonszugehörigkeit wird zwar eine herausragende Rolle in der Ausgestaltung der Gemeindeautonomie zugesprochen, jedoch werden auch andere, lokale Faktoren für die Bestimmung der Autonomie mit einbezogen. Zwei Definitionsarten der Gemeindeautonomie sind für diese Arbeit deshalb von Bedeutung. Erstens kann Gemeindeautonomie aus der rechtlichen Perspektive als

„eine mit einer gewissen Selbständigkeit verbundene Zuständigkeit der Gemeinde, innert den Schranken von Verfassung und Gesetz frei bestimmte wie vorgegebene Aufgaben zu erfüllen“,¹²

definiert werden. Unter frei bestimmten Aufgaben versteht man jene lokalen Angelegenheiten, welche nicht vom Kanton (oder Bund) geregelt werden. Diesbezüglich besitzen die Gemeinden eine Generalkompetenz. Bei der Erfüllung von vorgegebenen Aufgaben handelt die Gemeinde jedoch als untergeordnetes Organ des Kantons (Kennel 1989: 25). Gemeindeautonomie kann auch als kommunale Selbstverwaltung umschrieben werden. In der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, welche in der Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft getreten ist, wird dieser Begriff definiert als „das Recht und die tatsächliche

¹² Quelle: Kommentar zur neuen Verfassung des Kantons Luzern (URL: <http://www.neueverfassung.lu.ch/gemeindeautonomie.htm> (Stand 16.04.2009)).

Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des Gesetzes einen bedeutenden Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten“ (Charta Art. 2, Abs. 1).

Wenn nur der rechtliche Kontext betrachtet wird, dann ist die Autonomie für alle Gemeinden eines Kantones gleich hoch. In dieser Arbeit wird aber auch davon ausgegangen, dass lokale Faktoren die Gemeindeautonomie beeinflussen und diese somit auch innerhalb des kantonalen Kontextes unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Eine erweiterte Definition, welche auch lokale Faktoren einschliesst, drängt sich deshalb auf. Die Definition von Pierre (1990: 38) erfüllt diese Bedingungen:

„local autonomy is defined as consisting of the maximization of local government policy-making powers, revenue-raising powers and implementation capacities. Autonomy is constrained by central state policy and actions, local and national economic trends and local political and social interests.“

Gemäss Pierre setzt sich die Autonomie der lokalen Behörden demnach aus deren regulatorischen, finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten zusammen. Diese werden durch den Einfluss der übergeordneten (kantonalen) Behörden, durch die lokale und nationale finanzielle und wirtschaftliche Lage, sowie durch lokale Interessengruppen mehr oder weniger stark eingeschränkt. Pierres Definition zeigt, dass es zur Feststellung der effektiven Gemeindeautonomie mehr als einer Betrachtung der rechtlichen Ebene bedarf. Er definiert auch gleich eine Art Massstab zur Bestimmung der tatsächlichen Autonomie, der für die vorliegende Untersuchung von Nutzen ist. Insbesondere wird die Erfassung der genannten Schranken der Gemeindeautonomie von Bedeutung sein. Eine Definition der lokalen Autonomie, welche derjenigen von Pierre ähnlich ist, lautet:

„the autonomy of the local state in advanced capitalist societies at any given historical juncture is a function first of its relationship with local economic and social groups, and second of its relationship with the national or central state.“ (Gurr und King 1987: 56).

Auch Gurr und King definieren die lokale Autonomie als eine Funktion, in welche es nebst lokalen auch andere Faktoren, welche das Verhältnis zur zentralen Ebene behandeln, einzubauen gilt. Für die vorliegende

Untersuchung bilden vor allem die beiden eben vorgestellten Definitionen von Pierre (1990: 38) sowie von Gurr und King (1987: 56) eine geeignete Grundlage.

3.2 LOKALE AUTONOMIE, DEMOKRATIE UND EFFIZIENZ

Die Autonomie der lokalen Behörden ist in den letzten Jahrzehnten aus verschiedenen Gründen zunehmend unter Druck geraten. Ungleiche Bevölkerungs- und Gebietsstrukturen sowie komplexere Aufgaben haben etwa dazu geführt, dass Bund, Kantone und Gemeinden Aufgaben immer häufiger gemeinsam wahrnehmen müssen. Dabei sind oftmals die Gemeinden für den Vollzug zuständig, während die regulative Tätigkeit dem Kanton zufällt (Ladner et al. 2000: 41). Weiter sind dem schweizerischen Föderalismus institutionelle Anreize zur Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen, etwa im finanziellen Bereich, inhärent. Dies schafft Interdependenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (Linder 2007: 7).

Das Ineinandergreifen der politischen Ebenen hat Scharpf unter dem Begriff der (vertikalen) Politikverflechtung beschrieben (vgl. Scharpf et al. 1976). Die Politikverflechtung hat dazu geführt, dass es zunehmend schwierig geworden ist, eine klare Abgrenzung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen den politischen Ebenen des föderalistischen Systems vorzunehmen. Weitere Probleme welche die Politikverflechtung mit sich bringt, sind die Verwischung der politischen Verantwortlichkeit, das Risiko der gegenseitigen Blockierung der verschiedenen staatlichen Ebenen, sowie auch ein Mangel an Innovation in der Aufgabenerfüllung (Linder 2007: 6f).

Die oben gezeichnete Entwicklung spricht eher für eine abnehmende Autonomie der Gemeinden. So sehen verschiedene Autoren für die Schweiz, zumindest in gewissen Bereichen, ein gewachsenes Abhängigkeitsverhältnis der Gemeinden gegenüber der kantonalen Ebene (z.B. Horber-Papazian 2006: 64; Ladner et al. 2000: 47).

Auf einer abstrakteren Ebene kann festgehalten werden, dass ökonomische, soziale und politische Interdependenzen zentrale Elemente unseres Denkens über die heutige Gesellschaft sind. Aus dieser Perspektive er-

scheint es als sehr unwahrscheinlich, dass ausgerechnet lokale Behörden von diesen Entwicklungen verschont bleiben und zur autonomen Selbstverwaltung der Gemeinde befähigt sein sollen (Goldsmith 1995: 229).

Trotz des komplexeren Umfeldes in dem sich Gemeinden heutzutage bewegen, ist die Annahme, dass lokale Behörden in Zukunft nur noch ein ohne autonomen Handlungsspielraum ausgestatteter, verlängerter (Verwaltungs-) Arm der zentralen Verwaltung sein könnten, relativ unbegründet. Gegen den Autonomieverlust spricht die Tatsache, dass sowohl Politiker als auch Bürger der lokalen Autonomie einen grossen Wert beimessen und dass dieses Prinzip vielerorts - wenn auch zum Teil relativ unscharf - in Verfassung und Rechtsetzung kodifiziert wurde (Fleurke und Willemse 2004: 539f). In der Schweiz ist dies auf Bundesebene durch Artikel 50 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung von 1999 sowie durch die Zustimmung des Bundesparlaments zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung geschehen.¹³ Zudem ist zu beobachten, dass Kantonsverfassungen und Gemeindegesetze, welche in den letzten Jahren revidiert wurden, die Gemeindeautonomie wieder stärker betonen (Ladner et al. 2000: 36).

Nebst diesen praktischen Entwicklungen, lassen sich auch (normative) demokratietheoretische und ökonomische Argumente für und gegen eine umfangreiche Gemeindeautonomie vorbringen. Bei Ersteren geht es um den Zusammenhang zwischen lokaler Autonomie und lokaler Demokratie. Die ökonomischen Argumente betreffen hingegen hauptsächlich die Effizienz dezentraler Verwaltung.

¹³ *In der Präambel der Charta werden kommunale Gebietskörperschaften als „einer der Grundpfeiler jeder demokratischen Staatsform“, bezeichnet. Das „Recht der Bürger auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten“ kann auf „kommunaler Ebene am direktesten ausgeübt werden“. Weiter erwägt die Charta, „dass das Bestehen kommunaler Gebietskörperschaften, die mit tatsächlicher Verantwortung ausgestattet sind, eine zugleich wirkungsvolle und bürgernahe Verwaltung ermöglicht“. Dies führt zum Schluss, dass es „des Bestehens kommunaler Gebietskörperschaften bedarf, die über demokratisch bestellte Entscheidungsorgane verfügen und weitgehende Selbständigkeit hinsichtlich ihrer Kompetenzen, der Art und Weise, in der sie diese Kompetenzen ausüben, und der zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel besitzen.“*

3.2.1 LOKALE AUTONOMIE UND LOKALE DEMOKRATIE

Lokale Autonomie und lokale Demokratie sind eng miteinander verbunden. Häufig werden die Begriffe gleichgesetzt oder aber lokale Autonomie wird zumindest als notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für eine funktionierende lokale Demokratie betrachtet (Pratchett 2004: 358). Sicher ist, dass Demokratie ohne Autonomie nicht funktionieren kann; wenn lokale Behörden keinen autonomen Handlungsspielraum besitzen und lediglich Entscheidungen der übergeordneten Ebene umsetzen, dann agieren sie als verlängerter Verwaltungsarm. Unter diesen Umständen macht die demokratische Wahl von lokalen Behörden wenig Sinn (Goldsmith 1995: 229f). Weil das Ausmass an lokaler Autonomie einen Einfluss auf die Ausbildung und Qualität der lokalen Demokratie hat, lohnt es sich, theoretische Erwägungen zur lokalen Demokratie näher zu betrachten.

In der normativen politischen Theorie finden sich von Tocqueville über J.S. Mill eine Vielzahl von Autoren, welche lokale Demokratie als Keimzelle und Grundpfeiler von breiteren demokratischen Strukturen betrachten (vgl. Tocqueville 1968; Mill 1991). Vorzüge, welche der lokalen Demokratie zugesprochen werden, sind etwa, dass ihre Institutionen für eine Diffusion der Macht innerhalb der Gesellschaft sorgen, dass lokale Demokratie unterschiedliche und eigenständige Problemlösungen möglich macht und dadurch auch politische Innovation fördert, dass sie auf die Bedürfnisse der Bürger besser und schneller anspricht und dass sie für soziale Integration sorgt. Durch die Nähe zwischen Bürgern und Behörden sind auf lokaler Ebene zudem die Entscheidungsträger bekannter und müssen für ihr Handeln unmittelbarer die Verantwortung übernehmen die Konsequenzen davon tragen (Pratchett 2004: 359f).

Es gibt aus demokratietheoretischer Sicht allerdings auch Gründe, weshalb die Demokratie im lokalen Kontext Defizite aufweisen kann. Erstens führt die Kleinheit zu einer eingeschränkten funktionalen Differenzierung. Die fehlende Professionalisierung und die Kumulation von Ämtern durch einzelne Personen führen zu Abhängigkeitsverhält-

nissen, beschränkten Kontrollmöglichkeiten und Interessenskonflikten. Zweitens herrscht im lokalen Kontext eine stärkere soziale Kontrolle. Dies kann die freie Meinungsäußerung einschränken, weil abweichende Haltungen nicht geduldet werden. Drittens sind Entscheidungssysteme auf lokaler Ebene eher konsensorientiert, wodurch die politischen Unterschiede zu wenig klar zum Vorschein treten. Dieser Umstand wird von den Anhängern einer Wettbewerbsdemokratie bemängelt. Die genannten Argumente sollten insbesondere für die Schweiz mit ihren zahlreichen, ausgesprochen kleinen Gemeinden nicht ausgeblendet werden (vgl. Ladner und Bühlmann 2007: 23).

Den Gegenargumenten zum Trotz, wird lokale Demokratie häufig als Grundpfeiler eines demokratischen Staates betrachtet, weil auf lokaler Ebene politische Ämter in der Regel einfacher und für mehr Bürger zugänglich sind als auf den übergeordneten Ebenen des Staates. Mill sieht die lokalen Institutionen als Ort, wo politische Fertigkeiten erworben und verfeinert werden können (1991: 413). Die lokale Ebene ist demnach eine Art demokratische Grundschule, von welcher die demokratischen Institutionen auf höheren staatlichen Ebenen profitieren können (Pratchett 2004: 361).

3.2.2 LOKALE AUTONOMIE UND EFFIZIENZ

Das Hauptziel der in den letzten Jahren vielerorts initiierten und erfolgten Reformen von Finanzausgleichssystemen sowie von Aufgaben- und Kompetenzverteilungen zwischen den bundesstaatlichen Ebenen ist die möglichst effiziente Erbringung von öffentlichen Leistungen. Die verstärkte Fokussierung auf Aspekte der Effizienz ist vor allem auf den Einfluss von Ideen, welche im New Public Management¹⁴ und in ökonomischen Theorien des Föderalismus begründet sind, zurückzuführen (Braun 2008: 4). Aus diesen theoretischen Perspektiven wird die dezentrale gegenüber der zentralen Leistungserbringung häufig als effizienter

¹⁴ Ziel von New Public Management (NPM) ist eine leistungsorientierte Kultur in einer dezentralisierten Verwaltung. Der Fokus liegt auf Effektivität, Effizienz und Qualität der Leistungserbringung. Leistungsvereinbarungen und Kontrollmechanismen sind Instrumente zur effizienten (kostengünstigen) Aufgabenerfüllung (OECD 1995: 8). Obwohl NPM vor allem im Rahmen von Reformen der öffentlichen Verwaltung diskutiert wird, sieht Braun (2008: 9) auch einen Einfluss von NPM-Konzepten auf die bundesstaatliche Aufgaben- und Kompetenzverteilung.

erachtet, was zugunsten eines autonomen Handlungs- und Entscheidungsspielraums für die lokalen Behörden spricht.

Einen ökonomischen Ansatz zur Diskussion der föderalistischen Aufgaben- und Kompetenzverteilung liefert die Theorie des fiskalischen Föderalismus (vgl. Oates 1972, 1999). Demnach haben die dezentralen Staatsebenen ihre *raison d'être* in der Bereitstellung von Gütern und der Erbringung von Leistungen die innerhalb ihrer Grenzen konsumiert werden. Indem die lokalen Behörden die öffentlichen Güter und Leistungen den jeweiligen lokalen Bedingungen und Anforderungen anpassen, gehen sie effizient mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen um. Der übergeordneten Ebene fehlen hingegen die lokalspezifischen Informationen, um in all ihren dezentralen Einheiten die optimale Menge an Gütern und Leistungen bereitstellen zu können (Oates 1999: 1121f). In dieser Annahme gründet das Dezentralisierungstheorem von Oates. Dieses besagt, dass in Abwesenheit von Skalenerträgen und Spillovern¹⁵ die dezentrale Ebene für die Bereitstellung von Gütern und die Erbringung von Leistungen zu bevorzugen ist (1999: 1122). Das Theorem von Oates liefert demnach normative Argumente für möglichst autonome Gebietskörperschaften.

Die dezentrale Leistungserbringung fördert zudem den Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften. Gemäss Tiebouts frühem Public Choice-Ansatz (vgl. Tiebout 1956) führt dieser Wettbewerb dazu, dass sich die Bürger den für sie optimalen Mix an Gütern, Leistungen und Steuern aus dem Angebot der verschiedenen Gebietskörperschaften aussuchen und am entsprechenden Ort ihren Wohnsitz begründen können (voting by feet). Diese Konkurrenzsituation zwischen den Gebietskörperschaften schafft zusätzliche Effizienz im Umgang mit den (finanziellen) Ressourcen und dementsprechend einen Wohlfahrtsgewinn (Schaltegger und Frey 2003: 241f; Keating 1995: 123ff; Frey und

¹⁵ *Unter Spillovers versteht man grenzüberschreitende Externalitäten. Dabei können Nutzen-Spillovers von Kosten-Spillovers unterschieden werden. Ein Nutzen-Spillover liegt beispielsweise vor, wenn Personen aus angrenzenden Gebietskörperschaften Leistungen eines örtlichen Theaters oder Krankenhauses in Anspruch nehmen, ohne dafür einen angemessenen Steuerpreis zu entrichten. Kosten-Spillover liegen bei grenzüberschreitenden Lärm- und Schadstoffemissionen vor. In der politischen Diskussion sind vor allem die Nutzen-Spillover ein Thema. Sind hingegen Nutzniesser und Kostenträger einer Leistung identisch, so wird von fiskalischer Äquivalenz gesprochen (vgl. Schaltegger und Frey 2003: 41).*

Kirchgässner 1994: 56ff). Auch aus dieser Perspektive sollte den lokalen Gebietskörperschaften also möglichst viel autonomer Entscheidungs- und Handlungsspielraum gewährt werden.

Public Choice-Ansätze werden allerdings kritisiert, weil sie von der normativen Annahme eines rationalen, seinen Nutzen maximierenden Bürgers ausgehen, während sie altruistisches oder kollektives Verhalten sowie Informations- und Mobilitätsdefizite ausblenden (Keating 1995: 124). Deshalb zweifeln Kritiker dieser Ansätze auch die aus dem Wettbewerb resultierende Effizienzsteigerung an.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus sucht nach dem für den Bürger optimalen Ausmass an räumlicher Gliederung. Wie gross der autonome Entscheidungs- und Handlungsspielraum der dezentralen Gebietskörperschaft sein soll, variiert dabei je nach Aufgabenbereich und ist das Resultat einer Abwägung der ökonomischen Argumente, die für oder gegen eine Dezentralisierung sprechen. Folgende Argumente sprechen für eine Dezentralisierung der Aufgabenerbringung (vgl. Frey und Kirchgässner 1994: 60ff):

- Auf dezentraler Ebene kann besser auf die individuellen Präferenzen und Bedürfnisse der Bürger eingegangen werden.
- Einzelne Kostenkomponenten gehen bei dezentralem Angebot zurück. Dies ist etwa für die Planungskosten zu erwarten, weil die nötigen Informationen durch die Bürgernähe einfacher zu beschaffen sind.
- Räumliche Dezentralisierung birgt ein Innovationspotential; aufgrund des geringeren Risikos können etwa neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und Staat innerhalb einer lokalen Gebietskörperschaft ausprobiert werden.
- In dezentralen und kleineren Einheiten wird das Angebot an öffentlichen Leistungen kostengünstiger sein, weil die Bürger die Kosten des Angebots unmittelbarer zu spüren bekommen und dementsprechend auf die Behörden einwirken.

Aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus sprechen folgende Argumente gegen eine Dezentralisierung beziehungsweise für

eine Zentralisierung von Aufgaben und Kompetenzen (Frey und Kirchgässner 1994: 63ff):

- Nutzen- und Kosten-Spillovers können durch eine Zentralisierung minimiert werden.
- Gewisse öffentliche Tätigkeiten erfordern eine minimale Projektgrösse (z.B. bei Müllverbrennungsanlagen oder Kernkraftwerken) oder sind unteilbar (z.B. die Landesverteidigung).
- Häufig sinken die Durchschnittskosten, wenn eine Leistung für möglichst viele Bürger erbracht wird.
- Zur Abstimmung der öffentlichen Leistungen kann eine zentralisierte Koordination notwendig sein.
- Zentralisierung kann erforderlich sein, um eine Mindestversorgung mit einem öffentlichen Gut zu gewährleisten.
- Umverteilungspolitik hat auf zentraler Ebene zu geschehen. Auf lokaler Ebene besteht bei Umverteilung die Gefahr, dass die hohen Einkommenschichten abwandern.
- Schliesslich lässt sich eine wirkungsvolle Konjunkturpolitik nur auf zentraler Ebene planen und durchführen.

Auf welcher Ebene Aufgaben und Kompetenzen angesiedelt werden sollen, hängt aus ökonomischer Perspektive nicht zuletzt mit der Grösse (im Sinne ihrer Einwohnerzahl) der Gebietskörperschaften zusammen. Ob es eine Gemeindegrösse gibt, welche sowohl ökonomischen als auch demokratischen Anforderungen optimal entspricht, ist in der Literatur jedoch höchst umstritten. Keating kommt zum Schluss, dass es keine universelle Antwort auf die Frage gibt, ob kleine oder grosse Gebietsstrukturen effizienter beziehungsweise demokratischer sind. Vielmehr hängt die Antwort davon ab, welche konkreten Umstände vorliegen und mit welchen zugrunde liegenden Werthaltungen eine Beurteilung vorgenommen wird (Keating 1995: 117; vgl. auch Steiner 2002: 199ff).

3.3 EMPIRISCH-ANALYTISCHE KONZEPTE ZUR MESSUNG DER LOKALEN AUTONOMIE

Ein Ziel dieser Arbeit ist es, die Autonomie der Schweizer Gemeinden zu messen und abzuklären, inwiefern Unterschiede zwischen den Gemeinden mit unterschiedlicher Kantonszugehörigkeit und auch zwischen den Gemeinden unterschiedlicher Grösse auszumachen sind. Kann es aber überhaupt ein empirisches Modell zur Messung der lokalen Autonomie geben, wenn bereits die Definition gezeigt hat, wie unterschiedlich die Auffassungen über Inhalt und Tragweite des Begriffes sind (vgl. Kapitel 3.1)?

Tatsächlich äussern sich die Schwierigkeiten bei der Definition des Autonomiebegriffs auch darin, dass es heute kein allgemein gebräuchliches Modell zur Messung der lokalen Autonomie gibt. Nichtsdestotrotz finden sich in der Literatur einige Ansätze, welche Gemeinsamkeiten bezüglich der Determinanten der lokalen Autonomie aufweisen und teilweise verwandt sind. Die für die vorliegende Untersuchung bedeutsamsten Arbeiten (Clark 1984; Gurr und King 1987; Pierre 1990; Fleurke und Willemsen 2004) sollen in der Folge vorgestellt werden. Eine wichtige Gemeinsamkeit dieser Ansätze ist die theoretische Unterscheidung zwischen zwei Dimensionen von Autonomie¹⁶. Erstens bestimmt die Stellung der lokalen Gebietskörperschaften gegenüber den übergeordneten staatlichen Ebenen das potentielle Ausmass an lokaler Autonomie. Aus dieser Perspektive besitzen alle Gebietskörperschaften, welche der gleichen zentralen Ebene angehören, dasselbe Mass an Autonomie. Zweitens wird die Autonomie aber auch durch lokalspezifische Faktoren beeinflusst. Dies bedeutet, dass Gebietskörperschaften trotz ihrer Angehörigkeit zu derselben zentralen Ebene über ein unterschiedliches Mass an Autonomie verfügen können.

Ein viel beachteter Ansatz zur Messung der lokalen Autonomie stammt von Clark (1984). Aus einer legalistischen Perspektive (Goldsmith 1995: 231) untersucht Clark die Autonomie der lokalen im Verhältnis zur zentralen Ebene. Dabei können zwei Grundprinzipien der lokalen Autono-

¹⁶ Mit der Ausnahme von Clarks Theorie der lokalen Autonomie (1984), welche nur die Autonomie der lokalen im Verhältnis zur zentralen Ebene behandelt.

mie ausgemacht werden, welche Clark als „power of initiation“ (Initiativkraft) und „power of immunity“ (Immunität) bezeichnet (1984: 197f). Mit der Initiativkraft ist der Freiheitsgrad der lokalen Gebietskörperschaften bei der Erfüllung von übertragenen und selbst gewählten Aufgaben gemeint. Bezüglich der Initiativkraft besteht also dann ein hoher Autonomiegrad, wenn den lokalen Gebietskörperschaften Aufgaben von zentraler Ebene übertragen werden, bei deren Erfüllung sie einen weiten gesetzlichen Spielraum geniessen. Initiativkraft bedeutet auch, dass lokale Gebietskörperschaften die Kompetenz besitzen, selbst gewählte Tätigkeiten aufzunehmen (1984: 197). Im Gegensatz dazu besteht ein niedriges Mass an Initiativkraft (und somit an Autonomie), wenn die übertragenen Aufgaben genau reglementiert sind und nur diese bestimmten Tätigkeiten ausgeführt werden dürfen¹⁷. Beim zweiten Grundprinzip der lokalen Autonomie, „power of immunity“ genannt, geht es darum, wie stark das Handeln der lokalen Gebietskörperschaften durch die übergeordneten staatlichen Ebenen kontrolliert wird. Ist die Kontrolltätigkeit der zentralen Ebene niedrig, so besitzen die lokalen Behörden eine hohe Immunität und somit grosse Freiheiten bei der Erfüllung der Aufgaben, welche ihnen gemäss dem „power of initiation“-Prinzip zufallen (Clark 1984: 198).

Durch die Kombination der beiden oben eingeführten Grundprinzipien ergeben sich nach Clark vier Idealtypen der lokalen Autonomie: Typ 1 steht für lokale Behörden mit hoher Initiativkraft und weitgehender Immunität gegenüber den übergeordneten Ebenen. Das Gegenteil sind lokale Behörden, welche keine Initiativkraft besitzen und einer starken Kontrolle unterliegen (welche also keine Immunität besitzen; Typ 4). Unter Typ 2 besitzen die lokalen Behörden beträchtliche Initiativkraft, ihr Handeln wird aber relativ streng überwacht (wenig Immunität). Typ 3-Autonomie bedeutet, dass die Initiativkraft eingeschränkt, das Handeln aber weitgehend frei von Kontrollen ist. Der Grad an lokaler Autonomie ist bei Typ 1 am höchsten und bei Typ 4 am niedrigsten. Typ 2

¹⁷ Wenn lokale Gebietskörperschaften nur jene Tätigkeiten ausführen dürfen, welche ihnen von übergeordneten Ebenen explizit übertragen wurden, wird auch von der „*ultra vires*“-Doktrin gesprochen. Den lokalen Gebietskörperschaften ist es somit untersagt, selbst gewählte Tätigkeiten aufzunehmen. In der Literatur wird die „*ultra vires*“-Doktrin vor allem im Zusammenhang mit der lokalen Autonomie in Grossbritannien erwähnt (vgl. King und Pierre 1990:9).

und 3 nehmen eine Zwischenstellung ein, wobei Clark der Initiativkraft mehr Wert beimisst als der Immunität. Deshalb steht Typ 2 in der Autonomieskala über Typ 3 (Clark 1984: 199f).

Clarks Ansatz entspricht der klassischen politikwissenschaftlichen Perspektive, welche lokale Autonomie primär als Freiheit vor dem Einfluss der übergeordneten Ebene betrachtet. Es wird also vor allem untersucht, inwiefern die zentrale Ebene gewillt ist, den lokalen Gebietskörperschaften Aufgaben zu delegieren und Kompetenzen abzutreten. Dabei wird aber die lokale Ebene ausgeblendet (Pratchett 2004: 363). Ohne den Einbezug der lokalen Ebene sind Aussagen zur Autonomie der lokalen Behörden aber bloss von hypothetischer Natur. Es kann zwar festgestellt werden, welche Autonomie eine lokale Gebietskörperschaft im Verhältnis zur zentralen Ebene theoretisch besitzt. Ob und wie diese Autonomie dann auch tatsächlich genutzt werden kann, hängt aber von Faktoren ab, die lokal unterschiedlich ausgeprägt sein können (Fleurke und Willemse 2004: 529).

Dem Bedürfnis nach dem Einbezug von lokalen Faktoren bei der Bestimmung der lokalen Autonomie wird der Ansatz von Gurr und King (1987) gerecht. Gurr und King untersuchen die Autonomie des Staates im Allgemeinen und die lokale Autonomie im Speziellen. Ihr Ansatz ist auch eine Reaktion auf die von marxistischen Autoren gestützte These, wonach der Staat sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene von den Interessen des Kapitals abhängig ist und somit wenig bis gar keine Autonomie besitzt. Gurr und King anerkennen zwar den wichtigen Einfluss von ökonomischen Interessen auf die Ausgestaltung der Autonomie, sie dehnen aber gleichzeitig die Analyse auf weitere Faktoren aus und gehen allgemein von einer höheren lokalen Autonomie aus als dies die marxistische Sichtweise suggeriert (Goldsmith 1995: 232f). Für Gurr und King müssen bei der Autonomie der lokalen Behörden zwei fundamentale Dimensionen unterschieden werden. Bei der ersten Dimension geht es um die Autonomie gegenüber lokalen wirtschaftlichen und sozialen Kräften. Bei der zweiten Dimension geht es um die Autonomie gegenüber den übergeordneten staatlichen Ebenen (1987: 44). Die beiden Dimensionen werden auch als Typ I- beziehungsweise Typ II-Autonomie bezeichnet. Für beide Typen haben Gurr und King Faktoren

ausgemacht, welche die Autonomie einzuschränken vermögen (1987: 57ff). Die beiden Typen der Autonomie und die Schranken denen sie unterliegen sollen im Folgenden näher vorgestellt werden.

Bei der Typ I-Autonomie geht es nach Gurr und King (1987) um die Unabhängigkeit der lokalen Behörden von lokalen wirtschaftlichen und sozialen Kräften. Diese Dimension lässt sich folgendermassen definieren (Gurr und King 1987: 57):

„The local state is autonomous to the extent that it can pursue its interests without being substantially constrained by local economic and social conditions.”

Die Höhe der Typ I-Autonomie ist demnach von der Ausprägung der lokalen ökonomischen und sozialen Schranken der Autonomie abhängig. Die Bestimmung erfolgt also über die Höhe der limitierenden Faktoren. Diese Faktoren können hauptsächlich in drei Gruppen unterteilt werden.

Erstens ist das Einkommen, das über lokale Steuern generiert werden kann, begrenzt. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die lokalen Gebietskörperschaften in einer Wettbewerbssituation zueinander stehen. Die Steuern können deshalb nicht beliebig erhöht werden, weil sonst das Abwandern von guten Steuerzahlern droht. Die Steuereinnahmen können auch aus strukturellen, konjunkturellen oder demographischen Gründen beschränkt sein. Ohne eine ausreichende Finanzierung sind lokale Gebietskörperschaften aber nicht in der Lage, den ihnen gewährten autonomen Handlungsspielraum auszunutzen. Finanzausgleichssysteme und Subventionen sorgen wohl für eine Umverteilung von reicheren zu ärmeren Gebietskörperschaften, ein vollständiger Ausgleich findet aber nicht statt. Auch werden die positiven finanziellen Aspekte durch eine höhere Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Ausgleichssystems und der übergeordneten Ebene kontrastiert (Gurr und King 1987: 57f).

Bei den zwei weiteren Gruppen von Schranken der Typ I-Autonomie handelt es sich um dominante lokale Interessen. Die Interessen(-gruppen) und deren Vertreter können dabei Entscheidungen der lokalen Behörden verhindern und bekämpfen, oder sie beeinflussen die politi-

sche Agenda und die Art und Weise der Implementierung von lokalen Policies (Gurr und King 1987: 59f). Theoretisch sind alle lokal organisierten Interessen potentielle Schranken der Autonomie. Je grösser die Zahl dieser Akteure ist, desto schwieriger gestaltet sich der politische Entscheidungsprozess und desto kleiner ist der Entscheidungsspielraum der lokalen Behörden. Nach Goldsmith sind es vor allem die wirtschaftlichen Akteure, welche einen grossen Einfluss ausüben und somit die Autonomie der lokalen Behörden einschränken. Diese Einflussnahme kann durchaus auch indirekter Natur sein; beispielsweise sorgt fiskalisches Wettbewerb zwischen den lokalen Gebietskörperschaften automatisch dafür, dass die Anliegen der guten Steuerzahler stärker berücksichtigt werden (Goldsmith 1990: 29f)

Bei der Typ II-Autonomie geht es um die Unabhängigkeit der lokalen Gebietskörperschaften von den übergeordneten Staatsebenen. Diese Dimension definieren Gurr und King (1987: 62) wie folgt:

„The local state is autonomous to the extent that it can pursue its interests without substantial interference by the national state.“

Durch ihren Fokus auf die Beschränkung der Autonomie durch übergeordnete staatliche Ebenen weist Gurr und Kings Typ II-Autonomie eine grosse Ähnlichkeit mit Clarks Analyse der „power of initiation“ und der „power of immunity“ auf.

Das Ausmass der Typ II-Autonomie kann aus verschiedenen Perspektiven beurteilt werden. Goldsmith (1995: 236) hat eine Reihe von Faktoren identifiziert, welche in empirischen Studien zur Bestimmung der lokalen Autonomie dieses Typs angewendet werden¹⁸. Erstens hängt die Autonomie von der rechtlichen Stellung ab; Verfassung und Gesetze bestimmen die Kompetenzen der lokalen Gebietskörperschaften und auch die Kontrollmöglichkeiten der übergeordneten Ebene. Zweitens geht es darum, wie viele Aufgaben die übergeordnete Ebene an die lokalen Gebietskörperschaften überträgt. Drittens bedeuten mehr Aufgaben nicht zwingend mehr Autonomie. Wird einer Gebietskörperschaft nämlich lediglich der Vollzug einer Aufgabe anvertraut, wobei Reglementierung und Finanzierung der Aufgabe auf zentraler Ebene verbleiben, so

¹⁸ Dabei bezieht er sich vor allem auf die Arbeiten von Page (1991) sowie von Page und Goldsmith (1987).

resultiert daraus kein Autonomiegewinn für die lokale Ebene, da sie lediglich als administrativer Ast der zentralen Verwaltung agiert. Auch können die lokalen Gebietskörperschaften einer mehr oder weniger strengen administrativen Kontrolle durch die übergeordnete Ebene unterliegen (vgl. Clark 1984). Viertens wird die Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften auch aus ökonomischer Perspektive bestimmt. Hauptsächlich geht es dabei darum, ob und in welchem Umfang die lokale Ebene eigene Steuern zur Deckung ihrer Ausgaben erheben darf und welche Form von Subventionen (gebundene Subventionen vs. Globaltransfers) sie von der zentralen Ebene erhält¹⁹. Fünftens bestimmt eine politische Determinante das Ausmass der lokalen Autonomie; je grösser der Einfluss ist, den die politischen Akteure der lokalen Ebene auf der übergeordneten Ebene geltend machen können, desto höher wird die lokale Autonomie sein. Dabei kann zwischen direktem und indirektem Einfluss unterschieden werden. Ein direkter Einfluss liegt vor, wenn einzelne lokale Akteure unmittelbar auf die Politik der zentralen Ebene einwirken. Dies ist etwa der Fall, wenn Politiker auf beiden Stufen gleichzeitig ein Amt bekleiden („cumul des mandats“) oder wenn sie über die notwendigen persönlichen Kontakte zu Politik und Verwaltung der übergeordneten Ebene verfügen. Indirekter Einfluss kann beispielsweise über Vereinigungen von lokalen Gebietskörperschaften genommen werden (Goldsmith 1995: 236f). Die genannten Determinanten der Typ II-Autonomie werden alle als wichtig erachtet und decken jeweils einen Aspekt der lokalen Autonomie ab. Der finanziellen Autonomie wird aber häufig eine herausragende Rolle zugesprochen. Für diese Annahme spricht, dass rechtliche, politische und organisatorische Autonomie nutzlos sind, wenn die Mittel zur Ausführung autonomer Tätigkeiten nicht erhoben werden können (King und Pierre 1990: 9; Pratchett 2004: 364f).

Eine hohe Typ II-Autonomie hat aber nicht zwingend einen positiven Einfluss auf die Typ I-Autonomie. Denn als Konsequenz einer starken vertikalen Dezentralisierung sind die lokalen Behörden verstärkt dem

¹⁹ *Finanzielle Aspekte werden sowohl bei der Typ I-Autonomie als auch bei der Typ II-Autonomie berücksichtigt. Bei der Typ I-Autonomie wird aber die effektive finanzielle Situation der lokalen Gebietskörperschaft berücksichtigt, während es bei der Typ II-Autonomie darum geht, wie viele Finanzkompetenzen der lokalen Ebene übertragen werden.*

Druck von Interessengruppen ausgesetzt. Diese versuchen natürlicherweise dort Einfluss zu nehmen, wo die Entscheidungsmacht liegt (Pierre 1990: 49).

Eine weitere Grundlage zur Bestimmung der lokalen Autonomie liefern Fleurke und Willemse (2004). Die beiden Autoren untersuchen die Auswirkungen von Dezentralisierung auf die lokale Autonomie. Aus der theoretischen und empirischen Literatur identifizieren sie vier Ansätze, welchen jeweils ein unterschiedliches Konzept von Dezentralisierung zugrunde liegt. Es handelt sich dabei um den formalen, den dynamischen, den funktionalen und den Governance-Ansatz (2004: 525). Jeder dieser Ansätze hat jeweils seine spezifischen Implikationen für die lokale Autonomie.

Im formalen Ansatz ist vertikale Dezentralisierung gleichbedeutend mit lokaler Autonomie. Je grösser die Dezentralisierung, desto höher die lokale Autonomie. Da keine lokalspezifischen Faktoren betrachtet werden, kann nur eine potentielle Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften ermittelt werden (2004: 524). Dem formalen Ansatz entsprechen die Arbeiten von Clark (1984) sowie die Typ II-Autonomie von Gurr und King (1987). Der dynamische Ansatz behandelt ebenfalls die vertikale Dezentralisierung, im Gegensatz zum formalen Ansatz wird aber nicht der Zustand, sondern der Prozess der Dezentralisierung (oder Zentralisierung) an sich untersucht. Die Steigerung der lokalen Autonomie ist in diesem Ansatz nur eines von verschiedenen Zielen der Dezentralisierung. Andere sind beispielsweise die effizientere Leistungserbringung durch die lokale Ebene oder die bürgernahe Verwaltung (Fleurke und Willemse 2004: 540). Der funktionale Ansatz fokussiert auf die lokale Ebene und untersucht die horizontale Dezentralisierung und ihre Auswirkungen auf die lokale Autonomie. Die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an private oder halbprivate Organisationen kann die Autonomie der lokalen Behörden einschränken. Durch die Betrachtung der lokalen Ebene möchte der funktionale Ansatz die effektive lokale Autonomie erfassen (2004: 540f). In diesem Ansatz ist die Bestimmung der lokalen Autonomie in vielen Aspekten identisch mit der Typ I-Autonomie von Gurr und King (1987). Im Governance-Ansatz lösen autonome Netzwerke von verschiedenen staatlichen und

privaten Organisationen die traditionelle Sichtweise vom hierarchisch gegliederten Staat ab. Der Fokus auf die Netzwerke bewirkt, dass die Konzepte von (vertikaler und horizontaler) Dezentralisierung und lokaler Autonomie irrelevant werden. Der Governance-Ansatz wird kritisiert weil er zu stark ausblendet, dass es nach wie vor demokratisch legitimierte lokale Behörden gibt, welche mit einer gewissen institutionellen Autonomie ausgestattet sind. Weil dem so ist, können solche Netzwerke nicht unabhängig von der staatlichen Hierarchie betrachtet werden (Fleurke und Willemse 2004: 541).

Von den oben vorgestellten Ansätzen sind für die vorliegende Untersuchung der formale und der funktionale Ansatz von Interesse, weil sie den beiden Typen von lokaler Autonomie nach Gurr und King (1987) ziemlich genau entsprechen. Die analytische Trennung der beiden Typen von Autonomie erachten auch Fleurke und Willemse als wichtig (2004: 537)²⁰. Auf die beiden relevanten Ansätze soll hier noch genauer eingegangen werden, da sich aus ihrer Beschreibung Indikatoren zur Bestimmung der lokalen Autonomie gewinnen lassen.

Gemäss dem formalen Ansatz ist vertikale Dezentralisierung gleichbedeutend mit lokaler Autonomie. Um die Dezentralisierung zu messen, eignen sich Indikatoren, welche die Verteilung von Kompetenzen, finanziellen Mitteln und anderen Machtressourcen zwischen den staatlichen Ebenen wiedergeben. In der Praxis finden eine Vielzahl dieser Indikatoren in jeweils verschiedenen Formen der Operationalisierung Anwendung (Fleurke und Willemse 2004: 525). Es kann aber zwischen rechtlichen (konstitutionellen), administrativen sowie finanziellen Indikatoren unterschieden werden (2004: 526ff).

²⁰ Dies, weil mehr vertikale Dezentralisierung grundsätzlich auch mehr lokale Autonomie bedeutet, was aus normativen Gründen wünschenswert sein kann (vgl. Kapitel 3.2). Horizontale Dezentralisierung hat aber eher die Eigenschaft, dass sie die Autonomie der lokalen Behörden schwächt. Zudem sprechen demokratietheoretische Gründe gegen die horizontale Dezentralisierung. Dazu schreiben Fleurke und Willemse (2004: 537): „Unfortunately, despite the theoretical distinction between two types of autonomy as made by Gurr and King, and King and Pierre,(...), the horizontal and vertical dimension of decentralization are hardly separated and often lumped together. As a result of this it becomes unclear whether we shall content ourselves with the determined extent of local autonomy. Thus, from a normative perspective it is of great importance to persist in an analytical separation of vertical (territorial) and horizontal (functional) decentralization and the corresponding extent of local autonomy.“

Aus rechtlicher Perspektive kann bestimmt werden, inwiefern die Dezentralisierung und die lokale Autonomie in der Verfassung und Gesetzgebung verankert sind. Der am häufigsten verwendete rechtliche Indikator unterscheidet, ob lokale Gebietskörperschaften eine Generalkompetenz besitzen oder ob sie strengeren Regelungen („ultra-vires“-Doktrin) unterliegen (2004: 526). Administrative Indikatoren messen, welche Aufgaben den lokalen Gebietskörperschaften übertragen werden und wie stark Regulierung und Kontrolle durch die zentrale Ebene sind. Diese Indikatoren werden aber kritisiert, weil die formelle Existenz von Kontrollinstrumenten noch nicht bedeutet, dass diese auch effektiv angewendet werden (2004: 527). Bei den finanziellen Indikatoren geht es hauptsächlich darum, wie die Tätigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften finanziert werden. Gebundene Subventionen und Transferzahlungen werden als Zeichen von Zentralisierung gewertet. Ein hoher Anteil der lokalen Steuereinnahmen an den gesamten Staatseinnahmen spricht hingegen für mehr lokale Autonomie (2004: 528).

Mit dem formalen Ansatz können nur hypothetische Aussagen zur lokalen Autonomie gemacht werden, weil die Indikatoren lediglich Systemeigenschaften wiedergeben. Das potentielle Mass an lokaler Autonomie wird aus diesen Eigenschaften abgeleitet und nicht „vor Ort“ gemessen. Die Beurteilung der Autonomie kann zudem je nach gewähltem Indikator und Zeitpunkt völlig verschieden ausfallen. Nichtsdestotrotz haben diese System-Indikatoren den Vorteil, dass sie relativ gut zu erheben sind und in verschiedenen Kontexten angewandt werden können, was für vergleichende Analysen wichtig ist (2004: 529).

Beim funktionalen Ansatz sind die lokalen Gebietskörperschaften im Mittelpunkt der Analyse, womit die effektive lokale Autonomie gemessen wird (2004: 534). Untersucht wird die Wirkung der horizontalen Dezentralisierung auf die lokale Autonomie. Dieser Ansatz entspricht teilweise der Typ I-Autonomie von Gurr und King (1987). Mehr horizontale Dezentralisierung ist demnach nicht gleichbedeutend mit mehr Autonomie. Die vermehrt praktizierte Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an private und halbprivate Organisationen und die aufgabenspezifische Zusammenarbeit von lokalen Gebietskörperschaften ermöglichen zwar, dass auch komplexe und relativ aufwändige Aufgaben in

der Kompetenz der lokalen Ebene belassen werden können. Trotzdem treten dabei die lokalen Behörden aber einen Teil ihrer Autonomie an die involvierten öffentlichen und privaten Partner ab (Fleurke und Willemse 2004: 535f). Aus demokratietheoretischer Sicht kann zudem die fehlende demokratische Legitimation dieser Akteure bemängelt werden. Linder spricht in diesem Zusammenhang von einem „ungünstigen Trade-off zwischen der Bewahrung dezentraler Autonomie und der Demokratiequalität“ (2007: 11; vgl. auch Pierre 1990: 47).

Eine möglichst grosse lokale Autonomie entspricht nicht nur normativ begründeten Anforderungen an eine demokratische Gesellschaft, sondern auch einem in Politik und Gesellschaft weit verbreiteten Anliegen (vgl. Kapitel 3.2). Dieser Konsens über den Wunsch nach Autonomie kontrastiert mit den Unterschieden und Schwierigkeiten, welche bei der Definition des Begriffes aufgetreten sind (vgl. Kapitel 3.1). Es hat sich gezeigt, wie facettenreich lokale Autonomie ist. Deshalb fällt es auch schwer, Autonomie empirisch zu erfassen.

Ein allgemein anerkanntes empirisches Modell zur Bestimmung der lokalen Autonomie existiert nicht. Die hier vorgestellten Autoren suggerieren aber eine ganze Reihe von Determinanten, welche in eine Analyse der lokalen Autonomie einbezogen werden sollten. So unterscheiden Gurr und King (1987) zwischen zwei Typen von Autonomie denen jeweils spezifische Faktoren zugeteilt werden können. Die Typ I-Autonomie beinhaltet vor allem ökonomische und soziale Faktoren, welche auf lokaler Ebene die Autonomie einschränken können. Die Typ II-Autonomie beinhaltet vor allem rechtliche und politisch-administrative Faktoren, welche den Status der lokalen gegenüber der zentralen Ebene bestimmen. Goldsmith (1990; 1995) sowie Fleurke und Willemse (2004) liefern weitere wichtige Anhaltspunkte bezüglich konkreter Indikatoren zur Bestimmung der beiden Autonomie-Typen. In der Praxis bestimmt sich die effektive Autonomie einer Gebietskörperschaft aus dem komplexen Zusammenspiel all dieser verschiedenen Faktoren (Goldsmith 1995: 247).

3.4 BESTIMMUNG DER GEMEINDEAUTONOMIE IN DER SCHWEIZ

In die vorliegende Untersuchung werden vier Gruppen von Determinanten einbezogen, welche jeweils eine Facette der Gemeindeautonomie in der Schweiz abdecken sollen. Dabei handelt es sich um rechtliche, politische, ökonomische und soziale Determinanten der Gemeindeautonomie. Die rechtlichen und politischen Aspekte sind hauptsächlich durch den kantonalen Kontext bestimmt, ökonomische und soziale Aspekte sind hingegen vor allem vom lokalen Kontext abhängig. Die Unterscheidung zwischen lokalem und kantonalem Kontext sowie zwischen den vier Gruppen von Determinanten entspricht den Erkenntnissen zur Bestimmung der lokalen Autonomie aus dem vorhergehenden Kapitel und insbesondere der Arbeit von Gurr und King (1987) sowie den Ausführungen von Goldsmith (1995).

Aus rechtlicher Sicht wird die allgemeine Stellung der Gemeinden gemäss den kantonalen Verfassungen und Gesetzgebungen bestimmt (vgl. Abbildung 2). Weil die Gemeinden nicht souverän sind, leitet sich der Umfang ihrer Autonomie aus der (souveränen) Rechtsordnung der Kantone ab. Ihre Autonomie ist somit relativ und von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Sie ist aber innerhalb eines Kantons für alle Gemeinden gleichermaßen gewährleistet (vgl. dazu Kapitel 2.3). Die rechtlichen Determinanten können auch als Rahmenbedingungen der Gemeindeautonomie im kantonalen Kontext betrachtet werden.

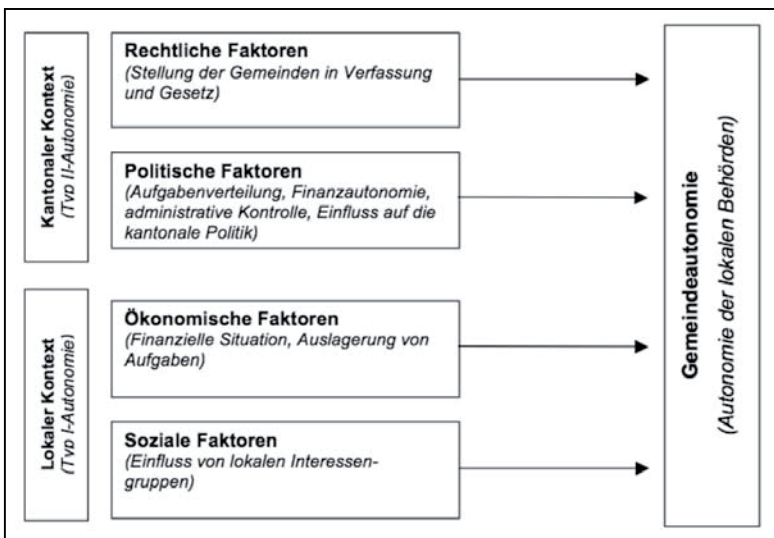
Bei den politischen Determinanten geht es hingegen um die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden. Dazu zählen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die finanzielle Autonomie der Gemeinden, die administrative Kontrolle, welche der Kanton über die Gemeinden ausübt sowie der Einfluss der Gemeinden auf die kantonale Politik.

Die ökonomischen Faktoren werden auf der Ebene der Gemeinde ermittelt. Für die einzelne Gemeinde sind rechtliche und politische Autonomie wenig Wert, wenn sie nicht über die finanziellen Mittel verfügt, um ihren autonomen Handlungsspielraum auszuschöpfen und ihre Aufgaben selbst zu bewältigen. Im Fall der ökonomischen Faktoren geht es nicht darum, ob und in welchem Ausmass die Gemeindebehörden eigene fi-

nanzielle Ressourcen haben dürfen, sondern um den Zustand der Gemeindefinanzen an sich und im erweiterten Sinne um die Leistungsfähigkeit der Gemeinde.

Die Gemeindeautonomie, als Autonomie der lokalen (Gemeinde-) Behörden verstanden, wird nicht zuletzt auch von sozialen Faktoren bestimmt. Damit ist gemeint, dass lokale Interessengruppen den autonomen Handlungsspielraum der Behörden einschränken und politische Entscheide in ihrem Sinne beeinflussen können.

Abbildung 2: Determinanten der Gemeindeautonomie



Die gewählte Einteilung der einzelnen Aspekte der Gemeindeautonomie ist aus verschiedenen Gründen nicht ganz unproblematisch. Erstens, weil zwischen kantonalem und lokalem Kontext unterschieden wird. Die rechtlichen und politischen Determinanten werden auf kantonaler Ebene ermittelt und sind dementsprechend für alle Gemeinden des Kantons gleich. Sie stellen eine hypothetische Autonomie dar (vgl. Kapitel 3.3), welche die Gemeinden in den verschiedenen Kantonen besitzen. Bezüglich der rechtlichen und politischen Faktoren werden also die verschied-

denen kantonalen Kontexte miteinander verglichen. Im Gegensatz dazu gehören die ökonomischen und sozialen Determinanten zum lokalen Kontext und werden auch „vor Ort“ erhoben. Hier können Aussagen zur Autonomie auf Gemeindeebene gemacht werden, es sind demnach auch Unterschiede zwischen den Gemeinden eines Kantons zu erwarten. Das Messen auf zwei Ebenen hat Auswirkungen auf die Aussagekraft und die Vergleichsmöglichkeiten der einzelnen Determinanten (vgl. Kapitel 4.2). Zweitens muss erwähnt werden, dass Gurr und King ihren Ansatz vor allem im Hinblick auf Städte entwickelt haben. Hier wird aber davon ausgegangen, dass sich diese Herangehensweise auch zur Bestimmung der Autonomie der zum Teil sehr kleinen und ländlichen Gemeinden der Schweiz eignet.

Weiter gilt es bezüglich der Untersuchung auch zwei Einschränkungen zu machen. Erstens wird dem Kanton eine herausragende Rolle bei der Gestaltung der Gemeindeautonomie zugesprochen. Es wird angenommen, dass der Einfluss des Bundes auf die Ausprägung der Gemeindeautonomie gering und für alle Gemeinden gleich hoch ist.²¹ Zweitens werden die verschiedenen Aufgabengebiete nicht gesondert voneinander betrachtet. Es ist zwar unbestritten, dass die Höhe der Autonomie je nach Aufgabenbereich variiert, hier soll aber die allgemeine Gemeindeautonomie (über alle Tätigkeitsbereiche hinweg) bestimmt werden.

Eine alternative Methode um das Ausmass an Gemeindeautonomie zu bestimmen besteht darin, sich auf die Einschätzung von Personen mit Expertenwissen zu verlassen. Dies haben Ladner et al. (2005) getan, indem sie die Gemeindeschreiber aller Schweizer Gemeinden nach ihrer Einschätzung der lokalen Autonomie gefragt haben. Obwohl solche Beurteilungen höchst subjektiv geprägt sind, müssen sie in ihrer Summe dennoch als „soziologische Realitäten sui generis“ betrachtet werden. Wenn man sich unter den Gemeindebehörden beispielsweise einig ist,

²¹ *Laut de Spindler (1998: 82) sollte aufgrund des bundesstaatlichen Aufbaus der Schweiz gar kein direktes Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden bestehen. In der Praxis existiert dieses aber zum Beispiel im Zivilschutzwesen. Auch werden die Gemeinden in Art. 50 der Bundesverfassung erwähnt. Zudem steht den Gemeinden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten das Recht zu, Beschwerde gegen Entschlüsse und Handlungen der Kantone, zu führen. Dementsprechend muss sich auch das Bundesgericht, die oberste Instanz für verwaltungsrechtliche Fälle, von Zeit zu Zeit mit Fragen der Gemeindeautonomie befassen (1998: 88).*

dass man zu stark von der kantonalen Ebene dominiert wird, dann kann das Anlass zu Protesthandlungen und Reformbestrebungen von Seiten der Gemeinden sein (vgl. Geser 1996). Der Gewinn dieser alternativen Erhebungsmethode für die vorliegende Arbeit besteht darin, dass sie eine Kontroll- und Vergleichsmöglichkeit bietet. Im Sinne einer Überprüfung und Festigung der Resultate kann also kontrolliert werden, ob die Messmethoden zu ähnlichen oder zu divergierenden Ergebnissen führen.

3.5 HYPOTHESEN ZUR GEMEINDEAUTONOMIE IN DER SCHWEIZ

Wie das Modell zur Erfassung der Gemeindeautonomie zeigt, setzt sich diese aus vier Gruppen von Determinanten zusammen, welche auch als die rechtliche, die politische, die ökonomische und die soziale Autonomie bezeichnet werden können. In der vorliegenden Arbeit geht es primär darum, die verschiedenen Facetten der Gemeindeautonomie für die Schweizer Gemeinden zu bestimmen und Vergleiche anzustellen. Es wird davon ausgegangen, dass die Ausprägung der Gemeindeautonomie vor allem von zwei Faktoren abhängt: der Kantonszugehörigkeit und der Grösse der Gemeinde (gemessen an der Einwohnerzahl). Bezüglich der zu erwartenden Gemeindeautonomie je nach Kantonszugehörigkeit und Gemeindegrösse können unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Erwartungen formuliert werden.

Kantonale Unterschiede werden vor allem bezüglich der Ausprägung der rechtlichen und der politischen Faktoren erwartet. Hierzu lassen sich aus der Literatur folgende Vermutungen herleiten und begründen:

- Die Gemeindeautonomie ist in den Kantonen der Romandie sowie im Tessin niedriger als in den Kantonen der Deutschschweiz.

Diese Behauptung wird von zahlreichen Studien und deren Autoren gestützt. Giacometti (1952) hat als einer der ersten die Kantone nach der Autonomie ihrer Gemeinden gruppiert. Die erste Gruppe mit einer grossen Gemeindeautonomie beinhaltet ausschliesslich Deutschschweizer

Kantone.²² Demgegenüber bilden alle Kantone der Romandie eine Gruppe mit niedriger Gemeindeautonomie.²³ Weitere Kantone nehmen eine Zwischenstellung ein (1952: 19).²⁴ Zu einem ähnlichen Resultat kommt Martenet (1999). In Anlehnung an die Arbeit von Schaffhauser (1978) untersucht er, inwiefern die Gemeinden in den einzelnen Kantonen frei sind, ihre Organisationsform selbst zu bestimmen. Er kommt zum Schluss, dass die Autonomie in den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Neuenburg, Tessin, Waadt und Wallis am niedrigsten ist. Der Kanton Jura wird zu einer Gruppe mit mittlerer Autonomie gezählt (1999: 207). Auch Meyer (1978: 92f), Grodecki (2007: 33f) und aus einer etwas anderen Perspektive Geser (2004: 357) stützen die Annahme einer schwächeren Gemeindeautonomie in der Romandie. Horber-Papazian (2006: 63) spricht davon, dass die Westschweizer Kantone historisch gesehen eher zum Zentralismus neigen.

Eine weitere Erwartung bezieht sich auf den Zusammenhang zwischen der Anzahl Gemeinden in einem Kanton und dem Mass an Gemeindeautonomie:

- Die Gemeindeautonomie ist in Kantonen mit wenigen Gemeinden grösser als in Kantonen, welche eine grosse Anzahl Gemeinden haben.

Nach Geser (1996) sprechen verschiedene theoretische Überlegungen für diese Annahme. So ist in Kantonen mit wenigen Gemeinden ein informeller, auf den Einzelfall bezogener Umgang zwischen Kanton und Gemeinden möglich. Demgegenüber sehen sich Kantone mit zahlreichen Gemeinden gezwungen, stärker formalisierte Beziehungen zu ihren Gemeinden zu pflegen. Zudem haben Kantone mit zahlreichen Gemeinden aufgrund ihrer Grösse einen leistungsfähigen Regierungs- und Verwaltungsapparat ausgebildet. Dadurch können die Gemeinden theoretisch einer dichteren Normierung und einer strengeren Kontrolle unterworfen und finanziell stärker in Abhängigkeit gebracht werden. Ein

²² Zürich, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Aargau und Thurgau.

²³ Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf. Der ebenfalls französischsprachige Kanton Jura existiert erst seit 1979.

²⁴ Bern, Luzern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Sankt Gallen und Tessin.

Argument für eine grössere Gemeindeautonomie in grossen Kantonen ist aber, dass grosse Kantone aus Effizienzgründen und um Leistungen näher am Bürger zu erbringen, gewisse Aufgaben an die Gemeinden delegieren müssen (vgl. Schaltegger und Feld 2003: 386).

Eine dritte Erwartung betrifft den Zusammenhang zwischen der Grösse der Gemeinden eines Kantons und dem Mass an Gemeindeautonomie:

- Je kleiner die Gemeinden eines Kantons sind, desto kleiner ist die Gemeindeautonomie in diesem Kanton.

Diese Hypothese ist mit der vorhergehenden insofern verwandt, als sich die kleinsten Gemeinden hauptsächlich in den gemeindereichen Kantonen befinden (vgl. Kapitel 2.5). Nach Geser (1996) können die kleinen Gemeinden vielerlei Aufgaben gar nicht wahrnehmen, was dazu führt, dass diese vom Kanton zentralisiert werden. Dadurch verlieren auch die grösseren Gemeinden des Kantons an Autonomie.

Dem Argument, dass kleine Gemeinden vielmals gar nicht in der Lage sind öffentliche Leistungen zu erbringen und dass sie dadurch der Zentralisierung Vorschub leisten, wird von Schaltegger und Feld (2003: 386) widersprochen. Vielmehr stellen sie fest, dass in Kantonen mit vielen und kleinen Gemeinden die Aufgaben dezentraler wahrgenommen werden.

Die Gemeindeautonomie bezüglich der ökonomischen und der sozialen Faktoren wird auf lokaler Ebene gemessen und variiert deshalb auch innerhalb eines Kantons. Den Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und der Ausprägung der Gemeindeautonomie (in Bezug auf die ökonomischen Faktoren) betreffend, besteht folgende Erwartung:

- Die Gemeindeautonomie nimmt mit der Gemeindegrösse zu.

Diese Vermutung beruht unter anderem auf den Überlegungen zur optimalen Gemeindegrösse (vgl. Kapitel 2.5) aber auch auf den Resultaten von verschiedenen Studien zu den Schweizer Gemeinden. So postulieren etwa Meylan et al. (1972: 312) eine bessere Finanzlage in den mittleren und grossen Gemeinden. Auch Fleiner-Gerster (1992: 7) sieht die grösseren Gemeinden bezüglich der Finanzierung ihrer Tätigkeiten im Vorteil. Weil sich die Gemeinden mit zahlreicheren und komplexeren

Aufgaben konfrontiert sehen, stossen sie immer häufiger an die Grenzen ihrer personellen und finanziellen Leistungsfähigkeit (Ladner et al. 2000: 4). Es kann erwartet werden, dass kleinere Gemeinden von diesem Problem stärker betroffen sind und deshalb immer mehr Mühe bekunden, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Dies führt dazu, dass sie vermehrt Autonomie abgeben müssen, indem sie mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, Aufgaben an den Kanton abtreten oder gar mit anderen Gemeinden fusionieren.

Bezüglich der sozialen Determinanten der Gemeindeautonomie wird auf die Formulierung einer konkreten Hypothese verzichtet. Zum Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und dem Einfluss von Interessengruppen und Partikulärinteressen auf die lokalen Behörden sind aber dennoch einige, zum Teil gegenläufige, Szenarien denkbar. Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass die Gemeindebehörden in grösseren Gemeinden aufgrund professioneller Strukturen eine stärkere Stellung einnehmen als in kleinen Gemeinden (Kennel 1989: 40). Andererseits muss aber davon ausgegangen werden, dass in grösseren Gemeinden auch die Einflussgruppen zahlreicher und besser organisiert sind und dass deshalb die Autonomie stärker eingeschränkt ist. Aber auch kleine Landgemeinden sind vor solchen Einflüssen nicht gefeit. Zuweilen reicht das Vorhandensein eines gewichtigen wirtschaftlichen oder politischen Akteurs aus, um den autonomen Handlungsspielraum der Gemeinde stark einzuschränken. Kennel (1989: 40) spricht von „Dorfoligarchien“, welche dem demokratischen Gedanken der Gemeindeautonomie widersprechen. Theoretisch kann auch zwischen den Kantonen ein Unterschied bezüglich der sozialen Determinanten der Gemeindeautonomie bestehen. Der Einfluss (oder zumindest der Druck) der Interessengruppen auf die lokale Politik wäre demnach in denjenigen Kantonen höher, in welchen die Gemeinden über eine grössere rechtliche und politische Autonomie (Typ II-Autonomie) verfügen (Pierre 1990: 49).

4 METHODE, OPERATIONALISIERUNG UND DATENGRUNDLAGE

4.1 METHODISCHES VORGEHEN

Die empirische Analyse der Gemeindeautonomie in der Schweiz und die Überprüfung der dazu formulierten Hypothesen erfolgt in zwei Schritten. Zuerst werden die rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Determinanten der Gemeindeautonomie (vgl. Abbildung 2 weiter vorne) beschrieben. Die aufgestellten Hypothesen werden anschliessend anhand dieser Daten getestet. In einem zweiten Schritt werden dann die Daten einer Gemeindebefragung, welche die Gemeindeautonomie aus der subjektiven Perspektive der Gemeindeglieder erfasst hat, in die Analyse miteinbezogen. Dadurch bietet sich eine weitere Möglichkeit zur Überprüfung der Hypothesen. Weiter kann überprüft werden, inwiefern die Analyse der rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Determinanten der Gemeindeautonomie und die Selbsteinschätzung durch die Gemeinden zu vergleichbaren Resultaten führen.

Grundsätzlich ist die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden Gegenstand dieser Untersuchung. Allerdings wird die Gemeindeautonomie stark vom kantonalen Kontext geprägt und viele Daten liegen nur auf der aggregierten Ebene vor oder sie gelten für alle Gemeinden eines Kantons gleichermassen, wie dies beispielsweise für die rechtlichen Bestimmungen der Fall ist.²⁵ So erlauben die Analysen der rechtlichen und der politischen Determinanten nur Aussagen über kantonale Unterschiede in der Ausprägung der Gemeindeautonomie, während die Daten der ökonomischen und sozialen Faktoren auf lokaler Ebene vorliegen und die Gemeinden somit auch bezüglich ihrer Grösse miteinander verglichen werden können.²⁶ Die Analyse wird als Querschnittsanalyse für das Jahr

²⁵ Siehe auch Kapitel 2.3 und Kapitel 3.2 bezüglich der herausragenden Rolle der Kantone für die Ausgestaltung der Gemeindeautonomie.

²⁶ Ebenso liegen die Daten zur subjektiven Einschätzung der Gemeindeautonomie auf lokaler Ebene vor.

2005 durchgeführt. Die Wahl des Untersuchungszeitpunktes ist primär durch die Verfügbarkeit der Daten bestimmt.

Im ersten Teil der empirischen Überprüfung der Hypothesen werden die Determinanten der lokalen Autonomie einzeln beschrieben und mit den kantonalen beziehungsweise den lokalen Kontextvariablen in Verbindung gebracht. Die Interpretation der Daten und zusätzliche bivariate Untersuchungen liefern erste Erkenntnisse zu den postulierten Zusammenhängen. Im zweiten Teil wird zunächst die subjektive Einschätzung der Gemeindeautonomie beschrieben. Danach wird die auf diese Art erfasste Autonomie mittels bivariater Analysen auf einen möglichen Zusammenhang mit den Kontextvariablen getestet. Somit werden die Hypothesen zur Gemeindeautonomie in der Schweiz sowohl „objektiv“ – anhand der rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Determinanten – als auch „subjektiv“ – durch die Selbsteinschätzung der Autonomie durch die Gemeinden – überprüft. Weiter soll untersucht werden, inwiefern ein Zusammenhang zwischen den Determinanten der lokalen Autonomie und der subjektiven Einschätzung der Autonomie durch die Gemeinden besteht. Bivariate Untersuchungen liefern Hinweise auf mögliche Zusammenhänge. Aufgrund der relativ kleinen Fallzahl (26 Kantone) wird auf die Durchführung einer multivariaten Regressionsanalyse verzichtet. Hierfür wäre eine Ausdehnung der Untersuchung auf mehrere Jahre notwendig, wozu aber die Datengrundlage fehlt.

Schliesslich wird in mehreren synoptischen Tabellen ein Überblick über die gewonnenen Indikatoren der lokalen Autonomie und deren Ausprägung in den einzelnen Kantonen gewährt. Zudem wird nach Zusammenhängen zwischen den verschiedenen Indikatoren gesucht. Auch dies geschieht anhand von bivariaten Analysen.

4.2 OPERATIONALISIERUNG UND DATENGRUNDLAGE

Die Determinanten der Gemeindeautonomie werden wie folgt operationalisiert: Um die rechtlichen Aspekte der Autonomie mess- und vergleichbar zu machen, wird die Stellung der Gemeinden in den kantonalen Verfassungen und Gemeindegesetzen analysiert. Dabei wird erstens danach gesucht, ob sich ein Artikel finden lässt, welcher bezüg-

lich der Gemeindeautonomie weitergehende Bestimmungen enthält als Artikel 50 Absatz 1 der Bundesverfassung. Zweitens wird darauf geachtet, ob die Gemeinden in den untersuchten Gesetzesschriften namentlich erwähnt werden.²⁷ Drittens wird nach einem Artikel gesucht, welcher es dem Kanton ermöglicht, Gemeinden gegen ihren Willen zu fusionieren. Letztere beiden Punkte werden eher mit der Bestandesgarantie in Verbindung gebracht. Diese ist aber letztlich eine Grundvoraussetzung für die Autonomie der Gemeinden (Linder 1999: 156), weshalb die beiden Aspekte ebenfalls im ersten Index der rechtlichen Autonomie berücksichtigt werden. In einem zweiten Index der rechtlichen Autonomie wird in Anlehnung an Ladner (1991: 288ff) ermittelt, welche Vorschriften den Gemeinden bezüglich der Organisation der Exekutiven (Anzahl Mitglieder) sowie der Wahl zwischen der ordentlichen und der ausserordentlichen Gemeindeorganisation gemacht werden.²⁸ Bei diesem zweiten Index geht es also um die Organisationsfreiheit der Gemeinden.

Vier Variablen decken die politischen Aspekte der Gemeindeautonomie ab. Die Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden wird anhand der Gemeinde- und Kantonsausgaben in den einzelnen Bereichen bestimmt. Es wird davon ausgegangen, dass ein Aufgabenbereich in dem die Gemeinden mehr Ausgaben tätigen als der Kanton den Gemeinden zugeschrieben werden kann. Somit kann für jeden Kanton die Anzahl der Aufgabenbereiche bestimmt werden, welche den Gemeinden zufallen. Mehr Aufgaben bedeuten eine grössere Autonomie.

Die Finanzautonomie der Gemeinden eines Kantons wird anhand derselben Daten ermittelt wie die Aufgabenteilung. Für diesen Indikator wird aber der Anteil der Gemeinden an den gesamten Gemeinde- und Kantonsausgaben gemessen. Es wird also der Dezentalisierungsgrad der Ausgaben bestimmt.

Schwieriger gestaltet sich die Operationalisierung der beiden anderen Variablen zur administrativen Kontrolle und dem Einfluss der lokalen

²⁷ Werden die Gemeinden namentlich erwähnt, so Bedarf es einer Gesetzes- bzw. Verfassungsänderung um den Gemeindebestand zu verändern (vgl. Kennel 1989: 141ff)

²⁸ Als ordentlich wird die zweistufige Gemeindeorganisation mit Gemeinderat (Exekutive) und Gemeindeversammlung (Legislative) bezeichnet. Die ausserordentliche Gemeindeorganisation ist dreistufig, wobei entweder ein Gemeindeparlament zwischen die Exekutive und die Stimmbürger tritt oder aber gewisse Entscheidungen an der Urne statt an der Gemeindeversammlung getroffen werden (vgl. Ladner 1991: 53).

auf die übergeordnete Ebene. Probleme ergeben sich deshalb, weil keine geeigneten Datengrundlagen dazu bestehen. Zur Bestimmung der Stärke der administrativen Kontrolle des Kantons über die Gemeinden wird deshalb auf das Verhältnis zwischen der Anzahl Kantons- und Gemeindeangestellte zurückgegriffen. Es wird davon ausgegangen, dass die administrative Kontrolle mit der Dezentralisierung der Verwaltung kleiner wird (und somit die Autonomie steigt). Der Einfluss der Gemeinden auf die kantonale Politik wird in Abwesenheit von anderen Datenquellen (wie beispielsweise von Angaben zur Ämterkumulierung) dadurch bestimmt, ob die Gemeinden auf kantonaler Ebene ein Referendums- oder Initiativrecht besitzen. Viele Autoren schreiben dem Referendum bezüglich der Zentralisierung (und dem Ausbau) der Staatstätigkeit eine bremsende Wirkung zu (vgl. Kirchgässner et al 1999; Freitag et al. 2003; Schaltegger und Feld 2003: 377). Es wird hier deshalb davon ausgegangen, dass die Gemeindeautonomie in Kantonen mit Referendumsrecht grösser ist, weil die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Vorlagen, welche den Gemeinden Aufgaben und Kompetenzen wegnehmen möchten, tendenziell eher ablehnen.

Für die ökonomische Autonomie der Gemeinden liegen Daten auf der lokalen Ebene vor. Zunächst wird die finanzielle Situation der Gemeinden auf zwei Arten erfasst. Erstens wird der Durchschnitt der Rechnungsabschlüsse für die Jahre 2002 bis 2004 analysiert.²⁹ Zweitens wird die Stellung der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich herangezogen. Obwohl der Erhalt von finanziellen Mitteln aus dem Finanzausgleich neue Handlungsspielräume für eine Gemeinde schafft, wird davon ausgegangen, dass sich der Zustand als Mittelempfänger negativ auf die ökonomische Autonomie auswirkt. Die Auslagerung von Gemeindeaufgaben wird durch einen Index der interkommunalen Zusammenarbeit operationalisiert, genauer durch die Anzahl Bereiche, in denen eine Gemeinde mit anderen Gemeinden zusammenarbeitet. Die Auslagerung von Aufgaben geht einher mit einem Autonomieverlust (vgl. Steiner 2002: 112f). Zur ökonomischen Autonomie der Gemeinden gehört auch ihre allgemeine Leistungsfähigkeit. Erfasst wird diese durch

²⁹ Dies aufgrund der Verfügbarkeit der Daten und weil der Rechnungsabschluss im Vergleich zu den anderen Variablen stark variieren kann. Durch den Einbezug von drei aufeinander folgenden Abschlüssen werden einmalige Ausreisser etwas korrigiert.

einen Index der Anzahl Bereiche in denen die Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen stossen.³⁰

Als letzte Determinante soll die soziale Autonomie, also der Einfluss von verschiedenen Akteuren auf die Lokalpolitik, bestimmt werden. Diese Variable kann durch Daten aus der Gemeindebefragung von Ladner et al. aus dem Jahre 2005 operationalisiert werden.

Auch die subjektive Einschätzung der Gemeindeautonomie, welche als Vergleichs- und Kontrollwert dient, wurde im Rahmen der Gemeindebefragung von Ladner et al. (2005) ermittelt. Dabei konnten die antwortenden Gemeindeglieder die Autonomie ihrer Gemeinde auf einer Skala von 1 („überhaupt keine Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“) einordnen. Je nach Bedarf können die Antworten auf diese Frage auch zu einem kantonalen Durchschnittswert aggregiert werden.

Die Kontextvariablen betreffen kantonale und kommunale Eigenschaften. Eine erste Variable ordnet die Kantone einem Sprachraum zu. Dabei wird zwischen der Deutschschweiz einerseits und der französischen und italienischen Schweiz andererseits unterschieden. Zweisprachige Kantone werden danach eingeteilt, welche Sprache von der Mehrheit der Bevölkerung gesprochen wird.³¹ Eine zweite Variable misst die Anzahl der Gemeinden in einem Kanton. Schliesslich messen zwei weitere Variablen den Mittelwert und den Median der Gemeindegrösse eines Kantons. Bei den Analysen auf lokaler Ebene werden die Gemeinden bezüglich ihrer Anzahl Einwohner und dem Sprachraum dem sie angehören eingeordnet.³²

Die in der Analyse verwendeten Daten stammen aus verschiedenen Quellen. Die Kontextvariablen werden anhand von Daten des Bundesamts für Statistik berechnet. Die Daten zur Dezentralisierung der Verwaltung stammen aus der Betriebszählung 2005 des Bundesamts für Statistik.

³⁰ Siehe Anhang 17 (Frage 2) für eine Liste der berücksichtigten Bereiche.

³¹ Kantone der Deutschschweiz sind demnach: ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG; zur französischen und italienischen Schweiz werden die Kantone FR, VD, VS, NE, GE, JU und TI gezählt.

³² Bezüglich der Gemeindegrösse werden folgende 8 Grössenklassen unterschieden: Bis 249 Einwohner, 250 - 499 Einw., 500 - 999 Einw., 1'000 - 1'999 Einw., 2'000 - 4'999 Einw., 5'000 - 9'999 Einw., 10'000 - 19'999 Einw., 20'000 und mehr Einwohner. Die Einteilung der Gemeinden nach Sprachraum folgt der Zuordnung des Kantons dem sie angehören.

Die Variablen zur Aufgaben- und Ausgabenteilung basieren auf Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Für die beiden Indizes der rechtlichen Autonomie wurden die Verfassungen und die Gemeindegesetze der Kantone konsultiert. Ebenso beruhen die Angaben zum Referendums- und Initiativrecht der Gemeinden auf diesen Quellen. Die Variablen zur ökonomischen und sozialen Autonomie sowie die subjektive Einschätzung der Autonomie durch die Gemeinden stammen alleamt von der Gemeindebefragung 2005 von Ladner et al. Der Fragebogen der Gemeindebefragung wurde an die Gemeindeschreiber aller Schweizer Gemeinden versandt. Die Rücklaufquote betrug hohe 79.6 Prozent, wobei diese nach Kanton und Gemeindegrösse ziemlich ausgeglichen ausfiel (vgl. Anhang 3 und Anhang 4). Deshalb kann hier davon ausgegangen werden, dass die vorhandenen Daten repräsentativ für die Gesamtheit der Gemeinden sind.³³ Die für die Analyse berücksichtigten Fragen sind im Anhang (vgl. Anhang 17) im Wortlaut aufgeführt.

Tabelle 5 zeigt die Operationalisierung der berücksichtigten Variablen (Indikatoren) sowie die Herkunft der benutzten Daten noch einmal im Überblick.

³³ Bei der Betrachtung der Gemeinden nach Kantonen muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Werte für die Kantone Basel-Stadt und Appenzell-Innerrhoden auf einer kleinen Grundgesamtheit beruhen.

Tabelle 5 : Variablen, Operationalisierung und Datenquellen im Überblick

Variable (Indikator)	Operationalisierung	Datenquelle
<i>Rechtliche Autonomie</i>		
Stellung der Gemeinden in Verfassung und Gesetz I	Index (1-6) der Bestandes- und Autonomiegarantie der Gemeinden (nach Kanton)	Eigene Berechnungen auf der Grundlage der kantonalen Verfassungen und Gemeindegesetze (vgl. Anhang 5)
Stellung der Gemeinden in Verfassung und Gesetz II	Index (1-6) der Organisationsfreiheit der Gemeinden (nach Kanton)	Eigene Berechnungen auf der Grundlage der kantonalen Verfassungen und Gemeindegesetze (vgl. Anhang 5)
<i>Politische Autonomie</i>		
Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden	Anzahl Aufgabengebiete in denen die Ausgaben der Gemeinden höher sind als die Ausgaben des Kantons (nach Kanton)	Eidgenössische Finanzverwaltung 2007; eigene Berechnungen
Finanzautonomie	Prozentualer Anteil der Gemeinden an den gesamten Gemeinde- und Kantonsausgaben (nach Kanton)	Eidgenössische Finanzverwaltung 2007; eigene Berechnungen
Administrative Kontrolle	Dezentralisierung der Verwaltung: Prozentualer Anteil der Gemeindeangestellten am Total der Gemeinde- und Kantonsangestellten (nach Kanton)	Bundesamt für Statistik 2007 – Betriebszählung 2005; eigene Berechnungen
Einfluss der lokalen auf die übergeordnete Ebene	Existenz eines Referendum- bzw. Initiativrechts für Gemeinden auf kantonaler Ebene (nach Kanton)	Kantonale Verfassungen und Gemeindegesetze
<i>Ökonomische Autonomie</i>		
Gemeindefinanzen I	Durchschnitt der Rechnungsabschlüsse der Gemeinde in den Jahren 2002-2004 (nach Gemeinde)	Gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragung von Ladner et al. (2005)

Variable (Indikator)	Operationalisierung	Datenquelle
<i>Fortsetzung Tabelle 5</i>		
Gemeindefinanzen II	Stellung der Gemeinde im kantonalen Finanzausgleich	Gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragung von Ladner et al. (2005)
Leistungsfähigkeit der Gemeinden	Leistungsgrenzen-Index: Anzahl Aufgabenbereiche (0-31) in denen die Gemeinde an ihre Leistungsgrenze stösst	Gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragung von Ladner et al. (2005)
Auslagerung von Aufgaben	Index der interkommunalen Zusammenarbeit: Anzahl Aufgabenbereiche (0-31) in denen die Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden zusammenarbeitet	Gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragung von Ladner et al. (2005)
<i>Soziale Autonomie</i>		
Einfluss von lokalen Interessengruppen	Einfluss von verschiedenen Akteuren auf die Lokalpolitik der Gemeinde auf einer Skala von 1-7	Gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragung von Ladner et al. (2005)
<i>Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie</i>		
Subjektive Einschätzung der Gemeindeautonomie	Einschätzung der Autonomie der Gemeinde (Skala von 1-10) durch die Gemeinde selbst	Gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragung von Ladner et al. (2005)
<i>Kontextvariablen - Gemeindeeigenschaften</i>		
Gemeindegrösse	Kategorisierung der Gemeinden gemäss ihrer Einwohnerzahl (8 Grössenklassen)	Bundesamt für Statistik 2006 - Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung in den Gemeinden der Schweiz 2005.
Sprache	Kategorisierung der Gemeinden gemäss ihrer Zugehörigkeit zu den Sprachräumen der deutsch- bzw. der französisch und italienischsprachigen Schweiz. Die Zuteilung entspricht der Zuteilung des jeweiligen Kantons	Bundesamt für Statistik 2006 – Statistisches Lexikon der Schweiz.
<i>Kontextvariablen - Kantonseigenschaften</i>		
Anzahl Gemeinden	Anzahl Gemeinden im jeweiligen Kanton	Bundesamt für Statistik 2006

Variable (Indikator)	Operationalisierung	Datenquelle
<i>Fortsetzung Tabelle 5</i>		
Gemeindegrösse I	Durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden des jeweiligen Kantons (arithmetisches Mittel)	Bundesamt für Statistik 2006 - Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung in den Gemeinden der Schweiz 2005.
Gemeindegrösse II	Mittlere Einwohnerzahl der Gemeinden des jeweiligen Kantons (Median)	Bundesamt für Statistik 2006 - Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung in den Gemeinden der Schweiz 2005.
Sprache	Unterscheidung zwischen deutschsprachigen und französisch bzw. italienischsprachigen Kantonen. Zuteilung erfolgt aufgrund der auf kantonalen Ebene am stärksten verbreiteten Sprache	Bundesamt für Statistik 2006 – Statistisches Lexikon der Schweiz.

5 EMPIRISCHE BEFUNDE ZUR AUTONOMIE DER SCHWEIZER GEMEINDEN

In diesem Kapitel werden zunächst die Befunde zur Ausprägung der verschiedenen Determinanten der Gemeindeautonomie auf kantonaler und - wo dies möglich ist - auf lokaler Ebene präsentiert. Es wird darauf geachtet, inwiefern die einzelnen Resultate für die Annahme oder Verwerfung der formulierten Hypothesen sprechen. Die Hypothesen werden anschliessend anhand der Resultate der subjektiven Einschätzung der Gemeindeautonomie durch die Gemeindeschreiber überprüft. In einem letzten Unterkapitel sollen die Resultate der „objektiven“ – durch die rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Determinanten bestimmten Messung der Gemeindeautonomie, mit jenen der „subjektiven“ – durch eine Umfrage ermittelten Autonomie, in Zusammenhang gebracht werden.

5.1 DETERMINANTEN DER GEMEINDEAUTONOMIE IN DER SCHWEIZ

5.1.1 RECHTLICHE AUTONOMIE DER GEMEINDEN

Das Zusammentragen der kantonalen Gesetzesschriften hat gezeigt, dass lediglich die Kantone Uri, Obwalden und Appenzell-Innerrhoden auf ein Gemeindegesetz verzichten. In den anderen Kantonen werden die Beziehungen zwischen der kantonalen und der lokalen Ebene sowohl in der Kantonsverfassung als auch in einem Gemeindegesetz³⁴ festgehalten.

Tabelle 6 zeigt, wie stark das Konzept der Gemeindeautonomie in den kantonalen Verfassungen und Gesetzen verankert ist und welche Bestandesgarantie die Gemeinden haben. Daraus ergibt sich dann der Index der rechtlichen Autonomie.

Lediglich die Kantone Uri und Appenzell-Innerrhoden kennen keinen Artikel, der ähnliche Bestimmungen zur Gemeindeautonomie beinhaltet

³⁴ Oder einer ähnlich lautenden Gesetzesschrift. Siehe Anhang 5 für die genauen Zeichnungen der berücksichtigten Gesetzesschriften.

wie Artikel 50 der Bundesverfassung. In den Verfassungen und Gemeindegesetzen der anderen Kantone ist ein solcher Artikel zu finden. Die Kantone Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhodon und Aargau haben sogar weitergehende Bestimmungen zur Gemeindeautonomie in ihre Gesetzgebung aufgenommen³⁵. Meist wird dabei darauf hingewiesen, dass den Gemeinden ein möglichst weiter Handlungsspielraum zu gewähren sei.

Ein Spezialfall ist die Verfassung des Kantons Waadt. In Artikel 139 KV werden Aufgabenbereiche aufgezählt, in denen die Gemeinden besonders autonom sind.³⁶ Umgekehrt bedeutet dies aber, dass die Gemeinden in nicht genannten (und teilweise bedeutenden) Bereichen wie beispielsweise der Bildung, der sozialen Wohlfahrt, der Gesundheit oder dem Verkehr keine besondere Autonomie geniessen. Demnach hat die Aufzählung der Aufgabengebiete nicht unbedingt eine positive Auswirkung auf die Autonomie der Gemeinden des Kantons Waadt.

In rund der Hälfte der Kantone werden die Gemeinden in der Verfassung (BS, AR, UR, SZ, OW, ZG, AI, SG) oder zumindest im Gemeindegesetz (ZH, LU, BL, NW, NE, GE) namentlich erwähnt. Dies führt dazu, dass es für eine Änderung des Gemeindebestandes automatisch auch einer Verfassungs- oder Gesetzesänderung bedarf. Mit Ausnahme des Kantons Sankt-Gallen, sind es Kantone mit relativ wenigen Gemeinden, welche diese in der Verfassung festschreiben. Auffallend ist auch, dass fast ausschliesslich Kantone der Deutschschweiz eine solche Auflistung ihrer Gemeinden kennen.

In den Kantonen Luzern, Glarus, Sankt-Gallen, Graubünden, Thurgau, Freiburg, Tessin, Wallis, Genf und Jura sehen die kantonalen Gesetzgebungen ausdrücklich vor, dass Gemeindefusionen theoretisch auch ohne die Einwilligung der betroffenen Gemeinden (oder mindestens einer davon) vorgenommen werden können. Von den Kantonen der Romandie kennen nur Waadt und Neuenburg keinen solchen Artikel.

³⁵ *Generell besteht die Tendenz, bei der Überarbeitung von Kantonsverfassungen und Gemeindegesetzen die Gemeindeautonomie stärker zu betonen. Beispiele dafür sind etwa die Kantone Bern, Luzern oder Solothurn (Ladner et al. 2000: 47).*

³⁶ *Dazu zählen die allgemeine Verwaltung der Gemeinde und die Verwaltung ihres Eigentums und ihrer Finanzen, die Festsetzung und Erhebung von Gemeindesteuern und anderen Gebühren, die Raumordnung, die öffentliche Ordnung sowie die interkommunalen Beziehungen.*

Tabelle 6 : Rechtliche Autonomie: Index zur Bestandes- und Autonomiegarantie der Gemeinden

Kanton	Umfang der Gemeindeautonomie (nach BV, KV und GG)		Nennung / Aufzählung der Gemeinden in KV und GG		Artikel ermöglicht Fusion ohne Zustimmung der betroffenen Gemeinde(n) explizit		Indexwert
	Relevanter Artikel	Ind. pkt.	Relevanter Artikel	Ind. pkt.	Relevanter Artikel	Ind. pkt.	
BS	§59 Abs.2 KV	3	§57 KV	2	nein	1	6
AR	Art.101 Abs.2 KV	3	Art.2 KV	2	nein	1	6
ZH	Art.85 Abs.1 KV	3	Anhang GG	1	nein	1	5
BL	§45 Abs.2 KV	3	§35 GG	1	nein	1	5
LU	§68 Abs.2 KV	3	§3 Abs.4 GG	1	§74 Abs.3 KV	0	4
BE	Art.109 Abs.2 KV	3	nein	0	nein	1	4
UR	Art.50 Abs.1 BV	1	Art.67 KV	2	nein	1	4
SZ	§87 KV	1	§23 Abs.1-6 KV	2	nein	1	4
OW	Art.82 Abs.2 KV	1	Art.2 Abs.2 KV	2	nein	1	4
ZG	§3 Abs.1 GG	1	Art.24 KV	2	nein	1	4
SO	Art.3 Abs.2 KV	3	nein	0	nein	1	4
AI	Art.50 Abs.1 BV	1	Art.15 Abs.1 KV	2	nein	1	4
AG	§106 Abs.2 KV	3	nein	0	nein	1	4
NW	Art.3 GG	1	Art.4 GG	1	nein	1	3
SG	Art.89 KV	1	Art.121 KV	2	Art.99 KV	0	3
NE	Art.94 KV	1	Art.2 GG	1	nein	1	3
GE	Art.2 GG	1	Art.1 GG	1	Art.1 Abs.3 LAC	0	2
SH	Art.105 KV	1	nein	0	nein	1	2
VD	Art.139 KV	1	nein	0	nein	1	2
GL	Art.119 Abs.1 KV	1	nein	0	Art.9 Abs.2 GG	0	1
GR	Art.65 Abs.1 KV	1	nein	0	Art.63 KV	0	1
FR	Art.129 Art.2 KV	1	nein	0	Art.135 Ab.4 KV	0	1
TG	§59 Abs.1 KV	1	nein	0	§58 Abs.4 KV	0	1
TI	Art.16 Abs.2 KV	1	nein	0	Art.20 Abs.3 KV	0	1
VS	Art.69 KV	1	nein	0	Art.26 Abs.3 KV	0	1
JU	Art.110 Abs.2 KV	1	nein	0	Art.112 Ab.3 KV	0	1

Bemerkungen: Art.50 Abs.1 der Bundesverfassung (BV) hat für die Gemeinden aller Kantone Gültigkeit und zählt als 1 Indexpunkt. Falls ein Artikel aus der Kantonsverfassung (KV) oder dem Gemeindegesetz (GG) eine identische (auch 1 Punkt) oder weiter gehende Bestimmung (2 Punkte für GG, 3 für KV) als diejenige der BV enthält, wird nur der kantonale Artikel aufgeführt. In Anhang 5 sind die für den Index relevanten Artikel (im Wortlaut), sowie die untersuchten kantonalen Verfassungen und Gemeindegesetze aufgeführt. Berücksichtigt wurden die aktuell gültigen Verfassungen und Gemeindegesetze.

Im Index der rechtlichen Autonomie sind die Kantone Freiburg, Tessin, Wallis und Jura am unteren Ende eingeordnet. In den Kantonen Waadt, Genf und Neuenburg ist die rechtliche Autonomie der Gemeinden etwas grösser. Zumindest was die hinteren Ränge betrifft, so stimmt der Index mit der Einteilung der Kantone nach Giacometti (1952; vgl. Kapitel 4.2) überein. Ganz vorne sind nach dem hier konstruierten Index die Gemeinden in den Kantonen Basel-Stadt, Appenzell-Ausserrhodon (je 6 Punkte) sowie Zürich und Basel-Landschaft (je 5 Punkte) eingeordnet.

Auch bezüglich der Organisation ihrer Exekutiven und Legislativen verfügen die Gemeinden je nach Kanton über einen unterschiedlich grossen Spielraum (vgl. Tabelle 7). Vorschriften zur Anzahl Mitglieder in der Exekutiven existieren, mit der Ausnahme von Basel-Landschaft, in allen Kantonen. Im Tessin wird lediglich eine ungerade Anzahl Mitglieder verlangt, in allen anderen Kantonen beträgt die Mindestanzahl drei oder fünf. In der Hälfte der Kantone ist zudem eine Obergrenze festgelegt. Nebst dem Tessin fordern auch die Kantone Zug, Freiburg, Aargau, Waadt, Wallis und Neuenburg explizit eine ungerade Anzahl Mitglieder in der Exekutive. Im Kanton Genf ist die Anzahl Mitglieder ebenfalls ungerade und zudem nach Einwohnerzahl der Gemeinde genau festgelegt.

Einige Kantone machen auch bezüglich der Funktionen der Exekutivmitglieder Vorschriften (vgl. Anhang 6). In den Kantonen Zürich, Glarus und Basel-Stadt muss ein Gemeindepräsident gewählt werden. Im Kanton Schwyz braucht es zusätzlich zum Präsidenten einen so genannten Säckelmeister. Im Kanton Uri ist gar vorgeschrieben, dass die Exekutive aus Präsident, Vizepräsident, dem Verwalter, der Sozialvorsteherin oder dem Sozialvorsteher und weiteren 1 bis 3 Mitgliedern zu bestehen hat.

Tabelle 7 : Rechtliche Autonomie: Index der Organisationsfreiheit der Gemeinden

Kanton	Bestimmungen zur Gemeinde-exekutive				Bestimmungen zur ordentlichen und ausserordentlichen Gemeindeorga-nisation			Indexwert	
	Vorschriften zur Anzahl Mitglieder in der Gemeinde-exekutiven		Weitere Vorschriften zur Anzahl Mitglieder	Ind. Pkt. (x=ja)	Kant. Gesetzgebung sieht Gemeinde-parlamente für/ab...	Zwang zur Ein-führung eines Ge-meinde-parlaments	Vor-schriften zur Anz. Parla-ments-sitze		Ind. Pkt. (x=ja)
	Min.	Max.							
BL				3	alle Gem.	nein	3	6	
LU	3			2	alle Gem.	nein	3	5	
BS	5			2	alle Gem.	nein	3	5	
AR	5			2	alle Gem.	nein	3	5	
GR	5			2	alle Gem.	nein	3	5	
ZH	5			2	>2000 E.	nein	2	4	
BE	3			2	alle Gem.	nein	x	2	4
NW	3	11		1	alle Gem.	nein	3	4	
SO	3			2	alle Gem.	nein	x	2	4
SG	5			2	alle Gem.	nein	x	2	4
TG	5			2	alle Gem.	nein	x	2	4
JU	3,5*			2	alle Gem.	nein	x	2	4
SZ	5	12		1	>1500 E.	nein	2	3	
SH	3	7		1	alle Gem.	nein	x	2	3
TI			x	2	>300 E.	nein	x	1	3
ZG	5	7	x	0	alle Gem.	nein	x	2	2
AI	5			2	nein	-	0	2	
AG	5	9	x	0	alle Gem.	nein	x	2	2
UR	5	7		1	nein	-	0	1	
OW	5	13		1	nein	-	0	1	
GL	5	13		1	nein	-	0	1	
FR	5	9	x	0	>600 E.	ja/nein*	x	1	1
VD	3	9	x	0	alle Gem.	>1000 E.	x	1	1
VS	3	15	x	0	>700 E.	nein	x	1	1
NE	3	7	x	0	alle Gem.	ja, alle	0	0	
GE	3	5	x	0	alle Gem.	ja, alle	x	0	0

Bemerkungen: *Je nach Einwohnerzahl beträgt die Untergrenze 3 respektive 5 Mitglieder.

**Für die 8 grössten Gemeinden des Kantons ist die Organisation mit Gemeindeparlament obligatorisch. Punktzahl: Exekutive: 0= minimale und maximale Anzahl Mitglieder sind vorgegeben und es existieren weitere Vorschriften zur Zusammensetzung der Exekutiven, 1= Minimum und Maximum sind vorgegeben, 2= Minimum oder Maximum ist vorgegeben oder es existieren weitere Vorschriften zur Zusammensetzung, 3= keine Vorgaben; Gemeindeorganisation: 0= nur eine Organisationsform möglich, 1= beide Formen möglich aber mit Einschränkungen und Vorschriften, 2= beide möglich mit Einschränkungen oder Vorschriften, 3= beide Organisationsformen ohne Einschränkungen und Vorschriften möglich. Die untersuchten Gesetzestexte sind in Anhang 5 und 6 aufgelistet.

In den Verfassungen und Gemeindegesetzen der Kantone Uri, Obwalden, Glarus und Appenzell-Innerrhoden ist die Einführung von Gemeindeparlamenten nicht vorgesehen. In den Kantonen Zürich, Schwyz, Freiburg, Tessin und Wallis können die Gemeinden ab einer gewissen Einwohnerzahl selbst darüber befinden, ob sie die Gemeindeversammlung durch ein Parlament ersetzen möchten. Selbst entscheiden können im Kanton Waadt nur die Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern. Jenseits dieser Zahl besteht ein Obligatorium zur Einführung eines Gemeindeparlaments. In den Kantonen Genf und Neuenburg ist sogar nur die Gemeindeorganisation mit Parlament vorgesehen. Dort wo ein Zwang zur Einführung eines Gemeindeparlaments besteht, werden auch Vorschriften zur Anzahl Mitglieder gemacht. In den Kantonen, in denen die Gemeinden selber über ihre Organisationsform entscheiden, sind Vorschriften zur Anzahl Parlamentssitze hingegen weniger häufig.

Die Analyse der kantonalen Vorschriften zur Gemeindeexekutiven und der Einführung eines Gemeindeparlaments haben gezeigt, dass die Gemeinden der Romandie bezüglich ihrer Gemeindeorganisation einer strengeren Reglementierung durch die kantonale Ebene unterliegen als die Mehrheit der Gemeinden der Deutschschweiz. In der Tat scheint die Hypothese zu den Sprachregionen bezüglich der rechtlichen Autonomie zuzutreffen. Die bivariate Analyse zeigt jedenfalls einen relativ starken und signifikanten Zusammenhang zwischen der Sprachregion und der rechtlichen Autonomie (vgl. Tabelle 8). Dass die rechtliche Autonomie in Kantonen mit wenigen Gemeinden grösser ist, kann durch die bivariate Analyse nicht bestätigt werden. Diesbezüglich zeigt aber zumindest das Vorzeichen des Zusammenhangs in die richtige Richtung. Ein mittlerer (aber teilweise signifikanter) Zusammenhang scheint zwischen der durchschnittlichen Gemeindegrösse in einem Kanton und der rechtlichen Autonomie zu bestehen. Demnach hängt das Ausmass an rechtlicher Autonomie auch davon ab, wie gross die Gemeinden eines Kantons sind.

Tabelle 8 : Korrelationstabelle: kantonale Kontextvariablen und rechtliche Autonomie der Gemeinden

Variable	Rechtliche Autonomie: Index der Bestandes- und Autonomiegarantie	Rechtliche Autonomie: Index der Organisations- freiheit
Sprachregion (0=F&I/1=D)	0.64***	0.52***
Anzahl Gemeinden (absolut)	-0.26	0.02
Durchschnittliche Gemeindegrösse (Mittelwert)	0.43**	0.22
Durchschnittliche Gemeindegrösse (Median)	0.48**	0.21

Bemerkungen: N=26. Pearson's r; * = auf dem 10%-Niveau signifikant, ** = auf dem 5%-Niveau signifikant, *** = auf dem 1%-Niveau signifikant. Vgl. Tabelle 6 und Tabelle 7 für die Konstruktion der beiden Indizes.

5.1.2 POLITISCHE AUTONOMIE DER GEMEINDEN

Die rechtliche Autonomie der Gemeinden wird am formellen (rechtlichen) Verhältnis zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden gemessen und ist relativ konstant. Im Gegensatz dazu sind die Indikatoren zur Bestimmung der politischen Autonomie mehr oder weniger beträchtlichen Schwankungen unterworfen. Die politische Autonomie ist insofern also in einem steten Wandel. Die hier ausgewählten Indikatoren decken die aus der Theorie hergeleiteten Aspekte der Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden gut ab (vgl. Kapitel 3.4), in einer weiterführenden Untersuchung könnten theoretisch aber eine Reihe weiterer Indikatoren zugezogen werden.³⁷ Ein weiterer Unterschied zwischen den beiden Facetten der Autonomie besteht darin, dass die rechtliche Auto-

³⁷ Beispielsweise wird hier nur die Ausgabenseite betrachtet, während das Verhältnis der Kantons- und Gemeindeeinnahmen nicht berücksichtigt wird. Auch für die administrative Kontrolle und den Einfluss der lokalen Ebene auf die kantonale Politik wären alternative Indikatoren denkbar.

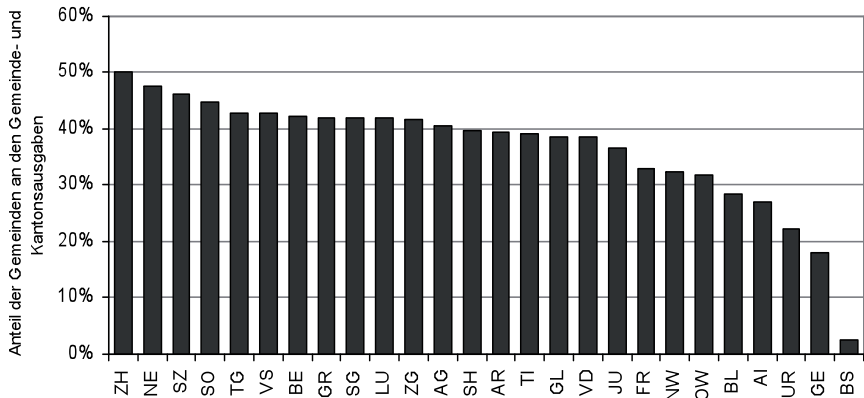
nomie für alle Gemeinden eines Kantons gleichermaßen gilt³⁸, während wahrscheinlich nicht alle Gemeinden dasselbe Mass an politischer Autonomie geniessen. Mit den vorhandenen Daten lassen sich allerdings nur Aussagen auf der aggregierten Ebene tätigen.

Der Anteil der Gemeinden an der Summe der Gemeinde- und Kantonsausgaben ist nirgends so hoch wie im Kanton Zürich (vgl. Abbildung 3). Zürich ist der einzige Kanton, in dem die Gemeinden über alle Bereiche gesehen mehr als 50 Prozent der Ausgaben tätigen. Etwas überraschend liegen die Gemeinden des Kantons Neuenburg diesbezüglich an zweiter Stelle. Auch im Kanton Wallis haben die Gemeinden einen gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt leicht höheren Anteil an den Ausgaben. Die Gemeinden des Tessin und der übrigen Kantone der Romandie (VD, FR, GE) liegen im oder unter dem Durchschnitt. Vor allem im Kanton Genf verzeichnen die Gemeinden einen sehr geringen Anteil an den Ausgaben (18.1 Prozent). Aufgrund der unscharfen Trennung zwischen der kantonalen und der städtischen Verwaltung müssen die Resultate für den Kanton Basel-Stadt mit Vorsicht betrachtet werden.

Die Hypothesen, wonach Kantone mit vielen und mit kleinen Gemeinden eher zur Zentralisierung der Staatstätigkeit tendieren, scheinen sich angesichts der Zahlen zur Dezentralisierung der Ausgaben nicht zu bestätigen. Die vier Kantone mit mehr als 200 Gemeinden (BE, GR, AG, VD) weisen jedenfalls nicht die stärkste Zentralisierung der Ausgaben auf. Im Gegenteil, in den Kantonen Bern, Graubünden und Aargau ist der Gemeindeanteil am Total der Gemeinde- und Kantonsausgaben sogar überdurchschnittlich.

³⁸ *Ausnahmen gibt es beispielsweise bei der Gemeindeorganisation. So kann es sein, dass kleinere Gemeinden selbst entscheiden können, ob sie ein Gemeindeparlament einsetzen möchten, während grössere Gemeinden dazu verpflichtet sind. Dies ist zum Beispiel im Kanton Waadt der Fall.*

Abbildung 3: Dezentralisierung der Ausgaben nach Kanton (2005)



Bemerkungen: ohne Doppelzählungen Gemeinden-Gemeinden, inkl. Bundes- und Kantonsbeiträge. Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung 2007, eigene Berechnungen.

Wie die Tabelle 9 zeigt, ist der Gemeindeanteil an den Gesamtausgaben vor allem in den Bereichen Umwelt und Raumordnung (68.1%) sowie Kultur und Freizeit (64.2%) hoch. In den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Wohlfahrt sind die Unterschiede zwischen den Kantonen zum Teil beträchtlich. Die Bildungsausgaben sind in der Deutschschweiz stärker dezentralisiert als in der Romandie und dem Tessin. Umgekehrt (mit der Ausnahme von GE) sieht es bei den Gesundheitsausgaben aus. Bei den Ausgaben zur sozialen Wohlfahrt ist der Gemeindeanteil in den Kantonen der Romandie und im Tessin hingegen deutlich unterdurchschnittlich. Die Dezentralisierung der Gesundheitsausgaben scheint auch stark von der Anzahl Gemeinden im Kanton beeinflusst zu werden. So weisen die gemeindereichen Kantone Bern, Graubünden, Tessin und Waadt eine stark überdurchschnittliche Dezentralisierung der Gesundheitskosten auf. Demgegenüber weisen Kantone mit wenigen Gemeinden, wie beispielsweise Nidwalden, Obwalden, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Uri oder auch Glarus eine starke Zentralisierung dieser Kosten auf.

Tabelle 9 : Dezentralisierung der Ausgaben nach Aufgabenbereich (2005)

Prozentualer Anteil der Gemeindeausgaben an den Ausgaben von Kanton und Gemeinden										
Kanton	Gesamt	Allgemeine Verwaltung	Öffentliche Sicherheit	Bildung	Kultur und Freizeit	Gesundheit	Soziale Wohlfahrt	Verkehr	Umwelt und Raumordnung	Finanzen und Steuern
ZH	50.3	62.6	37.1	43.6	67.9	52.1	55.9	34.8	81.8	55.7
NE	47.5	47.2	33.6	49.0	73.0	69.1	19.8	27.6	71.1	54.4
SZ	46.1	59.5	29.7	60.1	47.8	57.0	44.5	29.4	76.2	31.4
SO	44.9	51.9	19.6	53.2	63.2	39.4	39.5	45.0	80.1	43.5
TG	42.9	57.0	25.3	58.5	69.1	10.3	37.7	51.0	71.5	35.5
VS	42.8	53.9	31.9	43.2	69.9	60.6	19.0	34.7	65.8	41.3
BE	42.3	55.2	30.9	23.7	52.8	63.4	39.1	38.4	78.4	44.4
GR	42.1	58.5	33.6	51.8	70.3	62.3	22.1	18.0	73.7	61.1
LU	41.9	57.6	28.5	48.7	71.7	32.3	42.8	40.5	67.0	35.1
SG	41.9	62.3	36.3	52.8	70.4	17.0	43.2	39.6	72.2	36.1
ZG	41.8	56.4	19.5	50.0	69.2	30.1	41.2	28.5	73.1	39.2
AG	40.6	62.4	35.1	35.5	66.2	35.9	35.3	35.3	75.6	39.0
SH	39.8	55.4	23.7	42.3	74.1	2.7	51.8	54.4	84.5	54.9
AR	39.4	47.9	27.1	57.0	79.3	8.3	48.7	30.3	68.4	40.1
TI	39.1	46.1	28.6	26.5	68.7	64.4	15.4	35.0	78.7	40.4
GL	38.7	43.6	20.9	49.9	54.3	11.0	49.6	46.8	76.5	10.2
VD	38.5	54.2	32.6	18.2	67.0	50.5	27.0	47.0	75.1	41.3
JU	36.7	45.8	17.6	31.3	35.9	71.3	25.6	15.1	62.7	44.1
FR	32.9	44.2	18.6	27.8	53.0	41.9	24.8	33.7	78.6	44.4
NW	32.3	45.7	12.7	61.3	69.9	8.2	23.9	8.3	63.0	34.7
OW	31.7	37.0	11.2	59.6	66.3	16.1	26.0	14.3	63.7	44.2
BL	28.5	43.2	14.8	32.2	42.8	8.1	28.9	33.6	62.8	21.9
AI	27.1	22.2	20.3	60.3	69.0	0.1	2.7	40.9	14.2	15.3
UR	22.2	35.0	10.0	46.1	51.8	1.1	31.9	4.0	39.2	16.8
GE	18.1	38.2	18.8	7.3	82.9	0.0	11.1	32.7	49.6	26.7
BS	2.6	6.4	0.2	0.7	4.6	2.6	2.6	5.4	7.4	4.3
Ø	38.0	49.7	24.7	43.6	64.3	32.5	32.3	32.8	68.1	38.1

Bemerkungen: *Kursiv* = Werte über 50 Prozent. Ohne Doppelzählungen Gemeinden-Gemeinden, inkl. Bundes- und Kantonsbeiträge. BS bei der Durchschnittsberechnung nicht berücksichtigt. Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung 2007, eigene Berechnungen.

Aus der vorhergehenden Tabelle lässt sich die Anzahl Bereiche berechnen, in denen mehr als 50 Prozent der Gesamtausgaben von Kanton und Gemeinden durch die lokale Ebene getätigt werden. Es muss berücksichtigt werden, dass die Gemeindeausgaben mehr oder weniger stark an kantonale Vorschriften gebunden sind und die Gemeinden die Einsetzung und Höhe der finanziellen Mittel nicht gänzlich autonom bestimmen können. Nichtsdestotrotz kann man davon ausgehen, dass die Gemeinden in jenen Bereichen, in denen sie einen grossen Teil der Ausgaben tätigen auch mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten und autonomen Handlungsspielraum besitzen. Vor allem haben Gemeinden in jenen Bereichen, in denen sie den Vollzug regeln, gegenüber der kantonalen Ebene mehr Expertenwissen. Dadurch hat ihre Position bei allfälligen Gesetzesrevisionen auf kantonaler Ebene mehr Gewicht (Geser 1996:9).

Aus Tabelle 10 geht hervor, dass die Gemeinden in den Kantonen Schaffhausen, Zürich und Graubünden die meisten Aufgabenbereiche besitzen (je sechs Bereiche). Nebst den Gemeinden von Basel-Stadt (kein Bereich) sind es jene von Uri, Genf, und Basel-Landschaft, welche den niedrigsten Wert aufweisen (je ein Bereich). In den Kantonen Uri und Genf sind die Gemeinden mehrheitlich für den Bereich Kultur und Freizeit zuständig, in Basel-Landschaft für die Umwelt und Raumordnung.³⁹ In der Mehrheit der Kantone sind es drei bis vier Aufgabenbereiche, in denen die Gemeinden den grösseren Teil der Ausgaben tätigen.

Die Kantone, in denen die Gemeinden fünf oder sechs Aufgabenbereiche besitzen, sind allesamt Deutschschweizer Kantone (TG, SH, ZH, GR). Ansonsten lassen sich aber bezüglich des Sprachraumes keine grösseren Unterschiede erkennen. Hingegen scheint es, als ob Kantone mit vielen Gemeinden mehr Aufgabenbereiche dezentralisieren würden oder zumindest nicht zu einer stärkeren Zentralisierung tendieren als Kantone mit einer kleineren Anzahl Gemeinden.

³⁹ vgl. *Tabelle 9 für die einzelnen Aufgabenbereiche.*

Tabelle 10 : Anzahl Aufgabenbereiche der Gemeinden nach Kanton (2005)

Anzahl Aufgabenbereiche, in denen die Gemeinden des Kantons mehr als 50% der gesamten Gemeinde- und Kantonsausgaben tätigen (maximal 10 Bereiche möglich)

0	1	2	3	4	5	6
BS	UR	GL	OW	SZ	TG	SH
	GE	AI	NW	SO		ZH
	BL	FR	ZG	SG		GR
		JU	AR	VS		
			LU	NE		
			TI	BE		
			AG	VD		

Bemerkungen: Folgende Aufgabenbereiche werden berücksichtigt: Allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, soziale Wohlfahrt, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft, Finanzen und Steuern (vgl. auch **Tabelle 9**). Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung 2007, eigene Berechnungen.

Die administrative Kontrolle der lokalen durch die kantonale Ebene wird anhand der Grösse der Gemeinde- und Kantonsverwaltungen bestimmt. Tabelle 11 zeigt, wie sich die Grössenverhältnisse zwischen der kantonalen und der lokalen Verwaltungsebene in den einzelnen Kantonen präsentieren. In absoluten Zahlen gemessen gibt es im Kanton Zürich weitaus am meisten Gemeindeangestellte (26'299). Dies ist einerseits mit der bisher festgestellten rechtlichen und politischen Autonomie begründbar. Andererseits ist es auch dadurch bedingt, dass es sich um den bevölkerungsreichsten Kanton handelt. Gefolgt wird Zürich durch die Kantone Bern (14'420) und Aargau (9'153). Die kleinste Anzahl Gemeindeangestellte findet sich in den Kantonen Nidwalden (544), Uri (542), Obwalden (464) und Appenzell-Innerrhoden (133). Auch bezüglich der Verwaltungsangestellten ist im Kanton Basel-Stadt die Trennung zwischen der kantonalen und der lokalen Ebene unscharf, weshalb die Werte für diesen Kanton bei der Berechnung des Durchschnittswerts nicht berücksichtigt werden. Die grössten Kantonsverwaltungen (in absoluten Zahlen) besitzen die Kantone Genf (19'460

Angestellte), Zürich (17'803), Waadt (16'121) und Bern (13'634). Die kleinsten kantonalen Verwaltungen findet man in Uri (470), Nidwalden (463), Obwalden (346) und Appenzell-Innerrhoden (135).

Wie stark die lokale von der kantonalen Verwaltung dominiert wird, zeigt sich anhand des Verhältnisses zwischen Gemeinde- und Kantonsangestellten (vgl. Tabelle 11). Schweizweit kommen auf einen Kantonsangestellten 0.88 Gemeindeangestellte. Schaut man aber in die einzelnen Kantone, so ist die Ratio zwischen Gemeinde- und Kantonsangestellten meistens grösser als 1. So kommen im Kanton Aargau 2.28 Gemeindeangestellte auf einen Kantonsangestellten. Dieses Verhältnis beträgt 1.83 zu 1 in den Kantonen Luzern und Appenzell-Ausserrhoden und ist in vier weiteren Kantonen grösser als 1.5 zu 1 (SG, SH, TG, SZ).

Bei der Dezentralisierung der Verwaltung lassen sich deutliche Unterschiede zwischen der Romandie und dem Tessin auf der einen Seite und der Deutschschweiz auf der anderen Seite feststellen. Die Romandie und das Tessin haben deutlich dominierende Kantonsverwaltungen, während es in den Deutschschweizer Kantonen (mit Ausnahme von BL) die Gemeinden sind, welche mehr Angestellte zählen. In den Kantonen Genf (0.10 zu 1), Freiburg (0.16 zu 1) und Waadt (0.30 zu 1) zeigt sich eine deutliche Vormachtstellung der kantonalen Verwaltung. Demgegenüber scheint die Anzahl Gemeinden eines Kantons für das Verhältnis zwischen der Grösse der Kantons- und der Gemeindeverwaltungen keine entscheidende Rolle zu spielen.

Tabelle 11 : Dezentralisierung der Verwaltung: Gemeinde- und Kantonsangestellte im Vergleich (nach Kanton; 2005)

Kanton	Anzahl Gemeindeangestellte	Anzahl Kantonsangestellte	Total Gemeinde- und Kantonsangestellte	Anteil der Gemeindeangestellten am Total (in Prozent)	Gemeinde-Angestellte / Kantonsangestellte
AG	9'153	4'014	13'167	69.5	2.28
LU	8'178	4'463	12'641	64.7	1.83
AR	951	519	1'470	64.7	1.83
SG	8'651	5'326	13'977	61.9	1.62
SH	1'599	1'033	2'632	60.8	1.55
TG	3'819	2'536	6'355	60.1	1.51
SZ	1'574	1'051	2'625	60.0	1.50
ZH	26'299	17'803	44'102	59.6	1.48
GR	2'883	2'078	4'961	58.1	1.39
OW	464	346	810	57.3	1.34
VS	3'861	2'921	6'782	56.9	1.32
ZG	1'816	1'408	3'224	56.3	1.29
GL	611	499	1'110	55.0	1.22
SO	2'862	2'433	5'295	54.1	1.18
NW	544	463	1'007	54.0	1.17
UR	542	470	1'012	53.6	1.15
BE	14'420	13'634	28'054	51.4	1.06
AI	133	135	268	49.6	0.99
JU	882	1'238	2'120	41.6	0.71
TI	4'471	6'688	11'159	40.1	0.67
NE	2'235	3'422	5'657	39.5	0.65
BL	2'558	4'619	7'177	35.6	0.55
VD	4'876	16'121	20'997	23.2	0.30
FR	1'283	8'066	9'349	13.7	0.16
GE	1'919	19'460	21'379	9.0	0.10
BS	295	8'925	9'220	3.2	0.03
CH	106'584	120'746	227'330	46.9	0.88

Bemerkungen: BS für CH-Berechnungen nicht berücksichtigt. Quelle: Bundesamt für Statistik (2007) – Betriebszählung 2005, eigene Berechnungen.

Als letzter Indikator der politischen Autonomie der Gemeinden werden die Bestimmungen zum Referendums- und Initiativrecht der Gemeinden auf kantonaler Ebene betrachtet. Es wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden insbesondere in Kantonen mit Gemeindereferendum besser in der Lage sind ihre Autonomie gegenüber dem Kanton zu behaupten (vgl. dazu Kapitel 3.4).

In der überwiegenden Mehrheit der Kantone können die Gemeinden weder das fakultative Referendum ergreifen, noch eine Verfassungs- oder Gesetzesinitiative beim Kanton einreichen. Insgesamt sieben Kantone kennen aber ein Referendumsrecht für Gemeinden. Es sind dies die Kantone Zürich, Luzern, Solothurn, Basel-Landschaft, Graubünden, Tessin und Jura (vgl. Tabelle 12). Mit Ausnahme des Kantons Luzern besitzen die Gemeinden dieser Kantone jeweils auch ein Initiativrecht auf kantonaler Ebene. Der Kanton Nidwalden kennt nur das Initiativrecht für seine Gemeinden.

Die Anforderungen für das Ergreifen des fakultativen Referendums und das Einreichen einer Verfassungs- und Gesetzesinitiative sind kantonal verschieden. Zürich ist der einzige Kanton, in dem eine einzelne Gemeinde eine Referendumsabstimmung auslösen kann. Dieses Recht gilt aber nur für die Städte Winterthur und Zürich, ansonsten müssen sich mindestens zwölf Zürcher Gemeinden zusammenschliessen um das Referendum ergreifen zu können. In den Kantonen Solothurn und Basel-Landschaft braucht es je fünf Gemeinden für ein Referendum, im Kanton Jura braucht es deren acht. Die Verfassungen der Kantone Luzern, Graubünden und Tessin nennen nicht eine konkrete Anzahl, sondern sie bestimmen einen Anteil Gemeinden der für die Ergreifung des Referendums benötigt wird. In Luzern müssen sich mindestens ein Viertel der Gemeinden für das Referendum aussprechen, im Tessin werden ein Fünftel der Gemeinden benötigt und im Kanton Graubünden können bereits ein Zehntel der Gemeinden ein Referendum erwirken.

Tabelle 12 : Referendums- und Initiativrecht der Gemeinden auf kantonaler Ebene

Kanton	Fakultatives Referendum kann durch die Gemeinden ergriffen werden (Gemeindereferendum)		Gemeinden können auf kantonaler Ebene Verfassungs- und Gesetzesinitiativen einreichen	
	Relevante Artikel	Bestimmungen/ Voraussetzungen	Relevante Artikel	Bestimmungen/ Voraussetzungen
ZH	Art.33 Abs.2 KV	12 politische Gemeinden, Stadt Zürich oder Stadt Winterthur	Art.24 KV	1 Gemeinde (Behördeninitiative*)
LU	§25 KV	Ein Viertel der Gemeinden	nicht vorgesehen	
NW	nicht vorgesehen		Art.54 Abs.4 KV	1 Gemeinde (nur Gesetzesinitiative)
SO	Art.36 Abs.1 KV	5 Einwohnergemeinden	Art.30 Abs.3 KV	10 Einwohnergemeinden (Verfassungs- und Gesetzesinitiative)
BL	§49 Abs.1 KV	5 Einwohnergemeinden	§49 Abs.1 KV	5 Einwohnergemeinden (Verfassungs- und Gesetzesinitiative)
GR	Art. 17 KV	1/10 der Gemeinden	Art.12 KV	1/7 der Gemeinden (Teil- oder Totalrevision der Verfassung; 1/8 der Gemeinden für Gesetzesinitiative)
TI	Art.42 KV	1/5 der Gemeinden	Art.41 Abs.1 KV	1/5 der Gemeinden (nur Gesetzesinitiative)
JU	Art.78 KV	8 Gemeinden	Art.75 Abs.1 KV	8 Gemeinden (Verfassungs- und Gesetzesinitiative)

Kein Referendums- und/oder Initiativrecht für Gemeinden:

BE, UR, SZ, OW, GL, ZG, FR, BS, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VD, VS, NE, GE

Bemerkungen: *Die Behördeninitiative ist im Vergleich zur Volksinitiative ein schwächeres Instrument. Nach Artikel 31 KV müssen 60 Mitglieder des Kantonsrats eine Behördeninitiative vorläufig unterstützen, damit diese dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen wird. Fehlt diese Unterstützung oder wird im späteren Verlauf der Antrag des Regierungsrats abgelehnt, so ist die Initiative gescheitert. Eine Behördeninitiative führt demnach nicht zwingend zu einer Volksabstimmung.

Das Einreichen einer Verfassungsinitiative durch die Gemeinden ist nur in vier Kantonen vorgesehen. Es sind dies die Kantone Solothurn, Basel-Landschaft, Graubünden und Jura. Im Kanton Basel-Landschaft braucht es dazu die Zustimmung von fünf Einwohnergemeinden, im Kanton Jura müssen sich acht Einwohnergemeinden zusammenschliessen und im Kanton Solothurn sind es zehn Einwohnergemeinden welche zusammen eine Verfassungsinitiative einreichen können. In Graubünden bedarf eine Verfassungsinitiative der Zustimmung von einem Siebtel der Gemeinden. In den vier genannten Kantonen können die Gemeinden auch eine Initiative auf Gesetzesstufe einreichen. Auch in den Kantonen Nidwalden und Tessin können die Gemeinden Gesetzesinitiativen einreichen, nicht aber Verfassungsänderungen beantragen. Eine Sonderstellung nimmt der Kanton Zürich mit der sogenannten Behördeninitiative ein. Zwar kann durch die Behördeninitiative bereits eine einzelne Gemeinde ein Initiativebegehren einreichen. Dieses bedarf dann allerdings der Zustimmung von mindestens 60 Mitgliedern des Kantonsrats um weiterverfolgt zu werden. Bleibt dem Begehren diese Unterstützung versagt, so gilt es als gescheitert. Eine Behördeninitiative führt demnach nicht zwingend zu einer Volksabstimmung.

Die Resultate der bivariaten Korrelationsanalysen zwischen den Variablen des kantonalen Kontexts und der Dezentralisierung der Ausgaben, der Anzahl Aufgabenbereiche der Gemeinden, der Dezentralisierung der Verwaltung und der Existenz eines Referendums- und Initiativrechts für Gemeinden sind in Tabelle 13 zusammengefasst. Dabei zeigt sich, dass die durchschnittliche Gemeindegrösse eines Kantons (Mittelwert und Median) mit keiner Variablen der politischen Autonomie signifikant korreliert. Ein leicht positiver (wenngleich nicht-signifikanter) Zusammenhang besteht zwischen dem Median der Gemeindegrösse und der Dezentralisierung der Verwaltung. Ein mittelstarker (0.30) aber nicht-signifikanter Zusammenhang findet sich zwischen der Anzahl Gemeinden eines Kantons und der Dezentralisierung der Ausgaben im Kanton. Dies widerspricht der Hypothese, wonach die Gemeindeautonomie in Kantonen mit vielen Gemeinden kleiner sei und bestätigt eher die Behauptung von Schaltegger und Feld (2003: 386), wonach die geographische Zersplitterung eines Kantons eher zu einer Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung führt. Die Hypothese, wonach die Gemeinden der

Deutschschweiz mehr Autonomie besitzen als jene der Romandie und des Tessins, kann in Bezug auf die Indikatoren der politischen Autonomie teilweise bestätigt werden. So besteht zwischen der Sprachregion und der Dezentralisierung der Verwaltung ein starker Zusammenhang (0.73). Dieser ist zudem signifikant. Es kann also festgehalten werden, dass die öffentlichen Verwaltungen in der Deutschschweiz personell stärker dezentralisiert sind und die administrative Kontrolle der kantonalen über die lokale Ebene als weniger stark eingestuft werden kann.

Tabelle 13 : Korrelationstabelle: kantonale Kontextvariablen und Determinanten der politischen Autonomie der Gemeinden

Variable	Dezentralisierung der Ausgaben	Anz. Aufgabenbereiche der Gemeinden	Dezentralisierung der Verwaltung	Gemeinde-referendum/-initiative (ja/nein)
Sprachregion (0=F&I/I=D)	0.12	0.24	0.73 ***	0.03
Anzahl Gemeinden (absolut)	0.30	0.30	-0.21	0.11
Durchschnittliche Gemeindegrösse (Mittelwert)	-0.09	-0.01	-0.07	-0.16
Durchschnittliche Gemeindegrösse (Median)	0.04	0.01	0.22	-0.19

Bemerkungen: N=25 (ohne BS) resp. 26 (Gemeindereferendum/-initiative). Pearson's r; * = auf dem 10%-Niveau signifikant, ** = auf dem 5%-Niveau signifikant, *** = auf dem 1%-Niveau signifikant.

5.1.3 ÖKONOMISCHE AUTONOMIE DER GEMEINDEN

Die rechtliche und die politische Autonomie sind auf die Beziehungen zwischen der kantonalen und der lokalen Ebene eingegangen. Dabei hat sich gezeigt, dass diese von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich gestaltet sind und dass damit entsprechend auch der autonome Handlungsspielraum der Gemeinden stark schwankt. Insbesondere scheinen die Kantone der Romandie und das Tessin einen stärkeren rechtlichen und politisch-administrativen Zentralismus als die Deutschschweizer Kanto-

ne zu kennen, was sich negativ auf die Autonomie der Gemeinden auswirkt.

Die Autonomie einer Gemeinde bestimmt sich aber nicht nur über die Gemeinde-Kanton-Beziehungen. Für die einzelne Gemeinde ist es ebenso wichtig, ob sie die finanziellen Mittel und die Leistungsfähigkeit besitzt, um ihren autonomen Handlungsspielraum überhaupt ausnutzen zu können. Nachfolgend werden die Resultate der Analyse der ökonomischen Autonomie der Gemeinden präsentiert. Diese Daten wurden auch im Hinblick auf die Hypothese zum Zusammenhang von Gemeindegrösse und Autonomie untersucht.

Tabelle 14 zeigt die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004. Über alle Gemeinden gesehen, weisen etwas weniger als die Hälfte der Gemeinden (47.1 Prozent) einen Ertragsüberschuss für die betreffenden Jahre auf. Ein Viertel (25.3 Prozent) hat ausgeglichene und etwas mehr als ein Viertel (27.6 Prozent) hat negative Rechnungsabschlüsse. Die Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnern bekunden im untersuchten Zeitraum am häufigsten Aufwandüberschüsse (39.5 Prozent der Gemeinden dieser Kategorie). Gemeinden mit zwischen 1'000 und 9'999 Einwohnern weisen hingegen für diese Periode am seltensten negative Rechnungsabschlüsse auf. Ab 10'000 Einwohnern steigt der Anteil der Gemeinden mit Aufwandüberschüssen wiederum an. Einen Ertragsüberschuss haben in der Periode von 2002 bis 2004 nur rund ein Viertel der Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern erwirtschaftet. Bei den Gemeinden mit 250 bis 499 Einwohnern steigt dieser Wert auf 34.6 Prozent und für Gemeinden mit 500 bis 999 Einwohner beträgt er 46.0 Prozent. Von den Gemeinden mit mehr als 1'000 Einwohnern haben gar mehr als die Hälfte einen Ertragsüberschuss erzielt. Mit 62.8 Prozent sind es die Gemeinden mit zwischen 5'000 und 9'999 Einwohnern, welche am häufigsten positive Rechnungsabschlüsse aufweisen.

Insgesamt scheint es einen Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und den Rechnungsabschlüssen zu geben. Wobei dieser Zusammenhang allerdings nicht durchgehend linear zu sein scheint. Bis und mit der Kategorie der Gemeinden mit 5'000 bis 9'999 Einwohnern verbessern sich die Rechnungsabschlüsse mit zunehmender Einwohner-

zahl. Ab 10'000 Einwohnern – der Einwohnerzahl ab welcher eine Gemeinde als Stadt gilt – werden die Rechnungsabschlüsse wieder schlechter. Diese sind aber immer noch deutlich besser als jene der Kleinstgemeinden.

Tabelle 14 : Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der Jahre 2002-2004 nach Gemeindegrösse

Einwohnerzahl	Rechnungsabschlüsse (in Prozent der teilnehmenden Gemeinden)			n=
	Aufwand-überschuss	Ausgeglichen	Ertrags-Überschuss	
Bis 249	39.5	33.7	26.9	309
250 – 499	32.1	33.3	34.6	321
500 – 999	28.9	25.1	46.0	426
1'000 – 1'999	20.8	23.4	55.8	423
2'000 – 4'999	21.6	20.9	57.5	407
5'000 – 9'999	22.3	14.9	62.8	148
10'000 – 19'999	33.8	12.3	53.8	65
20'000 und mehr	29.6	18.5	51.9	27
Alle Gemeinden	27.6	25.3	47.1	2126

Quelle: Gemeindebefragung 2005 (vgl. Anhang 17, Frage 6).

Ein weiterer guter Indikator für die ökonomische Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist ihre Stellung im innerkantonalen Finanzausgleich. Der Finanzausgleich trägt dazu bei, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden teilweise nivelliert werden. Der Ausgleich ist aber nicht vollständig. Grundsätzlich können deshalb Gemeinden, welche Geld in den Finanzausgleich bezahlen als leistungsfähiger und somit ökonomisch autonomer betrachtet werden als Gemeinden, welche finanzielle Mittel erhalten.

Wie Ladner et al. (2000: 22) bereits angemerkt haben, scheint in allen Kantonen irgendeine Form des Finanzausgleichs zu existieren. Dabei kann dieser horizontal, vertikal oder horizontal und vertikal ausgestaltet sein. Auch ein indirekter Finanzausgleich über Lastenverteilungssysteme, Subventionen und Finanzierungshilfen ist denkbar. Die Antworten der Gemeinden auf die Frage nach ihrer Stellung im Finanzausgleich

lassen ebenfalls darauf schliessen, dass ein solcher in allen Kantonen besteht.⁴⁰

Insgesamt erhalten 55.8 Prozent der Gemeinden Geld aus dem Finanzausgleich und 28.5 Prozent zahlen Geld ein (vgl. Tabelle 15). Für die übrigen Gemeinden ist der Finanzausgleich kostenneutral. Ordnet man die Gemeinden den Einwohnerkategorien zu, so zeigt sich, dass besonders die Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern überdurchschnittlich oft Geld aus dem Finanzausgleich erhalten. Dies ist bei rund zwei Dritteln dieser Gemeinden der Fall. Von den Gemeinden mit zwischen 5'000 und 19'999 Einwohnern erhalten demgegenüber nur circa ein Drittel finanzielle Mittel. Die Resultate zeigen ebenfalls, dass die Gemeinden mit zunehmender Grösse häufiger Geld in den Ausgleich bezahlen. So steigt ihr Anteil von 22.4 Prozent bei den Gemeinden mit weniger als 250 Einwohnern auf rund 50 Prozent bei den Gemeinden mit 20'000 und mehr Einwohnern. Aus finanzieller Sicht scheint sich somit die Hypothese zu bestätigen, wonach grössere Gemeinden mehr Autonomie besitzen.

Tabelle 15 : Stellung in kantonalen Finanzausgleich nach Gemeindegrösse (2005)

Stellung der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich (in Prozent der teilnehmenden Gemeinden)				
Einwohnerzahl	Erhält Geld aus dem Finanzausgleich	Zahlt Geld in den Finanzausgleich	Zahlt nichts, erhält nichts	n=
bis 249	68.6	22.4	9.0	299
250-499	67.2	23.1	9.7	308
500-999	66.0	25.3	8.7	403
1'000-1'999	54.8	29.8	15.5	400
2'000-4'999	40.8	33.7	25.6	395
5'000-9'999	35.1	33.8	31.1	148
10'000-19'999	29.0	43.5	27.4	62
20'000 u. mehr	41.7	50.0	8.3	24
Alle Gemeinden	55.8	28.5	15.7	2039

Quelle: Gemeindebefragung 2005 (vgl. Anhang 17, Frage 7).

⁴⁰ Nur wenige Gemeinden haben die Antwortoption, „es existiert kein Finanzausgleich“ gewählt (vgl. auch Anhang 17, Frage 7).

Die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden und ihre Stellung im innerkantonalen Finanzausgleich können auch nach Kanton unterteilt betrachtet werden (vgl. Tabelle 16). Demnach weisen in den Kantonen Obwalden, Basel-Stadt, Neuenburg und Jura mehr als die Hälfte der Gemeinden negative Rechnungsabschlüsse auf (im Durchschnitt der Jahre 2002-2004). Die Gemeinden der meisten Kantone weisen jedoch mehrheitlich positive Rechnungsabschlüsse auf. Inwiefern die Ertragsüberschüsse auch dank Zahlungen aus den innerkantonalen Finanzausgleich zu Stande kommen, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.

In 21 der 26 Kantone erhält eine (relative) Mehrheit der Gemeinden Geld aus dem kantonalen Finanzausgleich. In den meisten Kantonen sind es demnach eine Minderheit der Gemeinden und der Kanton, welche die Ausgleichstöpfe speisen von denen eine Mehrheit der Gemeinden profitieren kann. Besonders gross ist dieses Ungleichgewicht etwa in den Kantonen Bern, Luzern, Uri und Schwyz. Eine umgekehrte Konstellation ergibt sich in den Kantonen Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Wallis. In diesen Kantonen bezahlt eine (relative) Mehrheit der Gemeinden in den Finanzausgleich und eine Minderheit erhält Geld aus ebendiesem. Eine Sonderstellung nimmt der Kanton Aargau wo die Hälfte der Gemeinden eine neutrale Position einnimmt, dass heisst diese Gemeinden müssen weder Geld einzahlen, noch erhalten sie Mittel aus dem kantonalen Finanzausgleich.

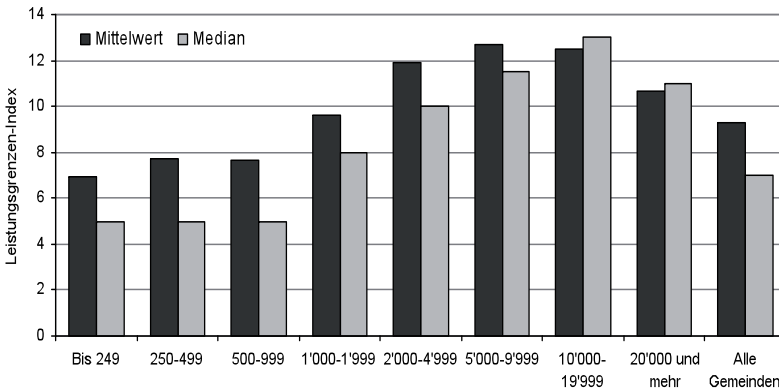
Tabelle 16 : Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt der Jahre 2002-2004 und Stellung der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich nach Kanton (2005)

Kan-	n=	Rechnungsabschlüsse der Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2002-2004 (in Prozent der teilnehmenden Gemeinden)			Stellung der Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich (in Prozent der teilnehmenden Gemeinden)			
		Aufwand-überschuss	Ausgeglichen	Ertragsüberschuss	n=	Erhält aus dem Finanz-ausgleich	Zahlt Geld in den Finanz-ausgleich	Zahlt nichts, erhält nichts
ZH	133	48.9	12.0	39.1	132	52.3	14.4	33.3
BE	329	26.4	24.3	49.2	330	79.7	14.8	5.5
LU	79	20.3	15.2	64.6	78	85.9	9.0	5.1
UR	19	42.1	15.8	42.1	18	77.8	0.0	22.2
SZ	26	19.2	19.2	61.5	26	88.5	3.8	7.7
OW	6	50.0	0.0	50.0	6	50.0	16.7	33.3
NW	10	10.0	10.0	80.0	10	50.0	50.0	0.0
GL	21	38.1	23.8	38.1	20	40.0	30.0	30.0
ZG	10	20.0	0.0	80.0	10	60.0	20.0	20.0
FR	132	6.8	34.1	59.1	72	26.4	54.2	19.4
SO	95	14.7	24.2	61.1	98	45.9	46.9	7.1
BS	3	66.7	33.3	0.0	2	0.0	100.0	0.0
BL	74	23.0	23.0	54.1	74	78.4	21.6	0.0
SH	28	39.3	25.0	35.7	30	63.3	26.7	10.0
AR	15	20.0	13.3	66.7	15	53.3	26.7	20.0
AI	5	40.0	0.0	60.0	4	50.0	0.0	50.0
SG	66	28.8	10.6	60.6	65	53.8	7.7	38.5
GR	145	42.1	23.4	34.5	144	45.1	43.8	11.1
AG	188	19.1	19.7	61.2	187	32.6	18.7	48.7
TG	64	17.2	9.4	73.4	64	43.8	20.3	35.9
TI	142	38.7	21.8	39.4	141	63.1	26.2	10.6
VD	268	22.8	48.1	29.1	258	50.8	43.0	6.2
VS	115	20.9	26.1	53.0	105	35.2	61.9	2.9
NE	51	56.9	23.5	19.6	51	60.8	37.3	2.0
GE	32	3.1	34.4	62.5	31	58.1	29.0	12.9
JU	70	52.9	32.9	14.3	68	50.0	27.9	22.1

Quelle: Gemeindebefragung 2005 (vgl. Anhang 17, Fragen 6 und 7).

Die finanzielle Lage der Gemeinden lässt eigentlich vermuten, dass vor allem die kleinen Gemeinden bei der Erfüllung der ihnen zufallenden Aufgaben an Leistungsgrenzen stossen. Wie Abbildung 4 zeigt, ist dieser Zusammenhang aber nicht feststellbar. Im Gegenteil, die Anzahl Aufgabenbereiche, in denen die Gemeinden mit Leistungsgrenzen konfrontiert sind, ist in den Gemeinden von unter 250 Einwohnern am kleinsten. Am meisten Problembereiche haben die Gemeinden mit zwischen 5'000 und 20'000 Einwohnern. Ab 20'000 Einwohnern sind Leistungsgrenzen wieder etwas weniger häufig ein Problem. Nach Sprachregion lassen sich keine Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Gemeinden feststellen. Der kantonale Durchschnitt ist dort tief, wo es viele kleine Gemeinden gibt (etwa GR, FR, VD, JU). Ausnahme bildet der Tessin, wo sich die Gemeinden im Schnitt in 13.5 von 31 Bereichen mit Leistungsgrenzen konfrontiert sehen (vgl. Anhang 7).

Abbildung 4: Leistungsgrenzen nach Gemeindegrösse (2005)



Bemerkungen: n zwischen 26 und 418. Für die Bildung des Index wurden 31 Bereiche berücksichtigt (siehe Anhang 17, Frage 2 für die einzelnen Bereiche). Bereiche in denen keine Leistungsgrenze (LG) sichtbar ist, ergeben 0 Indexpunkte. Bereiche mit sichtbarer, erreichter oder überschrittener LG = 1 Indexpunkt. Siehe Anhang 7 für die Leistungsgrenzen der Gemeinden nach Kanton. Quelle: Gemeindebefragung 2005.

Ein Grund weshalb kleinere Gemeinden weniger Probleme mit Leistungsgrenzen bekunden könnte sein, dass sie in weniger Bereichen tätig sind als die grösseren Gemeinden. Gewisse gesellschaftliche Phänomene, welche ein öffentliches Handeln erfordern, treffen vor allem die grösseren Gemeinden. Als Beispiele seien hier etwa die Drogenproblematik, die Arbeitslosigkeit oder das Fürsorgewesen genannt.

Theoretisch denkbar wäre auch, dass kleine Gemeinden deshalb weniger häufig an Leistungsgrenzen stossen, weil sie in vielen Bereichen mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, wodurch sie finanziell und personell entlastet werden. Die Zusammenarbeit führt allerdings dazu, dass die Gemeinden in den betroffenen Bereichen einen Teil ihrer Autonomie abtreten (vgl. Kapitel 3.4).

Wie Tabelle 17 zeigt, scheint das Ausmass der interkommunalen Zusammenarbeit aber nicht in einem Verhältnis zur Gemeindegrösse zu stehen. Im Durchschnitt betreiben die Gemeinden in 10.4 Bereichen interkommunale Zusammenarbeit. Dieser Wert variiert über die einzelnen Gemeindegrössenklassen nur wenig. Auch die Bereiche in denen die Gemeinden zusammenarbeiten sind in etwa über alle Grössenklassen dieselben. Namentlich sind dies die Betreuung älterer Personen, die medizinische Versorgung, die Fürsorge, Schulfragen, die Wasserversorgung, die Entsorgung der Abwässer, die Abfallentsorgung sowie die Feuerwehr (vgl. Anhang 7). Im kantonalen Durchschnitt weisen ausgerechnet die Gemeinden der beiden Halbkantone Obwalden (sieben Bereiche) und Nidwalden (16 Bereiche) das Minimum beziehungsweise Maximum an interkommunaler Zusammenarbeit auf. Zwischen den Sprachregionen lassen sich keine Unterschiede feststellen (vgl. Anhang 8).

Tabelle 17 : Interkommunale Zusammenarbeit nach Gemeindegrösse (2005)

Einwohnerzahl	n=	Anzahl Bereiche in denen die Gemeinden interkommunale Zusammenarbeit betreiben (maximal 31 Bereiche möglich)			
		Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
bis 249	290	10.0	10.0	0	28
250-499	315	10.2	10.0	0	31
500-999	418	10.3	10.0	0	31
1'000-1'999	407	10.2	10.0	0	29
2'000-4'999	402	10.9	10.0	0	31
5'000-9'999	136	11.0	10.0	3	24
10'000-19'999	64	10.5	10.0	0	30
20'000 u. mehr	26	11.4	10.0	2	28
alle Gemeinden	2'058	10.4	10.0	0	31

Bemerkungen: Anhang 17 (Frage 13) gibt Auskunft über die berücksichtigten Bereiche.
Quelle: Gemeindebefragung 2005.

Bezüglich der ökonomischen Autonomie kann festgehalten werden, dass die finanziellen Indikatoren (Rechungsabschlüsse, Stellung im Finanzausgleich) eher für einen erweiterten finanziellen Handlungsspielraum der grösseren Gemeinden sprechen. Dies zeigen auch die Resultate der bivariaten Korrelationsanalysen (vgl. Tabelle 18). Die Zusammenhänge sind allerdings nicht sehr stark. Ebenfalls relativ schwach ist die Beziehung zwischen der Gemeindegrösse und der Anzahl der Leistungsgrenzen mit der sich eine Gemeinde konfrontiert sieht. Allerdings widerspricht die Richtung des Zusammenhangs der Vermutung, dass kleine Gemeinden häufiger an Leistungsgrenzen stossen als grosse Gemeinden. Zwischen der Gemeindegrösse und dem Mass an interkommunaler Zusammenarbeit lässt sich kein Zusammenhang feststellen, obwohl allgemein davon ausgegangen wird, dass sich kleinere Gemeinden eher zur Zusammenarbeit gezwungen sehen. Der allgemeine Kostendruck der auf den öffentlichen Verwaltungen lastet, könnte aber dazu führen, dass auch die finanziell besser gestellten Gemeinden von sich aus mit anderen kooperieren. Das würde aber bedeuten, dass diese Gemeinden einen Teil ihrer Autonomie abtreten.

Tabelle 18 : Korrelationstabelle: Gemeindegrösse und Determinanten der ökonomischen Autonomie der Gemeinden

Variable	Rechnungsabschlüsse der Gemeinde(n) (Ertragsüberschuss)	Stellung der Gemeinde(n) im Finanzausgleich (erhält Geld)	Leistungsgrenzen der Gemeinde(n) (Anzahl Bereiche)	Interkommunale Zusammenarbeit (Anzahl Bereiche)
Gemeindegrösse	0.18 ***	-0.25 ***	0.20 ***	0.06 ***

Bemerkungen: N zwischen 2018 und 2126. Pearson's r; * = auf dem 10%-Niveau signifikant, ** = auf dem 5%-Niveau signifikant, *** = auf dem 1%-Niveau signifikant.

5.1.4 SOZIALE AUTONOMIE DER GEMEINDEN

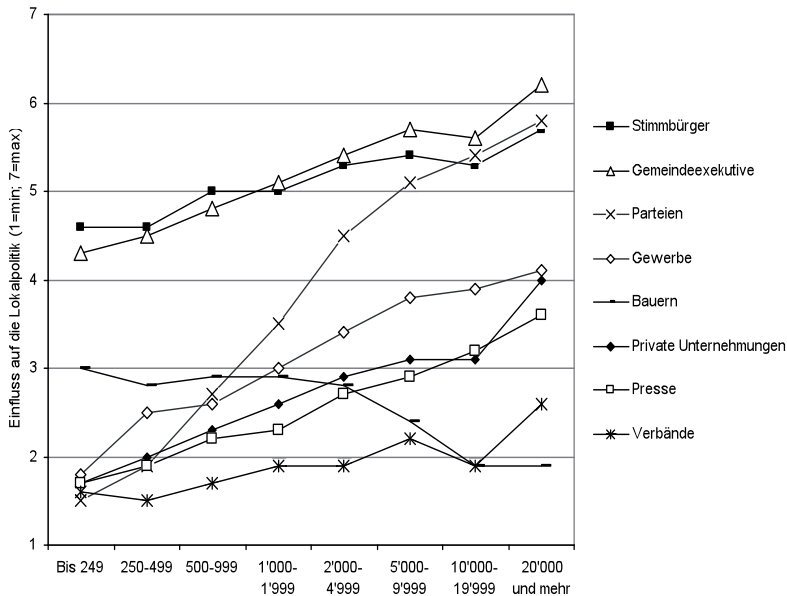
Bei der sozialen Autonomie geht es darum, inwiefern der autonome Handlungsspielraum der Behörden durch den Einfluss von lokalen Interessengruppen und anderen Akteuren eingeschränkt wird. Der Einfluss gewisser Gruppen auf die lokale Politik mag durchaus wünschenswert sein, so zum Beispiel im Falle der Stimmbürgerschaft oder der Parteien. Die Präsenz eines wichtigen wirtschaftlichen Akteurs in einer Gemeinde kann aber ausreichen, um den autonomen Handlungsspielraum der Behörden einzuengen. Um nicht die Abwanderung eines guten Steuerzahlers zu riskieren, werden die Behörden nichts unternehmen, was diesem Akteur missfallen könnte. Der autonome Handlungsspielraum der Behörden wird direkt oder auch indirekt durch diesen Akteur eingeschränkt.

Die Abbildung 5 zeigt wie stark der Einfluss von ausgewählten Akteuren auf die Lokalpolitik der Gemeinden ist. Insgesamt wird der Gemeindeexekutive und den Stimmbürgern der grösste und den Verbänden der geringste Einfluss auf die lokale Politik zugesprochen.⁴¹ Allgemein nimmt das Gewicht der einzelnen Akteure mit zunehmender Gemeinde-

⁴¹ Den Gewerkschaften und der Kirche wird ähnlich wenig Einfluss zugesprochen, sie sind hier aber nicht abgebildet (vgl. dazu Anhang 11).

gr sse zu. Eine (nachvollziehbare) Ausnahme bilden lediglich die Bauern, deren Einfluss in gr sseren Gemeinden kleiner ist. Bemerkenswert ist die mit der Einwohnerzahl ansteigende Beeinflussung der Lokalpolitik durch die Parteien. Dieser Anstieg relativiert sich allerdings, wenn man bedenkt, dass viele kleinere Gemeinden gar keine organisierten Parteien kennen.

Abbildung 5: Einfluss von ausgewählten Akteuren auf die Lokalpolitik nach Gemeindegrösse (2005)



Bemerkungen: n zwischen 26 und 421. 1= „keinen Einfluss“, 7= „starker Einfluss“. Siehe Anhang 10 und Anhang 17 (Frage 30) für alle erfragten Akteure. Quelle: Gemeindebefragung 2005.

Die vorhandenen Daten lassen keine wirklichen Schlüsse über den Zusammenhang von Gemeindegrösse und sozialer Autonomie der Gemeinden zu. Es ist zwar so, dass der Einfluss von wirtschaftlichen Akteuren wie beispielsweise privaten Unternehmungen oder dem Ge-

werbe mit der Gemeindegrösse zunehmen. Gleichzeitig wird aber auch der Gemeindeexekutiven ein grösseres Gewicht zugesprochen.⁴² Sowohl die positiven (Gemeindeexekutive hat Einfluss auf die lokale Politik) als auch die negativen (Interessengruppen haben Einfluss auf die lokale Politik) Einflüsse auf die soziale Autonomie nehmen mit der Gemeindegrösse zu. Eine Aussage zum Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der sozialen Autonomie zu machen ist demnach schwierig.

Nach Kantonen geordnet zeigt sich, dass die Gemeinden in den Kantonen der Romandie und im Tessin allgemein allen Akteuren einen kleineren Einfluss auf die Lokalpolitik einräumen als dies die Gemeinden der Deutschschweizer Kantone tun (vgl. Anhang 11). Dies könnte mit der kleineren rechtlichen und politischen Autonomie der Gemeinden in der Romandie und dem Tessin zusammenhängen. Durch den kleineren Handlungsspielraum der Gemeinden dieser Kantone haben auch die lokalen Akteure weniger Möglichkeiten, auf die Lokalpolitik Einfluss zu nehmen.

5.1.5 ZUSAMMENFASSUNG DER DETERMINANTEN DER LOKALEN AUTONOMIE

Die weiter vorne identifizierten und in Abbildung 2 (Seite 46) zusammengefassten Indikatoren der lokalen Autonomie wurden nun alle ermittelt, ausführlich beschrieben und mit den Kontextvariablen in Verbindung gebracht. In den zwei folgenden synoptischen Tabellen werden die einzelnen Indikatoren einander gegenübergestellt um ein Gesamtbild der Indikatoren der lokalen Autonomie der Gemeinden (nach Kanton) zu erhalten. In Tabelle 19 sind die Indikatoren der rechtlichen und der politischen Autonomie der Gemeinden zusammengefasst. Tabelle 20 zeigt die Werte für die ökonomische und die soziale Autonomie. Im nächsten Kapitel geht es dann um die subjektive Einschätzung der Gemeindeautonomie und ihren Zusammenhang mit den hier ermittelten Indikatoren.

⁴² *Bivariate Analysen zeigen, dass der Einfluss auf die Lokalpolitik aller untersuchten Akteure schwach bis mittelstark (positiv) mit der Einwohnerzahl (signifikant) korreliert. Davon ausgenommen sind die Bauern.*

Tabelle 19: Synoptische Tabelle der Indikatoren der rechtlichen und politischen Autonomie der Gemeinden

Kanton	Rechtliche Autonomie		Politische Autonomie			Anteil der Gemeinden am Total der Gemeinde- und Kantonsangest. (%)	Gemeinde-referendum auf kantonaler Ebene	Gemeinde-initiative auf kant. Ebene
	Index I: Bestandes- und Autonomie-garantie (min.=1, max.=6;)	Index II: Organisationsfreiheit der Gemeinden (min.=1, max.=6;)	Anteil der Gemeinden an den gesamten Gemeindefunktionen und Kantonsausgaben (%)	Anzahl Aufgabebereiche der Gemeinden (min.=0, max.=10)	Anteil der Gemeinden am Total der Gemeinde- und Kantonsangest. (%)			
ZH	5	4	50.3	6	59.6	ja	ja	
BE	4	4	42.3	4	51.4	nein	nein	
LU	5	5	41.9	3	64.7	ja	nein	
UR	4	1	22.2	1	53.6	nein	nein	
SZ	4	3	46.1	4	60.0	nein	nein	
OW	4	1	31.7	3	57.3	nein	nein	
NW	3	4	32.3	3	54.0	nein	ja	
GL	2	1	38.7	2	55.0	nein	nein	
ZG	4	2	41.8	3	56.3	nein	nein	
FR	1	1	32.9	2	13.7	nein	nein	
SO	4	4	44.9	4	54.1	ja	ja	
BS	6	5	2.6	0	3.2	nein	nein	
BL	5	6	28.5	1	35.6	ja	ja	
SH	2	3	39.8	6	60.8	nein	nein	
AR	6	5	39.4	3	64.7	nein	nein	
AI	4	2	27.1	2	49.6	nein	nein	
SG	3	4	41.9	4	61.9	nein	nein	
GR	2	5	42.1	6	58.1	ja	ja	
AG	4	2	40.6	3	69.5	nein	nein	
TG	2	4	42.9	5	60.1	nein	nein	
TI	1	3	39.1	3	40.1	ja	ja	
VD	2	1	38.5	4	23.2	nein	nein	
VS	1	1	42.8	4	56.9	nein	nein	
NE	3	0	47.5	4	39.5	nein	nein	
GE	3	0	18.1	1	9.0	nein	nein	
JU	1	4	36.7	2	41.6	ja	ja	

Tabelle 20 : Synoptische Tabelle der Indikatoren der ökonomischen und sozialen Autonomie der Gemeinden

Kanton	Ökonomische Autonomie			Soziale Autonomie					private Untern.
	Finanzen I: Ant. Gemeinden mit Ertragsüberschüssen (in %)	Finanzen II: Ant. Gemeinden die Geld aus dem Finanzausgleich erhalten (in %)	L.G-Index: Anz. Bereiche mit Leistungsgrenzen (Mittelwert, min.=0, max.=31)	IKZ-Index: Anz. Bereiche mit interkomm. Zusammenarbeit (MW, min.=0, max.=31)	Gemeindeexek.	Stimmbürger	Parteien	Gewerbe	
ZH	39.1	52.3	10.7	11.1	5.4	5.4	4.2	3.4	2.6
BE	49.2	79.7	9.0	11.2	5.3	5.3	3.4	3.0	2.5
LU	64.6	85.9	9.1	11.9	5.5	5.5	5.2	3.8	3.0
UR	42.1	77.8	10.1	9.4	5.2	5.3	2.8	3.3	2.7
SZ	61.5	88.5	13.2	8.3	5.1	5.2	4.0	3.2	2.8
OW	50.0	50.0	13.8	7.0	5.5	4.2	3.7	3.2	2.8
NW	80.0	50.0	19.0	16.0	5.0	5.2	4.5	3.1	2.4
GL	38.1	40.0	7.6	13.1	5.3	5.2	2.6	3.4	3.0
ZG	80.0	60.0	12.3	11.9	6.3	6.4	5.7	4.2	3.7
FR	59.1	26.4	8.3	10.8	4.4	4.5	2.3	2.4	2.0
SO	61.1	45.9	9.5	9.5	5.1	5.1	4.3	2.8	2.4
BS	0.0	0.0	5.5	12.3	5.3	5.0	6.0	3.7	3.3
BL	54.1	78.4	9.7	8.4	5.3	5.2	2.9	2.7	2.2
SH	35.7	63.3	7.0	8.8	5.4	5.5	3.5	2.9	2.3
AR	66.7	53.3	9.0	10.9	5.7	5.6	4.7	3.6	2.7
AI	60.0	50.0	9.7	13.4	3.4	4.2	2.8	4.6	2.8
SG	60.6	53.8	9.4	11.1	5.8	5.7	4.4	4.0	3.1
GR	34.5	45.1	6.8	9.0	5.1	5.2	2.1	3.0	2.8
AG	61.2	32.6	10.4	9.6	5.6	5.6	3.4	3.4	2.8
TG	73.4	43.8	8.2	9.3	5.7	5.7	3.5	3.8	3.1
TI	39.4	63.1	13.5	10.4	4.2	4.2	3.4	1.9	1.8
VD	29.1	50.8	7.4	11.6	3.9	3.9	1.4	1.8	1.8
VS	53.0	35.2	8.9	10.7	4.9	4.9	3.6	3.7	2.6
NE	19.6	60.8	12.2	10.9	4.3	4.3	3.2	1.9	2.2
GE	62.5	58.1	11.4	8.8	5.1	5.0	3.4	2.3	2.0
JU	14.3	50.0	8.1	7.6	4.5	4.5	2.8	2.0	2.0

5.2 SELBSTEINSCHÄTZUNG DER AUTONOMIE DURCH DIE GEMEINDEN

Nachdem die Befunde für die rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Facetten der Gemeindeautonomie präsentiert wurden, sollen die Hypothesen zur Autonomie der Schweizer Gemeinden auch noch anhand der Resultate einer durch die Gemeinden erfolgten Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie überprüft werden. Anschliessend soll dann getestet werden, inwiefern zwischen der rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Autonomie der Gemeinden und der Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie ein Zusammenhang festgestellt werden kann (vgl. Kapitel 5.3).

Von den an der Gemeindebefragung teilnehmenden Gemeinden haben deren 130 die Frage nach einer Einschätzung ihrer Gemeindeautonomie mit „weiss nicht“ beantwortet. Die grosse Mehrheit (2'004) sah sich aber in der Lage, die eigene Gemeinde auf einer Skala von 1 („überhaupt keine Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“) einzuordnen. Die meisten Gemeinden schätzen ihre Autonomie als mittelmässig (31.3%) oder gering (40.3%) ein (vgl. Tabelle 21). 8.1 Prozent finden gar, sie hätten eine sehr geringe Autonomie. Rund ein Fünftel der Gemeinden stuft die Autonomie als gross (18.2 Prozent) oder sehr gross (2.1 Prozent) ein.

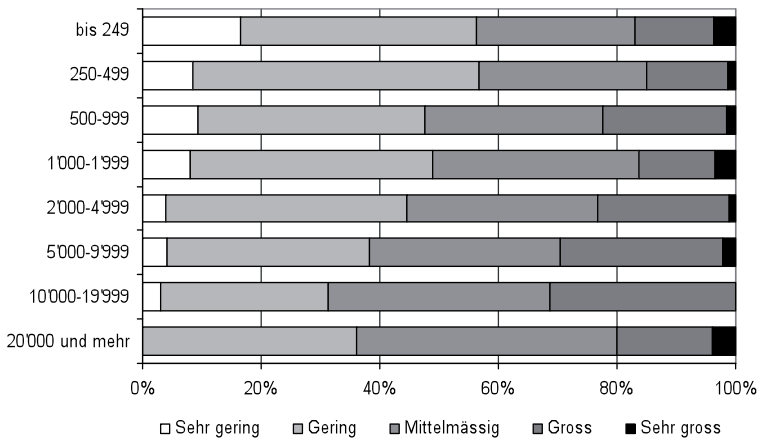
Tabelle 21 : Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie (2005)

Autonomiegrad		Anzahl Gemeinden	In Prozent
sehr gering	1-2	163	8.1
gering	3-4	807	40.3
mittelmässig	5-6	628	31.3
gross	7-8	364	18.2
sehr gross	9-10	42	2.1
Total		2'004	100.0
Mittelwert	4.78		
Median	5.00		

Bemerkungen: Einschätzung durch die befragten Gemeindeschreiber auf einer Skala von 1 („überhaupt keine Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“), vgl. Anhang 17 (Frage 22). Quelle: Gemeindebefragung 2005.

Die Analyse der Gemeinden nach Grössenklassen zeigt, dass der Anteil von „sehr geringer“ Autonomie unter den Kleinstgemeinden mit weniger als 250 Einwohnern am grössten ist und dass dieser Anteil dann mit zunehmender Einwohnerzahl unregelmässig abnimmt (vgl. Abbildung 6). Auch der Mittelwert der Gemeindeautonomie nimmt mit der Gemeindegrösse kontinuierlich zu und erreicht bei den Gemeinden mit 10'000 bis 19'999 Einwohnern mit 5.3 den höchsten Wert (vgl. Anhang 13). Die Zunahme ist aber relativ gering, so dass eine bivariate Korrelationsanalyse zwischen der Einwohnerzahl der Gemeinden und ihrer Einschätzung der Autonomie für Pearsons' r einen Wert von 0.13 ergibt (auf dem 1%-Niveau signifikant). Dennoch kann festgehalten werden, dass die Kleinstgemeinden am häufigsten der Ansicht sind, über fast gar keine Autonomie zu verfügen.

Abbildung 6: Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Gemeindegrösse (2005)



Bemerkungen: n zwischen 25 und 406. Pearsons' r (Einwohnerzahl der Gemeinde \times Autonomie) = 0.13***. Einschätzung durch die befragten Gemeindeglieder auf einer Skala von 1 („überhaupt keine Autonomie“ bis 10 („sehr grosse Autonomie“), vgl. Anhang 13 und Anhang 17 (Frage 22). Quelle: Gemeindebefragung 2005.

Tabelle 22 zeigt die durchschnittliche Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Kanton. Als erstes fällt auf, dass sich mit Ausnahme des

Kanton Wallis alle Kantone der Romandie sowie das Tessin am unteren Ende der Tabelle befinden. Die Gemeinden dieser Kantone haben die Autonomie geringer eingeschätzt als die Gemeinden der Deutschschweizer Kantone. Diese Resultate stützen die Hypothese zu den Sprachregionen. Zudem fällt auf, dass die grösste Autonomie vor allem in Kantonen mit einer kleinen oder mittleren Anzahl Gemeinden gemessen wird. So ist die durchschnittliche Einschätzung der Gemeindeautonomie im Kanton Nidwalden am höchsten (6.5), gefolgt von den drei Kantonen Appenzell-Ausserrhoden, Zug und Thurgau mit einem Mittelwert von jeweils 6.2. Von den Kantonen mit mehr als 100 Gemeinden weisen Graubünden (5.5), Aargau (5.4) und Zürich die grösste Gemeindeautonomie auf. Wie bereits erwähnt, befinden sich am unteren Ende der Tabelle die französischsprachigen Kantone Freiburg (4.4), Waadt (4.0), Genf (3.4), Jura (3.3) und Neuenburg (3.3) sowie der italienischsprachige Kanton Tessin (4.0).

In Tabelle 22 ebenfalls enthalten, ist der statistische Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Gemeinden und ihrer Einschätzung der Gemeindeautonomie. Der Zusammenhang wird getrennt nach Kanton überprüft. Somit können die verschiedenen Faktoren, welche zu kantonal unterschiedlichen Autonomieebenen führen, besser kontrolliert werden. Einen nennenswerten Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Einschätzung der Gemeindeautonomie findet man nur in einzelnen Kantonen. Einen leicht positiven und zudem signifikanten Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Gemeindeautonomie weisen etwa die Kantone Graubünden, Zürich und Tessin auf. Den starken und signifikanten Wert für den Kanton Obwalden (0.8) gilt es aufgrund der sehr kleinen Fallzahl (6 Gemeinden) zu relativieren. Eine genügende Fallzahl besteht für den Kanton Basel-Landschaft, hier besteht ein leicht negativer und signifikanter Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Autonomie. Insgesamt ist der Zusammenhang in den meisten Kantonen positiv, jedoch meist nur leicht und zudem statistisch nicht-signifikant.

Tabelle 22 : Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Kanton und Gemeindegrösse (2005)

Kanton	n=	Gemeindeautonomie auf einer Skala von 1 („überhaupt keine Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“)				Standardabweichung	Zusammenhang zw. Gemeindegrösse und Autonomiegrad (Pearson's r)
		Mittelwert	Minimum	Maximum			
NW	10	6.5	3	9	2.01	-0.07	
AR	14	6.2	3	8	1.76	0.21	
ZG	10	6.2	3	10	2.10	-0.07	
TG	61	6.2	2	10	1.71	0.09	
OW	6	5.8	3	8	1.94	0.80 *	
VS	99	5.8	1	10	1.90	-0.07	
UR	16	5.6	3	8	1.59	-0.23	
GR	145	5.5	1	10	1.94	0.19 **	
AG	181	5.4	2	10	1.74	0.07	
ZH	133	5.3	2	10	1.74	0.19 **	
SZ	26	5.3	3	8	1.62	-0.08	
GL	21	5.2	2	9	2.07	0.15	
SH	28	4.9	2	8	1.85	0.24	
SG	63	4.9	2	10	1.69	0.08	
BE	324	4.8	1	9	1.64	0.07	
SO	86	4.7	1	8	1.64	0.17	
BL	72	4.7	1	9	1.79	-0.27 **	
BS	3	4.7	4	6	1.16	0.50	
LU	77	4.6	1	8	1.46	0.03	
AI	5	4.4	2	7	1.95	0.75	
FR	122	4.4	1	10	1.59	0.10	
VD	233	4.0	1	10	1.71	-0.02	
TI	133	4.0	1	9	1.84	0.24 ***	
GE	30	3.4	2	6	1.19	0.23	
JU	63	3.3	1	7	1.24	0.12	
NE	42	3.3	1	6	1.29	-0.02	
CH	2'004	4.8	1	10	1.84	0.13 ***	

Bemerkungen: Einschätzung durch die befragten Gemeindeschreiber. Pearson's r; * = auf dem 10%-Niveau signifikant, ** = auf dem 5%-Niveau signifikant, *** = auf dem 1%-Niveau signifikant. Siehe auch Anhang 12 und Anhang 17 (Frage 22). Quelle: Gemeindebefragung 2005.

Die bivariaten Korrelationen zwischen den kantonalen Kontextvariablen und dem kantonalen Durchschnitt der Selbsteinschätzung der Autonomie durch die Gemeinden bestätigen den postulierten Zusammenhang zwischen Sprachregion und Gemeindeautonomie (vgl. Tabelle 23). Dieser Zusammenhang ist relativ stark (0.64) und zudem signifikant (auf dem 1%-Niveau). Zwischen der Anzahl Gemeinden eines Kantons und deren Autonomie besteht ein leicht negativer Zusammenhang, welcher allerdings nicht signifikant ist. Die bivariaten Korrelationen zwischen der durchschnittlichen Gemeindegrösse (Mittelwert und Median) und der Gemeindeautonomie zeigen keine nennenswerten Zusammenhänge. Die Hypothese wonach Kantone mit kleinen Gemeinden eher wenig Gemeindeautonomie gewähren, kann demnach nicht bestätigt werden.

Tabelle 23 : Korrelationstabelle: kantonale Kontextvariablen und Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Kanton (2005)

Kontextvariable	Gemeindeautonomie (Ø Kanton)
Sprachregion (0=F&I/I=D)	0.64 ***
Anzahl Gemeinden (absolut)	-0.23
Durchschnittliche Gemeindegrösse (Mittelwert)	-0.04
Durchschnittliche Gemeindegrösse (Median)	0.12

Bemerkungen: N=26. Pearson's r; * = auf dem 10%-Niveau signifikant, ** = auf dem 5%-Niveau signifikant, *** = auf dem 1%-Niveau signifikant.

Die subjektive Einschätzung der Gemeindeautonomie entspricht teilweise den Erwartungen, welche sich aus der Analyse der rechtlichen und politischen Autonomie ergeben haben. So zeigt sich, dass die Höhe der Gemeindeautonomie vor allem zwischen den Kantonen der Deutschschweiz (mit einer höheren Autonomie) und jenen der lateinischen

Schweiz (mit einer niedrigeren Autonomie) Unterschiede aufweist. Was das Verhältnis zwischen der Anzahl Gemeinden und der Gemeindeautonomie betrifft, so entspricht die Selbsteinschätzung eher den Befunden der Analyse der rechtlichen Autonomie. Die Autonomie der Gemeinden ist in Kantonen mit vielen Gemeinden nämlich tendenziell geringer.

5.3 OBJEKTIVE UND SUBJEKTIVE GEMEINDEAUTONOMIE

Wie bereits in Kapitel 3.3 zu den empirisch-analytischen Konzepten der Messung lokaler Autonomie ausgeführt wurde, bestimmt sich die effektive Autonomie einer Gemeinde aus dem komplexen Zusammenspiel der rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Determinanten (Goldsmith 1995: 247). Dabei ist aber unklar, welche Aspekte wie stark zur lokalen Autonomie beitragen. Eine Antwort auf diese Frage kann an dieser Stelle nicht gegeben werden (vgl. auch Kapitel 4.1). Es kann aber gezeigt werden, in welchem Masse die ermittelten Indikatoren der lokalen Autonomie mit der Selbsteinschätzung der Autonomie durch die Gemeinden korrelieren.

Die Resultate dieser Analyse zeigt Tabelle 24. Von den rechtlichen und politischen Determinanten weist vor allem die Dezentralisierung der Verwaltung einen relativ starken (0.66) und signifikanten (auf dem 1%-Niveau) positiven Zusammenhang mit der Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie auf. In Kantonen mit einer starken personellen Dezentralisierung der Verwaltung schätzen demnach die Gemeinden ihre Autonomie höher ein als in zentralisierten Kantonen. Die übrigen Indikatoren der rechtlichen und politischen Autonomie weisen keine so hohen Korrelationen zur Selbsteinschätzung der Autonomie auf.

Von den Indikatoren der ökonomischen Autonomie weist vor allem die Ertragslage der Gemeinden einen starken und signifikanten Zusammenhang mit der Einschätzung der Autonomie auf; je höher in einem Kanton der Anteil Gemeinden mit Ertragsüberschüssen ist, desto höher fällt auch die Bewertung der Gemeindeautonomie aus. Die These wonach Gemeinden nur dann wirklich autonom sein können wenn sie auch über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, scheint hier bestätigt zu werden.

Die soziale Autonomie wurde mittels des Einflusses verschiedener Akteure und Interessengruppen auf die lokale Politik ermittelt. Der Einfluss aller Hauptakteure - namentlich sind dies die Stimmbürger, die Gemeindeexekutive, die Parteien, das Gewerbe sowie private Unternehmungen – korreliert signifikant und positiv mit der Einschätzung der Gemeindeautonomie. Je mehr Einfluss den Akteuren zugesprochen wird, desto höher wird also die Autonomie eingeschätzt. Dieses Resultat ist wenig erstaunlich, da die Einflussnahme auf die lokale Politik nur dann Sinn macht, wenn die lokale Ebene auch effektiv über Entscheidungskompetenzen verfügt.

Aus der Tabelle 24 sind schliesslich auch die Interkorrelationen zwischen den einzelnen Indikatoren der objektiven lokalen Autonomie ersichtlich. Ein signifikanter Zusammenhang mittlerer Stärke besteht zwischen den beiden Indizes der rechtlichen Autonomie der Gemeinden; besitzen die Gemeinden eine grosse rechtliche Bestandes- und Autonomiegarantie, so ist häufig auch ihre Organisationsfreiheit grösser. Ein relativ starker positiver Zusammenhang findet sich auch zwischen der Organisationsfreiheit der Gemeinden und dem Vorhandensein von Gemeindereferendum und Gemeindeinitiative. Interessant ist weiter auch der positive Zusammenhang zwischen der Organisationsfreiheit der Gemeinden und dem Einfluss von Stimmbürgern, Gemeindeexekutive und Parteien auf die lokale Politik. Eine ganze Reihe von signifikanten Zusammenhängen lässt sich zwischen der Dezentralisierung der Verwaltung und den übrigen Indikatoren finden. So geht eine dezentralisierte Verwaltung einher mit einer grösseren Dezentralisierung der Ausgaben und mehr Aufgabenbereichen für die Gemeinden. Interessanterweise scheint auch ein Zusammenhang zwischen der Dezentralisierung der Verwaltung und der Ertragslage der Gemeinden zu bestehen. In Kantonen mit dezentraler Verwaltung weisen die Gemeinden häufiger Ertragsüberschüsse auf. Insgesamt weist die Dezentralisierung der Verwaltung als Indikator für die politische Autonomie der Gemeinden die meisten signifikanten Korrelationen mit den anderen Indikatoren der lokalen Autonomie auf. Nicht zuletzt weist der Indikator auch einen starken Zusammenhang mit der subjektiven Einschätzung der Autonomie durch die Gemeinden auf.

Tabelle 24 : Interkorrelationen zwischen den Indikatoren der lokalen Autonomie und der Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie

Indikator	11	12	13	14	15	16	17	18	19	110	111	112	113	114	115	SI
11: Index: Autonomie- und Bestandesgarantie	1.00	.37	-.27	-.20	.10	-.03	.08	.13	.11	.11	.29	.33	.58	.40	.38	.23
12: Index: Organisationsfreiheit	.37	1.00	.05	.12	.22	.58	.04	.10	-.18	.02	.40	.33	.39	.23	.21	.23
13: Dezentralisierung der Ausgaben	-.27	.05	1.00	.71	.63	.24	.20	.29	.16	-.22	.04	.30	-.17	-.12	-.11	.14
14: Anzahl Aufgabengebiete der Gemeinden	-.20	.12	.71	1.00	.56	.10	.14	.16	-.01	-.08	.21	.15	-.07	.04	.04	.28
15: Dezentralisierung der Verwaltung	.10	.22	.63	.56	1.00	.11	.43	.36	.19	-.04	.49	.43	.16	.48	.42	.60
16: Dummy: Gemeinderendement- und Initiative	-.03	.58	.24	.10	.11	1.00	-.04	.18	.20	.00	-.04	-.08	.04	-.26	-.28	-.10
17: Anteil der Gemeinden mit Ertragsüberschüssen	.08	.04	.20	.14	.43	-.04	1.00	.29	.47	.17	.48	.36	.24	.44	.26	.53
18: Anteil Gemeinden welche Geld aus dem Finanzausgleich erhalten	.13	.10	.29	.16	.36	.18	.29	1.00	.33	-.22	.16	.08	-.06	-.10	-.14	-.07
19: LG-Index: Anz. Bereiche mit Leistungsgrenzen	.11	-.18	.16	-.01	.19	.20	.47	.33	1.00	.20	-.50	.00	.22	-.80	-.10	.23
110: IKZ-Index: Anz. Bereiche mit interkommunaler Zusammenarbeit	.11	.02	-.22	-.08	-.04	.00	.17	-.22	.20	1.00	.07	-.16	.25	.33	.21	.18
111: Stimmbürger	.29	.40	.04	.21	.49	-.04	.48	.16	-.50	.07	1.00	.87	.56	.57	.66	.58
112: Gemeindegewalt	.33	.33	.30	.15	.43	-.08	.36	.08	.00	-.16	.87	1.00	.59	.45	.64	.60
113: Parteien	.58	.39	-.17	-.07	.16	.04	.24	-.06	.22	.25	.56	.59	1.00	.52	.60	.35
114: Gewerbe	.40	.23	-.12	.04	.48	-.26	.44	-.10	-.80	.33	.57	.45	.52	1.00	.87	.63
115: Private Unternehmungen	.38	.21	-.11	.04	.42	-.28	.26	-.14	-.10	.21	.66	.64	.60	.87	1.00	.61
SI: Selbsteinschätzung der Autonomie durch die Gemeinden	.23	.23	.14	.28	.60	.10	.53	.07	.23	.18	.58	.60	.35	.63	.61	1.00

Bemerkungen : N zwischen 25 und 26. Alle Korrelationen anhand der kantonalen Durchschnittswerte berechnet. Pearson's r; *kursiv*= auf dem 10%-Niveau signifikant., **fett-kursiv**= auf dem 5%-Niveau signifikant., **fett**= auf dem 1%-Niveau signifikant.

6 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Mit dieser Arbeit wurden hauptsächlich zwei Ziele verfolgt. Erstens sollten Inhalt und Tragweite der lokalen Autonomie beschrieben sowie ein Modell zur Erfassung der Autonomie gefunden werden. Das zweite Ziel bestand darin, anhand der im Modell festgehaltenen Determinanten die Schweizer Gemeinden bezüglich ihrer Autonomie untereinander zu vergleichen und verschiedene Hypothesen zu testen. Einführend sollten zudem die Stellung der Gemeinden im föderalistischen System, ihre Aufgaben und ihre Struktur erörtert werden. Von den verschiedenen Gemeindetypen wurde nur die politische Gemeinde für diese Untersuchung berücksichtigt.

Eine für die weitere Arbeit wichtige Erkenntnis aus dem einleitenden Kapitel ist, dass die Gemeinden Strukturelemente der Kantone sind und kantonalem Recht unterliegen. Im Gegensatz zum Bund und den Kantonen sind Gemeinden nicht souverän. Aus rechtlicher Perspektive leitet sich ihre Autonomie deshalb aus der kantonalen Rechtsetzung ab. Das Verhältnis zum Kanton ist also prägendes Element der lokalen Autonomie.

Bezüglich der Grösse der Gemeinden hat sich gezeigt, dass die Schweiz im internationalen Durchschnitt über kleine Gemeinden verfügt. So haben rund die Hälfte der Schweizer Gemeinden weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Auch wurde festgestellt, dass die Gemeindestruktur (in Anzahl und Grösse) auch von Kanton zu Kanton stark variiert.

Im darauffolgenden Kapitel wurde zunächst der Begriff der lokalen Autonomie definiert. Wie komplex das Thema der lokalen Autonomie ist, zeigt sich unter anderem auch daran, dass es keine einheitliche Definition des Begriffes gibt. Für die vorliegende Arbeit am besten geeignet erschienen die beiden Definitionen von Pierre (1990: 38) sowie von Gurr und King (1987: 56). Diese Autoren tragen in ihren Definitionen der Tatsache Rechnung, dass zur lokalen Autonomie nebst rechtlichen auch politische, ökonomische und soziale Faktoren gehören.

Aus normativen Gründen ist eine starke lokale Autonomie eher zu befürworten. Aus demokratietheoretischer Sicht wird lokale Autonomie, wenngleich nicht als hinreichende, so doch als notwendige Voraussetzung für lokale Demokratie angesehen (Pratchett 2004: 358). So macht die demokratische Wahl der Behörden wenig Sinn, wenn diese über gar keinen autonomen Handlungsspielraum verfügen. Auch aus ökonomischer Perspektive spricht einiges für die lokale Autonomie. So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass in dezentralen und kleineren Einheiten öffentliche Leistungen kostengünstiger angeboten werden weil die Bürger deren Kosten unmittelbarer zu spüren bekommen und dementsprechend auf die Behörden einwirken (vgl. Frey und Kirchgässner 1994: 60ff).

Die Bearbeitung der Literatur zur lokalen Autonomie hat es ermöglicht, ein Modell zur Erfassung der lokalen Autonomie zu erstellen, welches wichtige Einflussfaktoren berücksichtigt. Als bedeutend haben sich die Arbeiten von Clark (1984) sowie vor allem jene von Gurr und King (1987) erwiesen. Letztere unterscheiden zwischen zwei Typen von Autonomie: Die Typ I-Autonomie beinhaltet ökonomische und soziale Faktoren auf lokaler Ebene, wie beispielsweise die finanzielle Lage oder das Vorhandensein von mächtigen Interessengruppen. Die Typ II-Autonomie betrifft die Autonomie der lokalen im Verhältnis zur zentralen Ebene. Hier sind rechtliche und politische Faktoren von Bedeutung.

Anhand der ermittelten Einflussfaktoren wurde anschliessend die Gemeindeautonomie in der Schweiz vergleichend untersucht. Vorgängiger wurden zudem Hypothesen formuliert, welche auf den Erkenntnissen aus früheren Untersuchungen zur Gemeindeautonomie basieren.

Bestätigt hat sich, dass die Gemeinden der Romandie und des Tessins rechtlich und politisch weniger autonom sind als die Gemeinden der Deutschschweiz. Vor allem beim Verhältnis zwischen der Anzahl Gemeinde- und Kantonsangestellten sind die Unterschiede zwischen den Sprachregionen gross. So beträgt dieses Verhältnis im Kanton Genf 1 zu 10, im Kanton Aargau aber rund 2.3 zu 1. Die Annahme, dass Kantone mit vielen Gemeinden weniger lokale Autonomie gewähren hat sich nicht bewahrheitet. Im Gegenteil, die Ausgaben und die Verwaltung sind in diesen Kantonen tendenziell stärker dezentralisiert, was eher für

eine grössere Gemeindeautonomie spricht. Zwischen der durchschnittlichen Gemeindegrösse eines Kantons und der Gemeindeautonomie hat sich nur im rechtlichen Bereich ein signifikant positiver Zusammenhang gezeigt. Insgesamt scheinen die Unterschiede in der lokalen Autonomie vor allem zwischen den Sprachregionen zu variieren. Je nach Einflussfaktor sind aber auch innerhalb der Sprachregionen grössere Unterschiede auszumachen.

Die finanzielle Lage als wichtiger Einflussfaktor der lokalen Autonomie ist in mittleren und grösseren Gemeinden tendenziell besser. Interkommunale Zusammenarbeit wird aber von allen Gemeinden in etwa gleich stark betrieben. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Ausprägung der ökonomischen Faktoren kann nicht festgestellt werden.

Bezüglich der sozialen Autonomie (der Gemeindebehörden), gemessen durch den Einfluss verschiedener Akteure auf die Lokalpolitik, können zwei Feststellungen gemacht werden. Erstens nimmt der Einfluss aller Akteure, also auch derjenige der Behörden, mit zunehmender Gemeindegrösse zu. Dies hat vor allem damit zu tun, dass gewisse Akteure (etwa Verbände oder Parteien) in kleinen Gemeinden gar nicht vorkommen, spricht aber auch für intensivere politische Auseinandersetzungen in grösseren Gemeinden. Die zweite Feststellung ist, dass die Gemeinden der Romandie und des Tessins den Akteuren allgemein einen kleineren Einfluss auf die Lokalpolitik einräumen. Dies könnte in Zusammenhang mit den geringeren Entscheidungskompetenzen dieser Gemeinden stehen.

Anschliessend an die Einflussfaktoren der lokalen Autonomie wurden die Resultate einer Selbsteinschätzung der Gemeindeautonomie analysiert. Auch anhand dieser Daten kann nur die Hypothese zu den Sprachregionen bestätigt werden. Grösse und Anzahl der Gemeinden eines Kantons stehen in keinem relevanten Zusammenhang zur Einschätzung der Autonomie. Auch auf lokaler Ebene zeigt sich kein relevanter Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Gemeindeautonomie. Allerdings ist der Anteil Gemeinden, die ihre Autonomie als „sehr gering“ einschätzen, bei den Gemeinden bis 250 Einwohnern am grössten.

Insgesamt hat die vorliegende Untersuchung vor allem bestätigt, was in früheren Arbeiten bereits festgestellt wurde, nämlich eine grössere Autonomie der Gemeinden der Deutschschweiz gegenüber denjenigen der Romandie. Die Analyse hat auch gezeigt, dass kleinere Gemeinden nicht per se ein Autonomiedefizit gegenüber mittleren und grossen Gemeinden aufweisen. Dies ist im Hinblick auf die vielerorts geführten Fusionsdiskussionen von Interesse. Häufig werden Fusionen als Mittel zur Sicherung und dem Ausbau der Gemeindeautonomie angepriesen.

Die Analyse hat auch aufgezeigt, wie facettenreich die lokale Autonomie ist und dass es nebst dem Verhältnis zum Kanton auch lokale Faktoren gibt, welche das Ausmass der Autonomie mitbestimmen. Diese Faktoren müssen in einer Analyse der lokalen Autonomie berücksichtigt werden.

Obwohl Gurr und King ihren Ansatz zur Bestimmung der lokalen Autonomie (vgl. Gurr und King 1987) im Hinblick auf Städte entwickelt haben, scheint dieser auch auf die kleinen Schweizer Gemeinden anwendbar zu sein. Allerdings lässt sich beispielsweise die soziale Autonomie der Behörden für eine vergleichende Untersuchung nur sehr schwer quantifizieren. Diese Schwierigkeit gilt jedoch für Städte und kleine Gemeinden gleichermaßen.

In einer ausgiebigeren Analyse der lokalen Autonomie sollten die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden auf die kantonale Politik besser berücksichtigt werden. Dabei geht es sowohl um formelle als auch um informelle Kanäle. Autonomie soll also nicht nur als die Fähigkeit zur „Abschottung“ der Gemeinde gegen äussere Einflussnahmen verstanden werden. Vielmehr gilt es den ohne Zweifel existierenden Interdependenzen zwischen Kanton und Gemeinden stärker Rechnung zu tragen und zu untersuchen, inwiefern sich darin die Ideen der Gemeinden durchzusetzen vermögen (vgl. Geser 1997).

LITERATURVERZEICHNIS

- BACKHAUS, Klaus, Bernd ERICHSON, Wulff PLINKE und Rolf WEIBER (2006): *Multivariate Analysemethoden*. Berlin: Springer.
- BRAUN, Dietmar (2008): Making Federalism More Efficient: A Comparative Assessment. In: *Acta Politica* (43): 4-25.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.) (2002): *Eidgenössische Volkszählung 2000 - Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000*. Neuchâtel: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.) (2006): *Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung in den Gemeinden der Schweiz 2005*. Neuchâtel: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.) (2007): *Betriebszählung 2005*. Neuchâtel: BFS.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.) (div. Jahrgänge): *Statistisches Lexikon der Schweiz*. Neuchâtel: BFS.
- CLARK, Gordon L. (1984): A Theory of Local Autonomy. In: *Annals of the Association of American Geographers* 74(2): 195-208.
- DAFFLON, Bernard und Steve PERRITAZ (2000): *L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire: présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises*. Fribourg: Faculté des sciences économiques et sociales.
- DE SPINDLER, Jürg (1998): *FOCJ – ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften*. Bern: Haupt.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (Hrsg.) (2007): *Öffentliche Finanzen 2007*. Bern: EFV
- FLEINER-GERSTER, Thomas (1992): L'Autonomie Communale a-t-elle un Avenir? In: Thomas FLEINER-GERSTER (Hrsg.). *L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire*. Fribourg: Institut du Fédéralisme, 1-8.

- FLEURKE, Frederik und R. WILLEMSE (2004): Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. In: *Administrative Theory & Praxis* 26(4): 523-544.
- FREITAG, Markus, Adrian VATTER und Christoph MÜLLER (2003): Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat. In: *Politische Vierteljahresschrift* 44(3): 1-22.
- FREY, Bruno S. und Gebhard KIRCHGÄSSNER (1994): *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*. München: Verlag Franz Vahlen.
- FREY, Bruno S. (2001): A Utopia? Government without Territorial Monopoly. In: *The Independent Review* VI(1): 99-112.
- FRIEDRICH, Ueli, Daniel ARN und Jürg WICHTERMANN (1998): *Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen*. Bern.
- FRIEDRICH, Ueli (1999): Aufgaben. In: Daniel ARN, Ueli FRIEDRICH, Peter FRIEDLI et al. (Hrsg.). *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*. Bern: Stämpfli, 449-533.
- GERMANN, Raimund E. (1998): *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- GESER, Hans, François HÖPFLINGER, Andreas LADNER, Urs MEULI und Roland SCHALLER (1996): *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandel*. Schlussbericht NF-Projekt Nr. 12-32586-92. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich.
- GESER, Hans (1996): *Die Beziehungen der Gemeinde zur kantonalen Ebene*. URL: http://www.socio.ch/gem/t_hgeser6.htm (Stand 05.11.2008).
- GESER, HANS (1997): *Zwischen Aufgabenzuwachs und Autonomieverlust: Neue Selbstbehauptungsstrategien der Gemeinden im Zeitalter „vertikaler Politikverflechtung“*. URL: http://socio.ch/gem/t_hgeser5.htm (Stand 05.11.2008).
- GESER, Hans (2004): The Communes in Switzerland. In: Ulrich KLÖTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI et al. (Hrsg.). *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: NZZ Publishing, 350-391.

- GIACOMETTI, Zaccaria (1952): Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz. In: Marcel BRIDEL (Hrsg.). *Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz*. Zürich: Polygraphischer Verlag, 11-48.
- GOLDSMITH, Michael (1990): Local Autonomy: Theory and Practice. In: Desmond S. King und Jon Pierre (Hrsg.). *Challenges to Local Government*. London: Sage, 15-36.
- GOLDSMITH, Michael (1995): Autonomy and City Limits. In: David JUDGE, Gerry STOKER und Harold WOLMAN (Hrsg.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage, 228-252.
- GRODECKI, Stéphane (2007): Les compétences communales – Comparaison intercommunale. In: Thierry TANQUEREL und François BELLANGER (Hrsg.). *L'avenir juridique des communes*. Genève: Schulthess, 25-78.
- GURR, Ted Robert und Desmond S. KING (1987): *The State and the City*. London: Macmillan.
- HÄFELIN, Ulrich und Georg MÜLLER (2002): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess.
- HORBER-PAPAZIAN, Katia (2006): Les communes. In: Ulrich KLÖTTI, Peter KNOEPFEL, Hanspeter KRIESI et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- JAGMETTI, Riccardo (1972): Die Stellung der Gemeinden. In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 91(2): 221-400.
- KEATING, Michael (1995): Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In: David JUDGE, Gerry STOKER und Harold WOLMAN (Hrsg.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage, 117-134.
- KENNEL, Adrian (1989): *Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz*. Zürich: ADAG.
- KING, Desmond S. und Jon PIERRE (1990): Introduction. In: Desmond S. King und Jon Pierre (Hrsg.). *Challenges to Local Government*. London: Sage, 1-14.

- KIRCHGÄSSNER, Gebhard, Lars P. FELD und Marcel R. SAVIOZ (1999): *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. München: Vahlen.
- KLÖNNE, Arno (1972): Zum Begriff und zur Realität von politischen Gemeinden. In: ZOLL, Ralf (Hrsg.). *Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde*. München: Juventa.
- LADNER, Andreas (1991): *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Parteien*. Zürich: Seismo.
- LADNER, Andreas und Reto STEINER (1998): *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung*. Arbeitsbericht Nr. 28. Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- LADNER, Andreas, Daniel ARN, Ueli FRIEDRICH, Reto STEINER und Jürg WICHTERMANN (2000): *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Schlussbericht zu einem Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- LADNER, Andreas und Marc BÜHLMANN (2007): *Demokratie in den Gemeinden*. Zürich: Rüegger.
- LINDER, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern: Haupt.
- LINDER, Wolf (2007): Die deutsche Föderalismusreform – von aussen betrachtet. Ein Vergleich von Systemproblemen des deutschen und des schweizerischen Föderalismus. In: *Politische Vierteljahresschrift* 48(1): 3-16.
- MARTENET, Vincent (1999): Il referendum nei comuni svizzeri. In: *Amministrare* 29: 201-214.
- MEYER, Hannes (1978): *Wandlungen im Bestande der Gemeinden*. Zürich: Diss.
- MEYLAN, Jean, Martial GOTTRAUX und Philippe DAHINDEN (1972): *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*. Lausanne.

- MILL, John S. (1991): *Considerations on Representative Government* [1861]. Oxford: Oxford University Press.
- OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.
- OATES, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of Economic Literature* 37(September 1999): 1120-1149.
- OECD (1995): *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries*. Paris: OECD.
- PAGE, Edward C. und Michael GOLDSMITH (1987): *Central and Local Government Relations*. London: Sage.
- PAGE, Edward C. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- PIERRE, Jon (1990): Assessing Local Autonomy. In: Desmond S. King und Jon Pierre (Hrsg.). *Challenges to Local Government*. London: Sage, 37-54.
- PRATCHETT, Lawrence (2004): *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*. In: *Political Studies* 52: 358-375.
- SCHEDLER, Kuno und Isabelle PROELLER (2000): *New Public Management*. Bern: Haupt.
- SEGESSER, Jürg und Marc STAMPFLI (1996): *Neues Staatslexikon für Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*. Zürich: Sauerländer.
- SCHAFFHAUSER, René (1978): *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*. St.Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, Band 6. Universität St.Gallen: Institut für Verwaltungskurse.
- SCHALTEGGER, Christoph A. und Lars P. FELD (2003): Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie: Evidenz aus der Schweiz. In: *Politische Vierteljahresschrift* 44(3): 370-394.
- SCHALTEGGER, Christoph A. und René L. FREY (2003): Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4(2): 239-258.

- SCHARPF, Fritz W., Bernd REISSERT und Fritz SCHNABEL (1976): *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts: Scriptor.
- STEINER, Reto (2002): *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- STEINER, Reto (2006): Die Schweizer Gemeinden verändern sich. In: *Schweizer Gemeinde* 11/06: 12-13.
- THÜRER, Daniel (1986): Bund und Gemeinden. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz. In: *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* 90. Berlin: Springer.
- TIEBOUT, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditure. In: *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1968): *Democracy in America* [1835]. London: Fontana.

ANHANGSVERZEICHNIS

Anhang 1 :	Gemeindebestand in den Kantonen und Veränderung zwischen 1850 und 2005.....	112
Anhang 2 :	Gemeindegrösse nach Kanton	113
Anhang 3 :	Teilnahme an der Gemeindebefragung 2005 nach Kanton	114
Anhang 4 :	Teilnahme an der Gemeindebefragung 2005 nach Gemeindegrösse	115
Anhang 5 :	Bestimmungen zur Bestandes- und Autonomiegarantie der Gemeinden in den kantonalen Verfassungen und Gemeindegesetzen.....	116
Anhang 6 :	Bestimmungen zur Organisation der Gemeinde-exekutiven sowie zur ordentlichen und ausser-ordentlichen Gemeindeorganisation in kantonalen Verfassungen und Gemeindegesetzen.....	122
Anhang 7 :	Leistungsgrenzen der Gemeinden nach Kanton (2005)	125
Anhang 8 :	Interkommunale Zusammenarbeit nach Aufgaben-gebiet und Gemeindegrösse (2005).....	126
Anhang 9 :	Interkommunale Zusammenarbeit nach Kanton (2005).....	127
Anhang 10 :	Einfluss von verschiedenen Akteuren auf die Lokalpolitik nach Gemeindegrösse (2005)	128
Anhang 11 :	Einfluss von verschiedenen Akteuren auf die Lokalpolitik nach Kanton (2005).....	129
Anhang 12 :	Kennzahlen der Einschätzung der Gemeinde-autonomie nach Kanton (2005).....	130
Anhang 13 :	Kennzahlen der Einschätzung der Gemeinde-autonomie nach Gemeindegrösse (2005)	131
Anhang 14 :	Korrelationstabelle: Gemeindegrösse und Einfluss von Akteuren auf die Lokalpolitik (2005)	131
Anhang 15 :	Korrelationstabelle: Interkorrelationen der kantonalen Kontextvariablen (2005)	132
Anhang 16 :	Korrelationstabelle: Einfluss der verschiedenen Akteure auf die Lokalpolitik (2005).....	132

Anhang 17 : Gemeindebefragung 2005: Auszug aus dem Fragebogen
(berücksichtigte Fragen) 133

Anhang 1 : Gemeindebestand in den Kantonen und Veränderung zwischen 1850 und 2005

Kanton	Anzahl Gemeinden			Veränderung (in Anzahl Gemeinden)		
	1850	1950	2005	1850 bis 1950	1950 bis 2005	1850 bis 2005
ZH	197	171	171	-26	0	-26
BE	521	493	398	-28	-95	-123
LU	110	107	103	-3	-4	-7
UR	20	20	20	0	0	0
SZ	30	30	30	0	0	0
OW	7	7	7	0	0	0
NW	12	11	11	-1	0	-1
GL	26	29	27	+3	-2	+1
ZG	11	11	11	0	0	0
FR	285	284	176	-1	-108	-109
SO	132	132	126	0	-6	-6
BS	4	3	3	-1	0	-1
BL	74	74	86	0	+12	+12
SH	36	35	32	-1	-3	-4
AR	20	20	20	0	0	0
AI	7	6	6	-1	0	-1
SG	92	91	89	-1	-2	-3
GR	232	221	208	-11	-13	-24
AG	246	233	231	-13	-2	-15
TG	213	201	80	-12	-121	-133
TI	259	257	199	-2	-58	-60
VD	389	388	381	-1	-7	-8
VS	170	170	153	0	-17	-17
NE	73	62	62	-11	0	-11
GE	39	45	45	+6	0	+6
JU	*	*	83	*	+83	+83
CH	3'205	3'101	2'758	-104	-343	-447

Bemerkung: *der Kanton Jura existiert erst seit dem 1.1.1979. Quellen: Bundesamt für Statistik (2002: 22; 2006), eigene Berechnungen.

Anhang 2 : Gemeindegrösse nach Kanton

Kanton	Anzahl Gemeinden	Verteilung der Gemeinden auf die Einwohnerkategorien (in Prozent)						
		bis 249	250- 499	500- 999	1'000- 1'999	2'000- 4'999	5'000- 9'999	10'000 u. mehr
ZH	171	0.0	4.1	16.4	17.0	32.2	15.8	14.5
BE	398	12.8	20.1	20.4	17.8	20.6	4.8	3.5
LU	103	2.9	8.7	19.4	26.2	28.2	8.7	5.9
UR	20	15.0	15.0	25.0	20.0	20.0	5.0	0.0
SZ	30	6.7	0.0	20.0	10.0	30.0	20.0	13.3
OW	7	0.0	0.0	0.0	14.2	42.9	42.9	0.0
NW	11	0.0	0.0	0.0	27.3	45.4	27.3	0.0
GL	27	7.4	29.6	18.5	18.5	22.2	3.8	0.0
ZG	11	0.0	0.0	0.0	0.0	27.3	45.4	27.3
FR	176	14.8	17.6	26.1	27.3	10.2	2.8	1.2
SO	126	13.5	10.3	23.8	24.6	19.8	5.6	2.4
BS	3	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	66.7
BL	86	4.7	12.8	29.1	22.1	11.6	10.5	9.2
SH	32	12.5	18.8	34.4	15.6	12.5	3.1	3.1
AR	20	0.0	5.0	15.0	45.0	25.0	5.0	5.0
AI	6	0.0	0.0	0.0	50.0	33.3	16.7	0.0
SG	89	0.0	2.2	4.5	24.7	37.1	23.6	7.9
GR	208	42.8	20.7	14.9	10.1	9.1	1.4	1.0
AG	231	4.3	9.1	21.2	26.0	27.3	9.1	3.0
TG	80	0.0	3.8	15.0	36.2	33.8	6.3	4.9
TI	199	20.1	16.1	25.6	19.6	13.1	4.0	1.5
VD	381	27.3	26.2	19.4	10.2	10.5	3.2	3.2
VS	153	16.3	19.6	19.6	21.6	13.7	5.9	3.3
NE	62	11.3	14.5	24.2	24.2	16.2	4.8	4.8
GE	45	0.0	4.4	20.0	15.6	26.7	15.6	17.7
JU	83	34.9	25.3	18.1	12.0	7.3	1.2	1.2
CH	2'758	15.1	15.6	19.9	19.4	18.7	6.8	4.3

Bemerkungen: Einwohnerzahl per 01.01.2005. Quellen: Bundesamt für Statistik (2006) – Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, eigene Berechnungen.

Anhang 3 : Teilnahme an der Gemeindebefragung 2005 nach Kanton

Kanton	Total Gemeinden	Teilnahme an der Be- fragung		Prozentualer Anteil des Kantons an...	
		Anzahl Gemeinden	in Pro- zent	allen Ge- meinden	den teilneh- menden Ge- meinden
ZH	171	135	78.9	6.2	6.2
BE	398	342	85.9	14.4	15.6
LU	103	81	78.6	3.7	3.7
UR	20	19	95.0	0.7	0.9
SZ	30	26	86.7	1.1	1.2
OW	7	6	85.7	0.3	0.3
NW	11	10	90.9	0.4	0.5
GL	27	22	81.5	1.0	1.0
ZG	11	10	90.9	0.4	0.5
FR	176	139	79.0	6.4	6.3
SO	126	100	79.4	4.6	4.6
BS	3	3	100.0	0.1	0.1
BL	86	76	88.4	3.1	3.5
SH	32	30	93.8	1.2	1.4
AR	20	15	75.0	0.7	0.7
AI	6	5	83.3	0.2	0.2
SG	89	70	78.7	3.2	3.2
GR	208	154	74.0	7.5	7.0
AG	231	192	83.1	8.4	8.8
TG	80	65	81.3	2.9	3.0
TI	199	144	72.4	7.2	6.6
VD	381	274	71.9	13.8	12.5
VS	153	116	75.8	5.5	5.3
NE	62	52	83.9	2.2	2.4
GE	45	34	75.6	1.6	1.5
JU	83	74	89.2	3.0	3.4
CH	2'758	2'194	79.6	100.0	100.0

Anhang 4 : Teilnahme an der Gemeindebefragung 2005 nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Total Gemeinden	Teilnahme an der Befragung		Prozentualer Anteil der Grössenklasse an...	
		Anzahl Gem.	in %	allen Gem.	den teilnehmenden Gemeinden
Bis 249	416	327	78.6	15.1	14.9
250 - 499	432	336	77.8	15.6	15.3
500 - 999	550	437	79.5	19.9	19.9
1'000 - 1'999	534	431	80.7	19.4	19.6
2'000 - 4'999	517	417	80.7	18.7	19.0
5'000 - 9'999	188	152	80.9	6.8	6.9
10'000 - 19'999	90	66	73.3	3.3	3.0
20'000 und mehr	31	28	90.3	1.1	1.3
Alle Gemeinden	2'758	2'194	79.6	100.0	100.0

Bemerkungen: Einwohnerzahl per 01.01.2005. Quellen: Bundesamt für Statistik (2006) – Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, eigene Berechnungen.

Anhang 5 : Bestimmungen zur Bestandes- und Autonomiegarantie der Gemeinden in den kantonalen Verfassungen und Gemeindegesetzen

Kanton	Bezeichnung der untersuchten Rechtsschriften	Artikel zur Autonomie der Gemeinden (Artikel und Wortlaut)	Aufzählung der Gemeinden	Zwangs-fusionen möglich
ZH	<i>Verfassung des Kantons Zürich</i> vom 01.01.2006	Art.85 Abs.1 <i>Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungsspielraum.</i>	nein	nein
	<i>Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz)</i> vom 22.06.1926	-	im Anhang	Nein
BE	<i>Verfassung des Kantons Bern</i> vom 01.01.1999	Art.109 Abs.1 <i>Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang wird durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt.</i> Abs.2 <i>Das kantonale Recht gewährt den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum.</i>	nein	nein
	<i>Gemeindegesetz (GG)</i> vom 01.01.1995	Art.3 GG ist identisch mit Art.109 KV	nein	nein
LU	<i>Verfassung des Kantons Luzern</i> vom 01.01.2008	§68 Abs.2 <i>Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Die Gesetzgebung bestimmt ihren Umfang und gewährt einen möglichst grossen Handlungsspielraum.</i>	nein	§74 Abs.3
	<i>Gemeindegesetz</i> vom 04.05.2004	§3 Abs.3 <i>Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang wird durch die kantonale und die eidgenössische Gesetzgebung bestimmt.</i>	§3 Abs.4	nein
UR	<i>Verfassung des Kantons Uri</i> vom 01.01.1985	-	Art.67	nein
	Kein Gemeindegesetz	-	nein	nein
SZ	<i>Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz</i> vom 23.10.1898	§87 <i>Die Gemeinde erfüllt die sich aus ihrer Autonomie ergebenden örtlichen Obliegenheiten sowie die Aufgaben, die ihr durch Rechtssatz übertragen sind.</i>	§23 Abs.1 bis 6	nein
	<i>Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke</i> vom 31.12.1970	§2 Abs.2 <i>Sie sind in der Verwaltung ihres Vermögens, in der Benutzung und Verwendung ihrer Mittel sowie in der Art und Erledigung öffentlicher Aufgaben innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze selbständig.</i>	nein	nein
OW	<i>Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald</i> vom 01.05.1968	Art.82 Abs.2 <i>Bestand und Selbständigkeit der Gemeinden werden durch den Kanton gewährleistet.</i>	Art.2 Abs.1	nein

Kanton	Bezeichnung der untersuchten Rechtsschriften	Artikel zur Autonomie der Gemeinden (Artikel und Wortlaut)	Aufzählung der Gemeinden	Zwangs-fusionen möglich
	Kein Gemeindegesetz	-	nein	nein
NW	<i>Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald</i> vom 10.10.1965	Art.70 <i>Der Bestand und die Selbständigkeit der Gemeinden ist gewährleistet.</i>	nein	nein
	<i>Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz)</i> vom 28.04.1974	Art.3 <i>Die Gemeinden ordnen und verwalten im Rahmen der Gesetzgebung ihre Angelegenheiten selbständig.</i>	Art.4	nein
GL	<i>Verfassung des Kantons Glarus</i> vom 01.05.1988	Art.119 Abs.1 <i>Die Gemeinden besorgen alle örtlichen Angelegenheiten, für die weder der Bund noch der Kanton zuständig sind.</i> Abs.2 <i>Sie bestimmen, soweit Verfassung und Gesetz nichts anderes vorsehen, ihre Organisation durch Erlass einer Gemeindeordnung selbst, wählen ihre Behörden, Angestellten und Lehrpersonen und erfüllen ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen.</i>	nein	nein
	<i>Gemeindegesetz</i> vom 01.07.1994	Art.4 Abs.1 <i>In den Schranken von Verfassung und Gesetz sind den Gemeinden und den Zweckverbänden ihr Bestand und das Recht, ihre Angelegenheiten selbstständig zu regeln, gewährleistet.</i>	nein	Art.9 Abs.2 GG
ZG	<i>Verfassung des Kantons Zug</i> vom 31.01.1894	-	Art.24	nein
	<i>Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz)</i> vom 01.01.1982	§3 Abs.1 <i>Die Gemeinden ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des ihnen zustehenden Ermessens selbständig.</i>	§55	nein
FR	<i>Constitution du Canton de Fribourg</i> vom 01.01.2005	Art.129 Abs.2 <i>L'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal. Elle peut être invoquée par les associations de communes dans leur domaine de compétence.</i>	nein	Art.135 Abs.4
	<i>Gesetz über die Gemeinden</i> vom 01.01.1982	Art.4 <i>Die Gemeinde besorgt ihre Angelegenheiten in den Grenzen der kantonalen und der eidgenössischen Gesetzgebung selbständig.</i>	nein	nein
SO	<i>Verfassung des Kantons Solothurn</i> vom 01.01.1988	Art.3 Abs.1 <i>Der Kanton anerkennt die Selbständigkeit der Gemeinden. Abs.2 Die Gesetzgebung räumt ihnen einen weiten Gestaltungsspielraum ein.</i>	nein	nein
	<i>Gemeindegesetz</i> vom 01.07.1992	-	nein	nein

Kanton	Bezeichnung der untersuchten Rechtsschriften	Artikel zur Autonomie der Gemeinden (Artikel und Wortlaut)	Aufzählung der Gemeinden	Zwangs-fusionen möglich
BS	<i>Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 13.07.2006</i>	§59 Abs.1 <i>Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln.</i> Abs.2 <i>Das kantonale Recht gewährt den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum.</i>	§57	nein
	<i>Gemeindegesetz vom 01.01.1986</i>	§2 <i>Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig.</i>	§1	nein
BL	<i>Verfassung des Kantons Basellandschaft vom 01.01.1987</i>	§45 Abs.1 <i>Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behördenmitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu wählen oder anzustellen, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten.</i> Abs.2 <i>Alle kantonalen Organe achten und schützen die Selbständigkeit der Gemeinden. Der Gesetzgeber gewährt ihnen möglichst grosse Handlungsfreiheit.</i>	nein	nein
	<i>Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz) vom 01.01.1972</i>	§2 <i>Die Gemeinden ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig.</i>	§35	nein
SH	<i>Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 01.01.2003</i>	Art.105 <i>Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen, die erforderlichen Abgaben zu erheben und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten.</i>	nein	nein
	<i>Gemeindegesetz vom 01.02.2000</i>	Art.3 Abs.1 <i>Die Gemeinden ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des ihnen zustehenden Ermessens selbständig.</i>	nein	nein
AR	<i>Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 01.05.1996</i>	Art.101 Abs.1 <i>Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang ist durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt.</i> Abs.2 <i>Alle kantonalen Organe wahren eine möglichst grosse Selbständigkeit der Gemeinden.</i>	Art.2	nein
	<i>Gemeindegesetz vom 07.06.1998</i>	Art.3 <i>Die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig. Die Selbständigkeit der Gemeinden erstreckt sich dabei sowohl auf eigene als auch auf übertragene Aufgaben und sowohl auf die Rechtsetzung als auch auf die Rechtsanwendung.</i>	nein	nein

Kanton	Bezeichnung der untersuchten Rechtsschriften	Artikel zur Autonomie der Gemeinden (Artikel und Wortlaut)	Aufzählung der Gemeinden	Zwangs-fusionen möglich
AI	<i>Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh.</i> vom 24.11.1872	-	Art.15 Abs.1	nein
	Kein Gemeindegesetz	-	nein	nein
SG	<i>Verfassung des Kantons St.Gallen</i> vom 10.06.2001	Art.89 Abs.1 <i>Die Gemeinde ist autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. Abs.2 In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt.</i> Abs.3 <i>Der Kanton beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.</i>	Art.121	Art.99
	<i>Gemeindegesetz</i> vom 23.08.1979	Art.4 Abs.1 und Abs.2 GG sind identisch mit Art.89 Abs.1 und Abs.2 KV.	Art.13	nein
GR	<i>Verfassung des Kantons Graubünden</i> vom 01.01.2004	Art.65 Abs.1 <i>Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang wird durch das kantonale Recht bestimmt.</i> Abs.2 <i>Die Gemeinden sind insbesondere befugt, ihre Organisation zu bestimmen, ihre Behörden und Verwaltung einzusetzen sowie ihre finanziellen Angelegenheiten selbständig zu ordnen.</i>	nein	Art.63 KV
	<i>Gemeindegesetz des Kantons Graubünden</i> vom 01.07.1974	Art.2 Abs.1 <i>Die Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Im Rahmen ihrer Autonomie steht der Gemeinde das Recht zur Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung zu.</i>	nein	nein
AG	<i>Verfassung des Kantons Aargau</i> vom 01.01.1982	§106 Abs.1 <i>Die Gemeinden sind im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden und Beamten zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbstständig zu verwalten.</i> Abs.2 <i>Der Gesetzgeber gewährt den Gemeinden möglichst weiten Handlungsspielraum.</i>	nein	nein
	<i>Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz)</i> vom 01.07.1981	§2 <i>Die Gemeinden ordnen und verwalten, unter Aufsicht des Staates, ihre Angelegenheiten selbstständig.</i>	nein	nein

Kanton	Bezeichnung der untersuchten Rechtsschriften	Artikel zur Autonomie der Gemeinden (Artikel und Wortlaut)	Aufzählung der Gemeinden	Zwangs-fusionen möglich
TG	<i>Verfassung des Kantons Thurgau vom 01.06.2004</i>	§59 Abs.1 <i>Die politischen Gemeinden bestimmen ihre Organisation im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei.</i> Abs.3 <i>Die Gemeinden wählen ihre Behörden, regeln das Dienstverhältnis ihres Personals, führen ihren Finanzhaushalt und erfüllen die Aufgaben im eigenen Bereich selbständig.</i>	nein	§58 Abs.4
	<i>Gesetz über die Gemeinden vom 01.01.2004</i>	<i>Keine Bestimmung</i>	§1	nein
TI	<i>Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino vom 14.12.1997</i>	Art. 16 Abs. 2: <i>Esso è autonomo nei limiti della Costituzione e delle leggi.</i>	nein	Art.20 Abs.3
	<i>Legge organica comunale vom 07.07.1987</i>	Art. 1 <i>il comune è una corporazione di diritto pubblico, con personalità giuridica e territorio proprio, autonoma nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi.</i>	nein	nein
VD	<i>Constitution du canton de Vaud vom 14.04.2003</i>	Art.139 <i>Les communes disposent d'autonomie, en particulier dans:</i> <i>lit. a la gestion du domaine public et du patrimoine communal;</i> <i>lit. b l'administration de la commune;</i> <i>lit. c la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux;</i> <i>lit. d l'aménagement local du territoire;</i> <i>lit. e l'ordre public;</i> <i>lit. f les relations intercommunales.</i>	nein	nein
	<i>LOI sur les communes (LC) vom 28.02.1956</i>	-	nein	nein
VS	<i>Verfassung des Kantons Wallis vom 08.03.1907</i>	Art.69 <i>Die Gemeinden ordnen innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheiten selbständig. Sie sind für die Aufgaben zuständig, die örtlicher Natur sind und jene, die sie allein oder zusammen mit andern Gemeinden lösen können.</i>	nein	Art.26 Abs.3
	<i>Gemeindegesezt vom 01.07.2004</i>	Art.2 Abs.1 <i>Die öffentlichrechtlichen Körperschaften sind in allen ihren Aufgaben, die sie von sich aus im öffentlichen Interesse unternehmen, selbständig. Sie sind überdies innerhalb der gesetzlichen Schranken für alle übertragenen Aufgaben selbständig.</i>	nein	Art.135
NE	<i>Constitution de la République et Canton de Neuchâtel</i>	Art.94 <i>L'autonomie des communes est garantie dans les limites de la législation cantonale.</i>	nein	nein
	<i>Loi sur les communes (LCo) vom 01.01.1965</i>	-	Art.2	nein

Kanton	Bezeichnung der untersuchten Rechtsschriften	Artikel zur Autonomie der Gemeinden (Artikel und Wortlaut)	Aufzählung der Gemeinden	Zwangsfusionen möglich
GE	<i>Constitution de la République et canton de Genève</i> vom 25.05.1847	-	nein	nein
	<i>Genf</i> <i>Loi sur l'administration des communes (LAC)</i> vom 01.01.1985	Art.2 <i>L'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise.</i>	Art.1	Art.1 Abs.3 LAC
JU	<i>Constitution de la République et Canton du Jura</i> vom 01.01.1979	Art.110 Abs.2 <i>Leur existence et leur autonomie sont garanties dans les limites de la Constitution et de la loi.</i>	nein	Art.112 Abs.3
	<i>Loi sur les communes</i> vom 01.01.1979	Art.2 Abs.1 <i>Dans les limites des dispositions légales de la Confédération et du Canton, les communes peuvent établir leurs propres règlements et s'administrer elles-mêmes.</i>	nein	

Anhang 6 : Bestimmungen zur Organisation der Gemeindeexekutiven sowie zur ordentlichen und ausserordentlichen Gemeindeorganisation in kantonalen Verfassungen und Gemeindegesetzen

Kanton	Bestimmungen zur Gemeindeexekutive		Bestimmungen zur ordentlichen und ausserordentlichen Gemeindeorganisation	
	Artikel	Bestimmung	Artikel	Bestimmung
ZH	§73 GG	Mindestens 5 Mitglieder (inkl. einen Gemeindepräsidenten)	§88 und §88a GG	Gemeinden ab 2'000 Einwohner können Gemeindeparlament einführen
BE	Art. 26 GG	Mindestens 3 Mitglieder. Ausgewogene Vertretung der Geschlechter ist anzustreben	Art. 24 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen. Mindestens 30 Mitglieder
LU	§15 GG	Mindestens 3 Mitglieder	§12 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen
UR	Art. 111 KV	Besteht aus Präsident, Vizepräsidenten, dem Verwalter, der Sozialvorsteherin oder Sozialvorsteher und 1 bis 3 Mitgliedern	-	Nur die ordentliche Gemeindeorganisation vorgesehen
SZ	§89 KV	Besteht aus Präsident, Säckelmeister und 3 bis 10 weiteren Mitgliedern	§75 Abs.1 und 2 KV	Gemeinden ab 1'500 Einwohner können ein Gemeindeparlament einsetzen
OW	Art. 95 KV	Besteht aus 5 bis 13 Mitglieder. Anzahl wird durch Gemeindeversammlung festgelegt	-	Nur die ordentliche Gemeindeorganisation vorgesehen
NW	Art. 83 GG	Besteht aus 3 bis 11 Mitgliedern	Art 113 GG	Alle Gemeinden können Gemeindeparlament einsetzen
GL	Art. 83 GG	Besteht aus Präsident und weiteren 4 bis 12 Mitgliedern	-	Nur die ordentliche Gemeindeorganisation vorgesehen
ZG	§ 83 GG	Besteht aus 5 Mitgliedern plus Gemeindeschreiber mit beratender Stimme. Kann durch Gemeindebeschluss auf 7 Mitglieder erhöht werden.	§102 und §104 Abs. 2 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen Mindestens 20 Mitglieder
FR	Art 54 Abs.2 GG	Besteht aus 5 bis 9 Mitgliedern, Anzahl muss jedoch ungerade sein.	Art. 25, Art. 26 und Art. 27 GG	In den 8 grössten Gemeinden (Namen siehe Art.25) ist ein Gemeindeparlament obligatorisch. Gemeinden ab 600 Einwohner können ein Gemeindeparlament mit 30 bis 80 Mitgliedern einsetzen
SO	§67 GG	Besteht aus mindestens 3 Mitgliedern	§91 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen Mindestens 20 Mitglieder

Kanton	Bestimmungen zur Gemeindeexekutive		Bestimmungen zur ordentlichen und ausserordentlichen Gemeindeorganisation	
	Artikel	Bestimmung	Artikel	Bestimmung
BS	§15 Abs.1 GG	Besteht aus Präsident und mindestens 4 Mitgliedern	§6 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen
BL	§75, §86 und §87 GG	Gemeindeordnung bestimmt die Anzahl Mitglieder	§112 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen
SH	Art. 51 GG	Besteht aus 3 bis 7 Mitgliedern	Art.39 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen. Mindestens 12 Mitglieder
AR	Art. 18 Abs. 1 GG	Besteht aus mindestens 5 Mitgliedern	Art. 13 Abs. 2 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen
AI	Art. 36 Abs. 1	Besteht aus mindestens 5 Mitgliedern	-	Nur die ordentliche Gemeindeorganisation vorgesehen
SG	Art. 135 GG	Besteht aus mindestens 5 Mitgliedern	Art. 96 Abs. 1 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament einsetzen. Mindestens 23 Mitglieder
GR	Art. 14 Abs. 3 GG	Besteht aus mindestens 5 Mitgliedern	Art. 6 Abs. 3	Alle Gemeinden („wo es die Verhältnisse rechtfertigen“) können ein Gemeindeparlament einsetzen
AG	§ 34 GG	Besteht aus Gemeindeamman, Vizeamman und weiteren 3, 5 oder 7 Mitgliedern	§ 52 und §65 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament mit zwischen 30 und 80 Mitgliedern einsetzen
TG	§17 GG	Besteht aus mindestens 5 Mitgliedern	§14 GG	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament mit mindestens 20 Mitgliedern einsetzen
TI	Art. 80 LOC	Besteht aus einer ungeraden Anzahl Mitgliedern	Art.42 LOC	Alle Gemeinden mit mehr als 300 Einwohnern können ein Gemeindeparlament einsetzen. 15 bis 60 Mitglieder in Gemeinden mit zwischen 300 und 5'000 Einwohnern. 30 bis 60 Mitglieder in Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern
VD	Art. 47 LC	Besteht aus 3, 5, 7 oder 9 Mitgliedern	Art. 1a und Art. 17 LC	Alle Gemeinden mit über 1'000 Einwohnern müssen ein Gemeindeparlament einsetzen. Kleinere Gemeinden dürfen ein Gemeindeparlament einsetzen. 25 bis 45 Mitgl. bei unter 1'000 Einw.; 35 bis 70 Mitgl. bei 1'001 bis 5'000 Einw.; 50 bis 85 Mitgl. bei 5'001 bis 10'000 Einw.; 70 bis 100 Mitgl. bei mehr als 10'000 Einw.

Kanton	Bestimmungen zur Gemeindeexekutive		Bestimmungen zur ordentlichen und ausserordentlichen Gemeindeorganisation	
	Artikel	Bestimmung	Artikel	Bestimmung
VS	Art. 34 GG	Besteht aus 3 bis 15 Mitgliedern. Muss eine ungerade Anzahl Mitglieder haben	Art. 20 und Art. 21 GG	Alle Gemeinden mit über 700 Einwohnern können ein Gemeindeparlament mit zwischen 20 und 80 Mitgliedern einsetzen
NE	Art. 26 LC	Besteht aus 3,5 oder 7 Mitgliedern	Art. 14 LC	Alle Gemeinden müssen ein Gemeindeparlament einsetzen
GE	Art. 39 LAC	Besteht aus 5 Mitgliedern in der Stadt Genf, 3 Mitgliedern in Gemeinden mit mehr als 3'000 Einwohnern und aus dem Gemeindepräsidenten und 2 Stellvertretern („adjoints“) in Gemeinden unter 3'000 Einwohnern	Art. 5 LAC	Alle Gemeinden müssen ein Gemeindeparlament einsetzen. 9 Mitgl. bei unter 600 Einw.; 11 Mitgl. bei 601 bis 800 Einw.; 13 Mitgl. bei 801 bis 1'500 Einw.; 15 Mitgl. bei 1'501 bis 2'000 Einw.; 17 Mitgl. bei 2'001 bis 3'000 Einw.; 19 Mitgl. bei 3'001 bis 5'000 Einw.; 21 Mitgl. bei 5'001 bis 8'000 Einw.; 23 Mitgl. bei 8'001 bis 10'000 Einw.; 25 Mitgl. bei 10'001 bis 12'000 Einw.; 27 Mitgl. bei 12'001 bis 15'000 Einw.; 29 Mitgl. bei 15'001 bis 18'000 Einw.; 31 Mitgl. bei 18'001 bis 21'000 Einw.; 33 Mitgl. bei 21'001 bis 25'000 Einw.; 35 Mitgl. bei 25'001 bis 30'000 Einw.; 37 Mitgl. bei mehr als 30'000 Einw.; 80 Mitgl. in der Stadt Genf
JU	Art. 92 LC	Besteht aus mindestens 3 Mitgliedern in Gemeinden mit weniger als 50 Stimmberechtigten und aus mindestens 5 Mitgliedern in grösseren Gemeinden	Art. 85 LC	Alle Gemeinden können ein Gemeindeparlament mit mindestens 21 Mitgliedern einsetzen

Bemerkung: siehe Anhang 5 für die genaue Bezeichnung der zugrunde liegenden Rechtschriften

Anhang 7 : Leistungsgrenzen der Gemeinden nach Kanton (2005)

Anzahl Bereiche in denen die Gemeinden Leistungsgrenzen auf sich zukommen sehen, erreicht oder bereits überschritten haben (maximal 31 Bereiche möglich)

Kanton	n=	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
ZH	131	10.7	8.0	0	30
BE	316	9.0	7.0	0	30
LU	76	9.1	8.0	0	30
UR	19	10.1	7.0	0	30
SZ	25	13.2	13.0	0	29
OW	6	13.8	13.5	4	24
NW	10	19.0	20.0	0	30
GL	21	7.6	6.0	0	28
ZG	10	12.3	11.0	5	25
FR	127	8.3	5.0	0	30
SO	93	9.5	8.0	0	29
BS	2	5.5	5.5	2	9
BL	71	9.7	8.0	0	29
SH	30	7.0	4.0	0	26
AR	14	9.0	4.0	2	30
AI	3	9.7	5.0	2	22
SG	64	9.4	6.5	0	28
GR	143	6.8	5.0	0	30
AG	181	10.4	9.0	0	30
TG	59	8.2	8.0	0	26
TI	134	13.5	14.0	0	30
VD	232	7.4	5.0	0	30
VS	111	8.9	6.0	0	30
NE	44	12.2	12.5	0	30
GE	30	11.4	9.0	0	30
JU	66	8.1	6.0	0	29

Quelle: Gemeindebefragung 2005, siehe auch Anhang 17 (Frage 2) für die vollständige Liste der abgefragten Bereiche.

**Anhang 8 : Interkommunale Zusammenarbeit nach Aufgaben-
gebiet und Gemeindegrösse (2005)**

x= mehr als 50% der Gemeinden arbeiten in diesem Bereich mit anderen Ge-
meinden zusammen

Einwohnerzahl

Aufgabenbereich	bis 249	250 -499	500 -999	1'000 -1'999	2'000 -4'999	5'000 -9'999	10'000 -19'999	20'000 u. mehr
Unterst./Betreuung älterer Personen	x	x	x	x	x	x	x	
Jugendfragen						x		
Unterst./Betr. von Arbeitslosen			x					
Neue Armut/Fürsorge/Vormund.	x	x	x	x	x	x		
Betreuung von Asylsuchenden								
Betreuung von Drogenabhängigen								x
Integration von Ausländern								
med.Versorgung (Spitex/Hauspfl.)	x	x	x	x	x	x		x
Schulfragen	x	x	x	x	x	x	x	x
kult. Veranstaltungen/Kulturfragen								x
Sport/Sportanlagen								
Bewilligung von Baugesuchen								
Raum- und Zonenplanung								
Landschafts- und Ortsbildschutz								
öffentliche Bauten								
öffentlicher Verkehr						x	x	x
privater Verkehr (Strassen)								
Wirtschaftsförderung							x	
Wasserversorgung		x	x	x	x	x	x	x
Abwasser/Kanalisation	x	x	x	x	x	x	x	x
Abfall/Entsorgung	x	x	x	x	x	x	x	x
Energieversorgung							x	x
Umweltschutz								
Zivilschutz								
Feuerwehr	x	x	x	x	x	x	x	x
Gemeindepolizeiliche Aufgaben						x		
Verwaltung: Informatik								
Verwaltung: Personalmanagement								
Verwaltung: Finanzverwaltung								
Verwaltung: Einwohnerdienste								
Gemeindebehörden								
n=	290	315	418	407	402	136	64	26

Quelle: Gemeindebefragung 2005, siehe auch Anhang 17 (Frage 13)

Anhang 9 : Interkommunale Zusammenarbeit nach Kanton (2005)

Kanton	n=	Anzahl Bereiche in denen die Gemeinden interkommunale Zusammenarbeit betreiben (maximal 31 Bereiche möglich)			
		Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
ZH	129	11.1	10.0	3	26
BE	328	11.2	11.0	1	30
LU	78	11.9	12.0	0	23
UR	17	9.4	8.0	1	20
SZ	24	8.3	8.5	3	15
OW	6	7.0	7.0	0	14
NW	9	16.0	17.0	10	25
GL	20	13.1	13.0	0	31
ZG	10	11.9	10.5	4	28
FR	128	10.8	10.0	0	31
SO	95	9.5	9.0	1	20
BS	3	12.3	13.0	5	19
BL	69	8.4	8.0	0	30
SH	29	8.8	8.0	3	16
AR	14	10.9	10.5	3	19
AI	5	13.4	15.0	0	28
SG	66	11.1	10.0	3	20
GR	145	9.0	9.0	0	21
AG	185	9.6	9.0	0	21
TG	62	9.3	9.0	3	24
TI	130	10.4	10.0	0	27
VD	250	11.6	11.0	0	31
VS	108	10.7	9.5	0	29
NE	48	10.9	10.0	0	31
GE	32	8.8	7.0	0	26
JU	68	7.6	7.0	0	19

Quelle: Gemeindebefragung 2005, siehe auch Anhang 17 (Frage 13) für die vollständige Liste der abgefragten Bereiche

Anhang 10: Einfluss von verschiedenen Akteuren auf die Lokalpolitik nach Gemeindegrösse (2005)

Einfluss der nachstehenden Organisationen, Personengruppen und Gremien auf die Lokalpolitik der Gemeinden auf einer Skala von 1 („kein Einfluss“) bis 7 („starker Einfluss“). Die Option „gibt es nicht“ wird mit 1 gewertet. Mittelwert der antwortenden Gemeinden nach Gemeindegrössenklassen.

Einwohnerzahl	n(min/ max)=	Stimmbürger	Gemeindeexekutive	Gemeindepräsident	Parteien	Vereine	Gewerbe	Alteingesessene	Bauern	Spontane Bürgergruppen	Private Unternehmungen	Presse	Ortsteil/ Quartiere	Kirche	Verbände	Gewerkschaften
bis 249	288/ 302	4.6	4.3	4.1	1.5	1.9	1.8	2.6	3.0	1.8	1.7	1.7	1.4	1.5	1.6	1.2
250 – 499	309/ 320	4.6	4.5	4.4	1.9	2.5	2.5	2.7	2.8	2.0	2.0	1.9	1.7	1.6	1.5	1.2
500 – 999	409/ 420	5.0	4.8	4.5	2.7	3.2	2.6	3.0	2.9	2.5	2.3	2.2	2.1	1.7	1.7	1.3
1'000- 1'999	413/ 421	5.0	5.1	4.9	3.5	3.4	3.0	3.0	2.9	2.7	2.6	2.3	2.3	1.9	1.9	1.3
2'000- 4'999	397/ 410	5.3	5.4	5.1	4.5	3.5	3.4	3.1	2.8	3.0	2.9	2.7	2.3	2.0	1.9	1.5
5'000- 9'999	146/ 150	5.4	5.7	5.4	5.1	4.1	3.8	3.2	2.4	3.4	3.1	2.9	3.0	2.0	2.2	1.8
10'000- 19'999	63/ 66	5.3	5.6	5.3	5.4	3.6	3.9	3.0	1.9	3.4	3.1	3.2	3.1	1.9	1.9	1.9
20'000 und mehr	26/ 27	5.7	6.2	5.7	5.8	3.7	4.1	2.7	1.9	3.1	4.0	3.6	3.9	2.0	2.6	3.1
CH	2064/ 2105	5.0	5.0	4.7	3.2	3.1	2.9	2.9	2.8	2.6	2.5	2.3	2.1	1.8	1.8	1.4

Quelle: Gemeindebefragung 2005, siehe auch Anhang 17 (Frage 30)

Anhang 11: Einfluss von verschiedenen Akteuren auf die Lokalpolitik nach Kanton (2005)

Einfluss der nachstehenden Organisationen, Personengruppen und Gremien auf die Lokalpolitik der Gemeinden auf einer Skala von 1 („kein Einfluss“) bis 7 („starker Einfluss“). Die Option „gibt es nicht“ wird mit 1 gewertet. Mittelwert der antwortenden Gemeinden

Kanton	n(min/ max)=	Stimmbürger	Gemeindeexekutive	Gemeindepräsident	Parteien	Vereine	Gewerbe	Alteingesessene	Bauern	Spont. Bürgergr.	Private Untern.	Presse	Ortsteil/ Quartiere	Kirche	Verbände	Gewerkschaften
ZH	132/135	5.4	5.4	5.0	4.2	3.9	3.4	3.5	2.7	3.3	2.6	2.8	2.5	2.0	1.8	1.3
BE	326/334	5.3	5.3	4.9	3.4	3.1	3.0	3.3	3.1	2.7	2.5	2.3	2.2	1.7	1.8	1.4
LU	77/80	5.5	5.5	5.0	5.2	4.1	3.8	3.2	3.3	3.0	3.0	3.4	2.8	2.2	2.4	1.6
UR	18/19	5.3	5.2	4.5	2.8	3.7	3.3	2.8	2.8	2.2	2.7	2.5	2.1	2.2	1.7	1.4
SZ	25/26	5.2	5.1	5.0	4.0	3.7	3.2	3.2	3.2	3.0	2.8	2.5	1.8	2.2	1.3	1.2
OW	6/6	4.2	5.5	5.2	3.7	2.5	3.2	2.0	2.5	2.0	2.8	2.5	1.3	1.3	1.8	1.3
NW	9/10	5.2	5.0	4.8	4.5	3.0	3.1	3.2	3.2	2.6	2.4	2.6	2.6	2.3	2.0	1.7
GL	20/21	5.2	5.3	5.1	2.6	3.3	3.4	3.8	3.7	3.1	3.0	2.8	2.5	1.6	1.7	1.2
ZG	8/10	6.4	6.3	5.5	5.7	4.0	4.2	4.1	3.4	3.8	3.7	3.1	3.6	2.0	1.8	1.5
FR	125/130	4.5	4.4	4.0	2.3	2.5	2.4	2.2	2.7	1.7	2.0	1.9	1.9	1.4	1.6	1.3
SO	94/99	5.1	5.1	5.2	4.3	3.6	2.8	3.3	2.9	2.6	2.4	2.4	2.4	1.8	1.8	1.3
BS	3/3	5.0	5.3	3.7	6.0	4.3	3.7	3.3	2.0	3.3	3.3	2.3	3.0	2.3	1.7	2.3
BL	72/74	5.2	5.3	5.0	2.9	4.2	2.7	3.6	2.6	3.1	2.2	2.4	2.3	1.7	2.0	1.4
SH	30	5.5	5.4	5.4	3.5	3.4	2.9	3.9	3.3	3.0	2.3	2.4	2.0	1.9	1.7	1.2
AR	14/15	5.6	5.7	5.4	4.7	3.7	3.6	3.4	3.1	3.1	2.7	4.1	2.9	2.1	2.3	1.4
AI	5/5	4.2	3.4	5.0	2.8	3.2	4.6	4.0	4.4	2.8	2.8	2.0	2.2	2.2	1.2	1.0
SG	69/70	5.7	5.8	5.7	4.4	3.8	4.0	3.5	3.4	3.5	3.1	3.2	2.9	2.3	2.2	1.5
GR	141/145	5.2	5.1	5.0	2.1	2.8	3.0	3.1	3.6	2.8	2.8	2.0	1.7	1.8	1.8	1.2
AG	186/190	5.6	5.6	5.2	3.4	3.9	3.4	3.6	2.9	3.4	2.8	2.9	2.6	2.0	2.1	1.3
TG	62/64	5.7	5.7	5.4	3.5	3.9	3.8	3.6	3.4	3.3	3.1	3.1	2.9	2.5	2.0	1.4
TI	131/136	4.2	4.2	4.1	3.4	2.3	1.9	2.0	1.5	2.3	1.8	1.9	1.5	1.7	1.4	1.4
VD	242/249	3.9	3.9	3.8	1.4	2.0	1.8	2.0	2.5	1.6	1.8	1.5	1.7	1.5	1.5	1.2
VS	108/110	4.9	4.9	4.9	3.6	2.6	3.7	2.9	2.5	2.1	2.6	2.1	1.9	1.9	1.8	1.6
NE	47/49	4.3	4.3	2.7	3.2	2.1	1.9	1.7	1.8	1.4	2.2	1.6	1.6	1.4	1.1	1.9
GE	30/33	5.0	5.1	4.9	3.4	3.4	2.3	2.2	2.4	2.1	2.0	1.9	2.3	1.5	1.6	1.3
JU	59/68	4.5	4.5	4.3	2.8	2.0	2.0	1.8	2.7	1.5	2.0	1.6	1.5	1.5	1.3	1.5
CH	2064/ 2105	5.0	5.0	4.7	3.2	3.1	2.9	2.9	2.8	2.6	2.5	2.3	2.1	1.8	1.8	1.4

Quelle: Gemeindebefragung 2005, siehe auch Anhang 17 (Frage 30).

**Anhang 12 : Kennzahlen der Einschätzung der Gemeinde-
autonomie nach Kanton (2005)**

Gemeindeautonomie auf einer Skala von 1 („überhaupt keine
Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“)

Kanton	n=	Mittelwert	Median	Standard- abweichung	Minimum	Maximum
NW	10	6.5	7.0	2.01	3	9
AR	14	6.2	6.5	1.76	3	8
ZG	10	6.2	6.0	2.10	3	10
TG	61	6.2	7.0	1.71	2	10
OW	6	5.8	6.5	1.94	3	8
VS	99	5.8	6.0	1.90	1	10
UR	16	5.6	5.0	1.59	3	8
GR	145	5.5	5.0	1.94	1	10
AG	181	5.4	5.0	1.74	2	10
ZH	133	5.3	5.0	1.74	2	10
SZ	26	5.3	5.0	1.62	3	8
GL	21	5.2	6.0	2.07	2	9
SH	28	4.9	5.0	1.85	2	8
SG	63	4.9	5.0	1.69	2	10
BE	324	4.8	5.0	1.64	1	9
SO	86	4.7	5.0	1.64	1	8
BL	72	4.7	5.0	1.79	1	9
BS	3	4.7	4.0	1.16	4	6
LU	77	4.6	5.0	1.46	1	8
AI	5	4.4	5.0	1.95	2	7
FR	122	4.4	4.0	1.59	1	10
VD	233	4.0	4.0	1.71	1	10
TI	133	4.0	4.0	1.84	1	9
GE	30	3.4	3.0	1.19	2	6
JU	63	3.3	3.0	1.24	1	7
NE	42	3.3	3.0	1.29	1	6
CH	2'004	4.8	5.0	1.84	1	10

Quelle: Gemeindebefragung 2005, siehe auch Anhang 17 (Frage 22).

Anhang 13 : Kennzahlen der Einschätzung der Gemeindeautonomie nach Gemeindegrösse (2005)

Gemeindeautonomie auf einer Skala von 1 („überhaupt keine Autonomie“) bis 10 („sehr grosse Autonomie“)						
Einwohnerzahl	n=	Mittelwert	Median	Standardabweichung	Minimum	Maximum
bis 249	279	4.4	4.0	2.06	1	10
250-499	284	4.5	4.0	1.74	1	10
500-999	397	4.8	5.0	1.88	1	10
1'000-1'999	402	4.7	5.0	1.81	1	10
2'000-4'999	406	5.0	5.0	1.74	1	10
5'000-9'999	146	5.2	5.0	1.81	2	10
10'000-19'999	64	5.3	5.0	1.60	2	8
20'000 u. mehr	25	5.2	5.0	1.60	3	9

Quelle: Gemeindebefragung 2005, siehe auch Anhang 17 (Frage 22).

Anhang 14 : Korrelationstabelle: Gemeindegrösse und Einfluss von Akteuren auf die Lokalpolitik (2005)

Variable	Vereine	Parteien	Private Untern.	Spontane Bürgergruppen	Alteingesessene	Gemeindepräsident	Gemeindeexekutive	Stimmbürger
Gemeindegrösse	.33***	.61***	.34***	.29***	.09***	.24***	.30***	.18***
Variable	Gewerbe	Bauern	Presse	Kirche	Ortsteile	Verbände	Gewerkschaften	
Gemeindegrösse	.42***	-.13***	.27***	.17***	.34***	.16***	.24***	

Bemerkungen: N zwischen 2063 und 2104. Pearson's r; * = auf dem 10%-Niveau signifikant, ** = auf dem 5%-Niveau signifikant, *** = auf dem 1%-Niveau signifikant.

Anhang 15: Korrelationstabelle: Interkorrelationen der kantonalen Kontextvariablen (2005)

Variable	Sprachregion (0=F&I/1=D)	Anzahl Gemein- den (absolut)	Durch- schnittliche Gemeinde- grösse (Mittelwert)	Durch- schnittliche Gemeinde- grösse (Median)
Sprachregion (0=F&I/1=D)	1.00	-0.29	0.14	0.25
Anzahl Gemeinden (absolut)	-0.29	1.00	-0.25	-0.34
Durchschnittliche Gemeindegrösse (Mittelwert)	0.14	-0.25	1.00	0.96 ***
Durchschnittliche Gemeindegrösse (Median)	0.25	-0.34 *	0.96 ***	1.00

Bemerkungen: N=26. Pearson's r; * = auf dem 10%-Niveau signifikant, ** = auf dem 5%-Niveau signifikant, *** = auf dem 1%-Niveau signifikant.

Anhang 16: Korrelationstabelle: Einfluss der verschiedenen Akteure auf die Lokalpolitik (2005)

Variable	Vereine	Parteien	Private Untern..	Spont. Bürgergr.	Alteingesessene	Gemeindepr.	Gemeindeexek.	Stimmbürger	Gewerbe	Bauern	Presse	Kirche	Ortsteile	Verbände	Gewerkschaften
Vereine	1.0	.40	.45	.43	.43	.34	.33	.25	.47	.28	.27	.37	.39	.16	.18
Parteien	.40	1.0	.36	.31	.21	.31	.35	.20	.43	.02	.26	.25	.32	.17	.28
Private Unternehm.	.45	.36	1.0	.37	.34	.32	.33	.20	.65	.29	.22	.37	.35	.16	.28
Spontane Bürgergr.	.43	.31	.37	1.0	.45	.31	.31	.22	.41	.22	.21	.29	.43	.17	.17
Alteingesessene	.43	.21	.34	.45	1.0	.38	.33	.24	.42	.44	.22	.32	.33	.16	.11
Gemeindepräsident	.34	.31	.32	.31	.38	1.0	.74	.38	.41	.30	.20	.23	.27	.16	.13
Gemeindeexekutive	.33	.35	.33	.31	.33	.74	1.0	.49	.41	.30	.20	.20	.25	.15	.13
Stimmbürger	.25	.20	.20	.22	.24	.38	.49	1.0	.24	.19	.27	.16	.17	.24	.10
Gewerbe	.47	.43	.65	.41	.42	.41	.41	.24	1.0	.42	.28	.43	.43	.20	.27
Bauern	.28	.02	.29	.22	.44	.30	.30	.19	.42	1.0	.11	.37	.24	.11	.06
Presse	.27	.26	.22	.21	.22	.20	.20	.27	.28	.11	1.0	.24	.24	.46	.16
Kirche	.37	.25	.37	.29	.32	.23	.20	.16	.43	.37	.24	1.0	.42	.18	.29
Ortsteile	.39	.32	.35	.43	.33	.27	.25	.17	.43	.24	.24	.42	1.0	.19	.26
Verbände	.16	.17	.16	.17	.16	.16	.15	.24	.20	.11	.46	.18	.19	1.0	.24
Gewerkschaften	.18	.28	.28	.17	.11	.13	.13	.10	.27	.06	.16	.29	.26	.24	1.0

Bemerkungen: N zwischen 1'992 und 2'073. Pearson's r; * = auf dem 10%-Niveau signifikant, ** = auf dem 5%-Niveau signifikant, *** = auf dem 1%-Niveau signifikant.

Anhang 17: Gemeindebefragung 2005: Auszug aus dem Fragebogen (berücksichtigte Fragen)

Frage 2

Es kann Probleme geben, welche die Gemeinden aufgrund **zu hoher Arbeitsbelastung** oder **mangelnder Fachkompetenz** kaum mehr in angemessener Weise bewältigen können. Sind in Ihrer Gemeinde solche **Leistungsgrenzen (LG)** sichtbar? (Bitte beantworten Sie diese Frage für alle genannten Aufgaben)

	keine LG sichtbar	LG in Sicht	LG erreicht	LG über-schritten	weiss nicht
- Unterstützung und Betreuung älterer Personen	[]	[]	[]	[]	[]
- Jugendfragen.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen....	[]	[]	[]	[]	[]
- Neue Armut/Fürsorgefälle/Vormundschaftsfälle...	[]	[]	[]	[]	[]
- Betreuung von Asylsuchenden	[]	[]	[]	[]	[]
- Betreuung von Drogenabhängigen	[]	[]	[]	[]	[]
- Integration von Ausländern	[]	[]	[]	[]	[]
- medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	[]	[]	[]	[]	[]
- Schulfragen	[]	[]	[]	[]	[]
- kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	[]	[]	[]	[]	[]
- Sport/Sportanlagen	[]	[]	[]	[]	[]
- Bewilligung von Baugesuchen	[]	[]	[]	[]	[]
- Raum- und Zonenplanung	[]	[]	[]	[]	[]
- Landschaft- und Ortsbildschutz.....	[]	[]	[]	[]	[]
- öffentliche Bauten.....	[]	[]	[]	[]	[]
- öffentlicher Verkehr.....	[]	[]	[]	[]	[]
- privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)	[]	[]	[]	[]	[]
- Wirtschaftsförderung	[]	[]	[]	[]	[]
- Wasserversorgung	[]	[]	[]	[]	[]
- Abwasser/Kanalisation	[]	[]	[]	[]	[]
- Abfall/Entsorgung	[]	[]	[]	[]	[]
- Energieversorgung.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Umweltschutz	[]	[]	[]	[]	[]
- Zivilschutz	[]	[]	[]	[]	[]
- Feuerwehr	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindepolizeiliche Aufgaben.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeverwaltung: Informatik.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeverwaltung: Personalmanagement.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeexekutive	[]	[]	[]	[]	[]

Frage 6

- Welche **Rechnungsabschlüsse** (laufende Rechnung) hat Ihre Gemeinde im Durchschnitt der letzten drei Jahre (2002-2004) präsentiert?
- Aufwandsüberschuss []
 - ausgeglichen []
 - Ertragsüberschuss []
 - weiss nicht []
-

Frage 7

- Wie steht die Gemeinde im **Finanzausgleich**?
- erhält Geld aus dem Finanzausgleich []
 - zahlt Geld in den Finanzausgleich []
 - zahlt nichts, erhält nichts []
 - es existiert kein Finanzausgleich []
-

Frage 13

Welche **Aufgaben** erfüllen Sie **seit wann** und **in welcher Form** **zusammen mit anderen Gemeinden**?

(Erläuterungen: Unter öffentlichrechtlichen juristischen Personen versteht man Gemeindeverbände, öffentlich rechtliche Stiftungen und selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Unter privatrechtlichen juristischen Personen versteht man Vereine, Genossenschaften, privatrechtliche Stiftungen und Aktiengesellschaften).

	Dauer der Zusammenarbeit			Organisationsform		
	keine Zusammen- arbeit	länger als 5 Jahre	kürzer als 5 Jahre	Vertrag	öffentlich- rechtliche jur. Person	privat- rechtliche jur. Perso
- Unterstützung und Betreuung älterer Personen	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Jugendfragen.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Neue Armut/Fürsorge/Vormundschaft	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Betreuung von Asylsuchenden	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Betreuung von Drogenabhängigen	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Integration von Ausländern	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- medizinische Versorgung (Spitex/Hauspflege)	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Schulfragen	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- kulturelle Veranstaltungen/Kulturfragen	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Sport/Sportanlagen	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Bewilligung von Baugesuchen	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Raum- und Zonenplanung	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Landschafts- und Ortsbildschutz	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- öffentliche Bauten.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- öffentlicher Verkehr.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- privater Verkehr (Strassenbau, Verkehrsberuhigung)[[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Wirtschaftsförderung	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Wasserversorgung	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Abwasser/Kanalisation	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Abfall/Entsorgung	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Energieversorgung.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Umweltschutz	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Zivilschutz	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Feuerwehr	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindepolizeiliche Aufgaben.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeverwaltung: Informatik.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeverwaltung: Personalmanagement.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Gemeindebehörden	[]	[]	[]	[]	[]	[]

Frage 22

Wie gross beurteilen Sie ganz allgemein die **Autonomie** Ihrer Gemeinde gegenüber Bund und Kanton auf dieser Skala? (Kreuzen Sie bitte auf der untenstehenden Skala die entsprechende Nummer an)

*überhaupt keine
Autonomie*

*sehr grosse
Autonomie*

[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]---- [8]---- [9]---- [10] weiss nicht []

Hat die **Autonomie Ihrer Gemeinde** in den letzten
10 Jahren eher zu- oder eher abgenommen?
(Zutreffendes bitte ankreuzen)

eher zugenommen []
gleich geblieben []
eher abgenommen []
weiss nicht []

Frage 30

Wie stark ist nach Ihrer persönlichen Meinung der **Einfluss** der nachstehenden Organisationen, Personengruppen und Gremien **auf die Lokalpolitik** in Ihrer Gemeinde?

(Zutreffendes bitte ankreuzen)

	gibt es nicht	keinen Einfluss	mittleren Einfluss	starken Einfluss
Vereine.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Parteien.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Private Unternehmungen.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Spontane Bürgergruppen.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Alteingesessene.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Gemeindepräsident.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Gemeindeexekutive.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Stimmbürger.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Gewerbe.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Bauern.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Presse.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Kirche.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Ortsteile/Quartiere.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Verbände.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		
Gewerkschaften.....	[]	[1]---- [2]---- [3]---- [4]---- [5]---- [6]---- [7]		

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
238	LADNER Andreas, FIECHTER Julien L'état des communes dans le canton de Vaud
239	GAUTSCHI Peter Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes
240	GUNZINGER Mathieu Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses
241	GILLARDIN Anne Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU)
242	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, PEDROJETTA Stefano Vergleich 2007 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2007 des finances cantonales et communales
243	LADNER Andreas, SCHWARZ Daniel, FIVAZ Jan Die Positionierung der Nationalratskandidierenden 2007 Eine explorative Analyse der Antworten auf die Fragen der Online-Wahlhilfe smartvote
244	PASQUIER Martial, LARPIN Blaise Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen
245	EGLIN-CHAPPUIS Noëmi Governance von Universitätsbibliotheken Optimierungsmöglichkeiten aus institutioneller Sicht
246	NAHRATH Stéphane, KNOEPFEL Peter, CSIKOS Patrick, GERBER Jean-David Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers au niveau national Etude comparée
247	KNOEPFEL Peter, NAHRATH Stéphane, CSIKOS Patrick, GERBER Jean-David Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers en action Etude de cas
248	ABUN-NASR Sonia Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz Eine zehnjährige Politik im Lichte empirischer Analyse
249	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, ZIEHLI Sonja Vergleich 2008 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2008 des finances cantonales et communales
250	PASQUIER Martial, FIVAT Etienne Crise à l'Université de Genève. Une étude de cas.

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- DEAP (Diplôme exécutif en action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation